



Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión

Andrew Bovarnick¹, Jaime Fernández-Baca²,
José Galindo³, Helen Negret⁴

1 Economista Líder de Recursos Naturales del PNUD

2 Consultor Principal para Mesoamérica+

3 Consultor Principal para Sudamérica

4 Asesora Técnica Regional en Biodiversidad del PNUD



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

El PNUD, a través de proyectos financiados por el FMAM y otras fuentes, ha respaldado el establecimiento, la consolidación y el manejo eficaz de las áreas protegidas de América Latina y el Caribe durante casi dos décadas. El Programa de Energía y Medioambiente del PNUD para América Latina y el Caribe define el financiamiento de las áreas protegidas como un recurso crucial para garantizar la existencia de sistemas eficaces de áreas protegidas en la región, permitiendo de ese modo la provisión de servicios ecosistémicos fundamentales. La Oficina Regional de América Latina y el Caribe ha financiado el costo de preparación del presente informe, con el apoyo del Gobierno de España.

Para asistir a los gobiernos de la región a encarar el problema de la sostenibilidad de sus sistemas de áreas protegidas, el PNUD elaboró, en 2007, una Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera como un instrumento que ayudara a los directores y a los responsables de la toma de decisiones a identificar y presentar las necesidades y brechas financieras en forma sistemática y periódica. Asimismo, el PNUD incrementa de manera continua su portafolio de proyectos orientados a respaldar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas.

THE NATURE CONSERVANCY (TNC)

The Nature
Conservancy

Conservando la naturaleza.
Protegiendo la vida.



The Nature Conservancy ha brindado un apoyo sustancial a los países mediante asesoramiento técnico y financiamiento para promover la sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Esa labor abarca aspectos clave como el análisis financiero para determinar las necesidades y las brechas financieras de las áreas protegidas y el desarrollo e implementación de mecanismos financieros para cubrir esas brechas, incluidas las resultantes de la creación de nuevas áreas protegidas. Con ello se ha contribuido a asegurar la plena representación ecológica y un manejo eficaz sostenido, elementos fundamentales del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CBD. Se han realizado esfuerzos para trabajar con los países en la formulación de planes financieros con una orientación de negocios y para medir los avances hacia el logro de la sostenibilidad financiera. TNC también ha trabajado con los gobiernos nacionales en la tarea de incorporar los compromisos en las plataformas públicas y para facilitar la colaboración regional con el objetivo de asegurar la existencia de políticas públicas habilitantes y flujos de financiamiento público y privado. En particular, mediante el análisis económico del valor de los servicios de ecosistemas, TNC ha contribuido a una mejor comprensión de la importancia de la biodiversidad y de las áreas protegidas para dar respaldo al desarrollo sostenible y hacer frente a amenazas importantes como el cambio climático y sus efectos en los medios de subsistencia que dependen de los servicios de ecosistemas.

Los socios principales que impulsan la Iniciativa de Financiamiento de Áreas Protegidas en la región de ALC son el PNUD y TNC. Desde la iniciación de este proyecto, las oficinas nacionales del PNUD en un total de 18 países y 14 expertos de TNC han participado en el desarrollo e implementación de la iniciativa junto con 20 gobiernos nacionales (incluidos 5 estados de Brasil).



© Copyright PNUD 2010

Referencia bibliográfica:

Bovarnick, A., J. Fernández-Baca, J. Galindo y H. Negret, *Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión*, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y The Nature Conservancy (TNC), 2010.

Esta publicación puede ser reproducida para propósitos educativos o sin fines de lucro, sin necesidad de permiso especial del propietario de los derechos de autor, siempre que se reconozca la fuente. Esta publicación no podrá utilizarse para la venta ni para ningún otro propósito comercial sin previa autorización por escrito por parte del propietario de los derechos de autor.

La designación de entidades geográficas en esta publicación, y la presentación del material en su contenido, de ninguna manera implican la expresión de ninguna opinión por parte de las organizaciones participantes con respecto al estado legal de ningún país, territorio o área, ni de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus límites o fronteras.

Esta iniciativa fue patrocinada por PNUD y TNC. El informe fue elaborado a partir de los resultados obtenidos de los talleres nacionales sobre la Ficha de Puntaje y del seguimiento correspondiente. No obstante, los autores son responsables del contenido analítico de este informe. Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del PNUD, TNC o de los gobiernos u organizaciones que patrocinaron la iniciativa.

Para más información, sírvase ponerse en contacto con:

Andrew Bovarnick
Economista Líder de Recursos Naturales
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
andrew.bovarnick@undp.org

Lila Gil
Directora de Asuntos Externos para América Latina
The Nature Conservancy
lgil@tnc.org

Traducción: Fast Lines, Inc.
Dirección artística: Jean Manuel Wegimont/Fast Lines, Inc.

Equipos de los países

ARGENTINA

Diana Uribebarrea, Administración de Parques Nacionales (APN), Directora de Conservación; Eduardo Horacio Álvarez, APN, Jefe de Manejo de Sistemas; Guillermo Martín, APN, Director de Uso de Recursos; Héctor Espina, APN, Presidente de la Dirección; Javier Digregorio, APN, Dirección de Uso de Recursos; María Angélica Borri, APN, Dirección Nacional de Asuntos Internos; Lucas Bustos, Mariano Altamira, APN, Dirección de Uso de Recursos; Silvina Abate, APN, Dirección de Manejo; Aristobulo Maranta, APN, Director del Parque Nacional El Palmar; María Florencia Tanga, APN, Parque Nacional El Palmar; Pablo Tello, APN, Centro de Delegación Regional; Patricia López Sáenz, APN, Delegación Regional del Noroeste de Argentina; Paula Cichero, APN, Delegación Regional del Noreste de Argentina; Ignacio Sagasti, APN, Programas de BIRF y FMAM; Santiago Cogorno, APN, Programa del BID; Diego Moreno, Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), Director General; German Pale, FVSA, Áreas Protegidas Marinas y Costeras; María José Pacha, FVSA, Coordinadora de Taller; Sarah Jones, FVSA, Directora de Programas Internacionales; Daniel Tomasini, PNUD, Cordinador de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; Gustavo Iglesias, TNC, Áreas Protegidas Públicas.

BELICE

Emily Waight-Aldana, Ministry of Economic Development; Eugene Waight, Ministry of Agriculture and Fisheries; Bert Pacheco, Friends of Swallow Caye, Beverly Wade, Fisheries Department; Isaias Majil, Fisheries Department; James Azueta, Fisheries Department; Cindy Joseph, Rancho Dolores Environment and Development Co. Ltd.; Spanish Creek Wildlife Sanctuary; Dominique Lizama, Belize Audubon Society; Edilberto Romero, Programme for Belize (PFB), Director; Nellie Catzim, National Protected Areas Commission, Coordinator; Ruby Nicholas, PFB; Ellen McRae, The Siwa-ban Foundation; Elma Kay, University of Belize; Florentino Pop, Aguacaliente Management Team; Hyacinth Ysaguirre, Steadfast Tourism and Conservation Association (STACA); Imani Morrison, Oak Foundation; Kristian Parker, Oak Foundation; Leonardo Lacerda, Oak Foundation; Jessie Young, Baboon Sanctuary; Joseph Villafranco, Toledo Institute for Development and Environment (TIDE); Lisel Alamilla, Yá'axché Conservation Trust, Executive Director; Nancy Marin, Friends of Conservation and Development; Valdemar Andrade, Protected Areas Conservation Fund; Vincent Gillet, Coastal Zone Authority; Wilber Sabido, Forest Department, Chief; Yvette Alonzo, Association of Protected Areas Management Organizations (APAMO); Diane Wade, UNDP; Ismirla Tillet-Andrade, UNDP; Ivel Zuniga, UNDP, Programme Officer; Alex Martinez, TNC, Country Director; Natalie Rosado, TNC, Conservation Program Manager.

BOLIVIA

Adrián Nogales Morales, Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), Director Ejecutivo; Angélica Lanza, SERNAP, Técnica de Seguimiento, Crisanto Melgar Souza, SERNAP, Dirección de Monitoreo Ambiental Director Legal; Dino Palacios, Federación de Asociaciones Municipales (FAM), Director Ejecutivo; Douglas Ibañez Reaza, TNC, Asistente Responsable de Bolivia; Dr. Carlos Ugarte Ochoa, Ministerio de Ambiente y Agua, Técnico de la Dirección de Monitoreo Ambiental; Edwin Camacho Olguin, SERNAP, Director de Planificación; Eloterio Choque M., SERNAP, Técnico de la Dirección de Manejo, SERNAP; Ernesto Aramayo B., Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNA), Dirección de Administración y Finanzas (DAF); Francisco Molura C., Técnico del Programa Biodiversidad y Áreas Protegidas (BIAP); Imke Oeting, FUNDESNA, Responsable por el Manejo de la Recaudación de Fondos; Irene Cobo A., Técnica del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE); Jaime Edgar Vásquez Sarate, SERNAP, Técnico de la Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación; Jaime Galarza R., Técnico del Proyecto SERNAP-MAPZA; Jaime Vásquez, SERNAP, Técnico de la Dirección de Planificación; Jorge Choquehuanca, SERNAP, Técnico de la Dirección de Planificación; José Coello, SERNAP, Dirección de Monitoreo Ambiental; Katherine Macarena Antonio S., TNC, Coordinadora de Instituciones Financieras; Olaf Westekmann, SERNAP Asesor Técnico; Oswaldo Quisbert, Dirección de Planificación, Consultor, SERNAP; Ramiro Armando Lizondo Rada, SERNAP, Dirección de Planificación, Técnico de Planificación y Proyecto; Ramiro Ibañez J., SERNAP, Técnico de la Dirección de Monitoreo Ambiental; Rómulo Herrera, SERNAP, Técnico Legal-Ambiental; Sergio Eguino, FUNDESNA, Director Ejecutivo; Teofilo Hidalgo M., SERNAP, Técnico de la Dirección de Monitoreo Ambiental; Xavier Claros R., UBREMA, Técnico.

BRASIL

RIO GRANDE DO SUL

Ana Cristina Tomazzoni; Celso Lanz Latorre de Souza; Fabiano Minossi Silva; Luiz Alberto Mendonça; Marcio Geroldini; Marcos Barreira de Oliveira; Paola Stumpf; Paulo Grubler; Roberta Dalsotto; Romulo Valim; Salette Beatriz Ferreira; Vania Mara Agnelo da Costa; Kathia Vasconcellos, consultant.

ESPIRITO SANTO

Aline Alvarenga; Alvaro Bridi; André Tebaldi; Dulciléa Costa; Érica Munaro; Fabiano Novelli; Felipe Saiter; Gustavo Braga da Rosa; João Henrique; Josiane Trabarch; Leonardo Brioschi; Maria Otávia Crepaldi; Rita Mendes; Roberta Souza; Savana Nunes; Terence Jorge Ramos; Deusdedet Alle Son, consultant; Analuze Freitas, TNC.

MINAS GERAIS

Aline Tristão; José Carlos de Carvalho; Luis Paulo Pinto; Mariotoni Machado; Nádia Aparecida Silva Araujo; Ronaldo José Ferreira Magalhães; Monica Fonseca, CI; Eduardo Figueiredo, consultant; Analuze Freitas, TNC.

RIO DE JANEIRO

Alba Simon; Alexandre Reis; Aline Schneider; Ana Carolina Maia; André Ilha; André Villaça; Beth Roballo; Cristiana Maria de Azevedo; Cristiana Pompeo; Daniela Albuquerque; Eduardo Lardosa; Érika Campagnoli; Evandro Sathler; Fabiana Bandeira; Flavio Castro; Heloísa Bartolo Brandão; José Luis Monsóres; Luiz Dias da Motta Lima; Luiz Felipe Leal Esteves; Marcelo Felipe; Marco Aurélio Brancatto; Marco Aurélio Silva; Marilene Sobral; Milton Monteiro; Mônica Magalhães; Neila Cortes; Patrícia Figueiredo; Pedro Bastos; Ciro Moura, APA

Guandu; Alexandre Prado, CI; Leonardo Geluda, FUNBIO; Manuela Mosse, FUNBIO; Carlos Alberto Mesquita, IBIO; Juliana Silveira Correa, PEIG; Maria Lucila Spolidoro, PESC; Adriano Lopes de Melo, PESET; Fernando Matias, PESET; Theodoros Panagoulas, PETP; Thomas Wittur, PPMA-RJ; Ricardo Ganem, RBA; Felipe Queiroz, RBAG; Luciana Sodré, REJ; Rodrigo Rocha, REJ; Ana Lucia Camphora, consultant; Lucio Figueiredo Matias, consultant; Analuce Freitas, TNC.

PARANA

Dionisio Janhaki; Francisco A. Torres de Oliveira; Guilherme C. Vasconcellos; João Btista Campos, Director of Biodiversity; Juarez Cordeiro de Oliveira; Junia Heloisa Woehl; M rcia G. Pires Tossulino; Maria do Rocio C. Rocha; Wilson Loureiro; Carolina Regina Cury Muller, consultant; Analuce Freitas, TNC.

CHILE

No se realizó un taller nacional. La ficha de puntaje fue llenada durante el proceso de desarrollo de un proyecto FMAM-PNUD por representantes de diferentes organizaciones chilenas (véase la metodología). Asimismo, representantes de una serie de instituciones de Chile estuvieron presentes en el taller subregional de Sudamérica celebrado en la CEPAL para lanzar el programa y lograr el compromiso de participación de los países. Esos representantes fueron los siguientes: Consultor; Beatriz Ramírez, CONAMA; Daniel  lvarez, CONAMA, Jefe Unidad de áreas Protegidas, Departamento de Protección de Recursos Naturales; Diego Flores, CONAMA, Gina Michea Anfossi, CONAF, Encargada de Calidad de Atención e Inversión en áreas Protegidas y Comunidades; Miguel Díaz, CONAF, Jefe de Departamento de áreas Protegidas y Comunidades; Marcela Olmo, CONAMA; Miguel Stutzin, CONAMA, Jefe Departamento de Protección de Recursos Naturales; Rafael Asenjo, Coordinador del Programa PNUD/FMAM de Sostenibilidad Financiera; Victoria Alonso, TNC, Especialista en Tierras Privadas; Francisco Solis, TNC, Representante para Chile; María Elena Zúniga, Coordinadora Sudamérica, Estrategia de áreas Protegidas; Marcia Torres, TNC, Administradora; Mark Gerrits, TNC; Arnaldo Rodríguez, TNC.

También asistieron a ese taller subregional representantes de diversos organismos internacionales: Mario Mengareli, FAO, Oficial Forestal; Carlos De Miguel, CEPAL, Oficial de Asuntos Ambientales; José Javier Gómez, CEPAL, Oficial de Asuntos Económicos.

COLOMBIA

Alberto Galán Sarmiento, Fondo Patrimonio Natural, Director; Andrés Felipe García, Parques Nacionales Naturales, Jefe Oficina de Planeación y Seguimiento; Margarita Domínguez, Parques Nacionales Naturales, Oficina de Cooperación Internacional; Nuria Consuelo Villadiego Medina, Parques Nacionales Naturales, Subdirectora Administrativa y Financiera; Carlos Mario Tamayo Saldarriaga, Parques Nacionales, Encargado de la Oficina de Sostenibilidad Financiera; Virginia Salazar, Parques Nacionales Naturales, Oficina de Sostenibilidad Financiera y Servicios Ambientales; Carlos Mario Tamayo, Parques Nacionales Naturales, Coordinador  rea de Sostenibilidad y Servicios Ambientales; Eduardo Velazco Abad, Parques Nacionales Naturales, Director Territorial Suroccidente; Fabio Villamizar Durán, Parques Nacionales Naturales, Director Territorial Norandina; Luz Elvira Angarita Jiménez, Parques Nacionales Naturales, Directora Territorial Caribe; Pedro Nel Vallejo, Parques Nacionales Naturales, Director Territorial Noroccidente; Yaneth Noguera, Parques Nacionales Naturales, Directora Territorial Surandina; Luis Olmedo Martínez, PNUD, Oficial de Programas de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; José Galindo, Consultor PNUD; Juan Carlos López, TNC, Especialista en Fondos Públicos, Asuntos Externos; María Fernanda Acosta, TNC, Especialista Financiera.

COSTA RICA

Jenny Asch, MINAE, Encargada Programa Marino; Marco Tulio Castro, MINAE, Coordinador Administrativo; Marco Vinicio Araya, MINAE, Gerente de áreas Silvestres Protegidas; Patricia Marín, MINAE, Oficina de Cooperación y Proyectos; Sabrina Loaiciga, MINAE, Asesora Legal; Sandra Jiménez, MINAE, Coordinadora Estrategia Financiera; Vanessa Zamora, PNUD Costa Rica; Irene Suárez, TNC, Asuntos Externos; Keylin Vargas, TNC, Asistente Estrategias Nacionales.

CUBA

Armelio del Monte Navarro, CANEC; Aylem Hernández Ávila, Centro Nacional de áreas Protegidas (CNAP); Bertha Crespo, Ministerio del Interior, Cuba, CGB; Carlos A. Díaz Maza, Ministerio de la Agricultura (FONADEF); Carlos García Díaz, Ministerio de la Pesca; Daniela de las Mercedes Arellano Acosta, Agencia de Medio Ambiente, Cuba, Directora Proyecto Sabana Camagüey; Elena de la Guardia Llans , Flora y Fauna; Enrique Daniel Polo Vilato, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA); Enrique Hernández Hernández, CNAP; Francisca Navarrete Limonta, Guant namo; Gloria Gómez, ISPJAE, Cuba, Profesora; Gretel Garcell Sans n, INSMET; Hakna Ferro Azcona, IES; José Luis Corvea Porras, PN Vi ales; Laura Delgado Sánchez, CNAP; María de los Angeles Entralgo Flores, MEP, Cuba, Funcionaria Dirección de Macroeconomía; Maritza García García, CNAP; Martha Sánchez Rumayor, Banco Central de Cuba, Directora Adjunta; Raúl Garrido, CITMA; Rene Tomás Capote Fuentes, IES; Reniel Concepción, CNAP; Susana Perera Valderrama, CNAP; Telmo Lorenzo Ledo Llanes, Ministerio del Turismo; Yadisley Rodríguez Díaz, Flora y Fauna; Yinsay Capote Regueiferos, MFP, Cuba, Directora de Política Financiera; Yoel Martínez Maqueira, PN Viñales; Yoel Vázquez Pérez, ECOVIDA Pinar del Río; Gricel Acosta Acosta, PNUD Cuba; Adrian Barrance, Consultor PNUD.

ECUADOR

Antonio Matamoros, Ministerio de Ambiente (MAE), Dirección Nacional de Biodiversidad; Edgar Rivera, MAE, Dirección Nacional de Biodiversidad; Isabel Endara, MAE, Dirección Nacional de Biodiversidad; Marcela Aguirre, Fondo Ambiental Nacional; M nica Tello, MAE; Patricio

Hermida, MAE, Distrito 6; Samuel Sangüeza, Fondo Ambiental Nacional; Vicente Álvarez, MAE, Parque Nacional Machalilla; Wilson Rojas, Dirección Nacional de Biodiversidad; José Galindo, Consultor PNUD; José Vicente Troya, PNUD; María Mercedes Proaño, PNUD; María Fernanda Acosta, TNC, Especialista Sostenibilidad Financiera; Tatiana Eguetz, TNC, Especialista Áreas Protegidas.

EL SALVADOR

Alfonso Sermeño Martínez, Dirección General de Patrimonio Natural del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DGPN/MARN), Especialista en Manejo de ANP Gerencia de ANP, Ana Patricia Vásquez, Asociación Salvadoreña de Conservación del Medio Ambiente; Andrés Sánchez, DGPN/MARN, Técnico en Gestión de ANP, Gerencia de ANP; Arnulfo Ruíz, Asociación Coordinación de Comunidades para el Desarrollo del Cacahuatiqué (CODECA); Blanca Estela Juárez, Fundación de Asistencia Técnica para el Desarrollo Comunal Salvadoreño (ASISTEDCOS); Carlos Enrique Figueroa, DGPN/MARN, Técnico en Gestión de ANP, Gerencia de ANP; Daisy Herrera de Thomas, Fondo de la Iniciativa para las Américas (FIAES); Fidel Magaña, MARN, Jefe Unidad Financiera Institucional; Héctor Humberto Portillo, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza; Hjalmar Iván Márquez, Fundación Tecleña pro Conservación del Medio Ambiente; Jeannette Monterrosa, DGPN/AECID, Técnico Apoyo Planificación; Kathy Castro de Morales, DGPN/MARN, Técnico en Economía Ambiental; Luis Antonio Henríquez R., MARN/AECID, Técnico en Cuencas; Maximiliano Jovel, Fundación Ecológica de El Salvador (SalvaNATURA); Nancy Xiomara Chiquillo, Fondo de Actividades Especiales (FAE)/MARN; Roxana Ortiz, MARN, Asistente Jurídico de la Directora General Patrimonio Natural; Víctor Emmanuel Cuchilla, DGPN/MARN, Técnico en Gestión de ANP, Gerencia de ANP; Víctor Manuel Rodríguez, DGPN/AECID, Técnico en Cuencas MARN/AECID; Walter Rojas, Áreas Naturales y Corredor Biológico/MARN, Gerente de Áreas Naturales; Zulma Ricord de Mendoza, Patrimonio Natural a.i., Directora General de Patrimonio Natural a.i.

GUATEMALA

Eduardo Fernando Deleón M., Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)/DRAD; Fernando Castro Escobar, CONAP; Manuel Benedicto Lucas López, CONAP; Melvin Hernández, CONAP; Mónica Velásquez, CONAP; David Vargas, CONAP; José Horacio Ramírez Pérez, CONAP/ALUX; Julio C. Castro Salguero, CONAP-Sur Oriente; Luis Armando Ruíz M., CONAP-NISP; Hugo Milián, I.I.A.; Juan Galvez, FARMA; Sergio Vega, MARM/FARMA; María Alejandra Paiz Leonardo, INAB; Nora Edith Rojas Prado, IAB-CEFE; Ana Lucía Orozco Rubio, PNUD; Carmen María López, TNC; Jorge Cardona, TNC.

HONDURAS

Andrés Alegría, ICF/Departamento de Áreas Protegidas; Eula Eduvigues Domínguez, ICF/Áreas Protegidas; Arnulfo Messen, ICF; Carlos García, DIBIO/SERNA; Francisco Aceituno, DIBIO/SERNA; Sandra Mendoza, DIBIO/SERNA; Jania Sierra, UPEG/SERNA; José A. Galdámez, BICA/CONSULTOR INDEP; Lourdes González, SEFIN; Marcela Aguilar, Secretaría de Finanzas, Departamento de Finanzas; Ana Mariá Obando, SERNA/TNC, Consultora; Víctor Archaga, TNC, Asuntos Exteriores.

MÉXICO

Adrián Méndez Barrera (CONAP-Oficinas Centrales); Allan Rhodes, (CONAP-Oficinas Centrales); Iran Álvarez (CONAP-Oficinas Centrales); José Juan Arreola (CONAP-Oficinas Centrales); Juanita García (CONAP-Oficinas Centrales); Liliana Rojas (CONAP-Oficinas Centrales); Pilar López Portillo (CONAP-Oficinas Centrales); María de la Paz Díaz Hernández (CONAP-Oficinas Centrales); Fabián Jiménez (CONAP-Dirección Regional del Noroeste y Alto Golfo de California); Fabiana Arévalo (CONAP-Dirección Regional de Frontera Sur Istmo y Pacífico Sur); Gustavo Alberto Elton Benhumea (CONAP-Dirección Regional de Occidente y Pacífico Centro); Gustavo González (CONAP-Dirección Regional de Centro y Eje Neovolcánico); Javier Jiménez (CONAP-Dirección Regional de Frontera Sur Istmo y Pacífico Sur); Juan Carlos Romero (CONAP-Dirección Regional del Golfo de México y Planicie Costera); Julio Alberto Carrera López (CONAP-Director Regional del Noreste y Sierra Madre Oriental); María Elena Rodarte (CONAP-Dirección Regional del Norte y Sierra Madre Occidental); Ricardo Gómez, (CONAP-Dirección Regional de la Península de Yucatán y Caribe Mexicano); Andrew Rhodes (FANP-FMCN); Alejandro Castillo (CONANP-PNUD); Kyoko Bourns (PNUD); Susana Rojas González de Castilla (Consultora PNUD-TNC); José María Makepeace (Consultor PNUD-TNC); Juan E. Bezaury Creel (TNC México); Alejandra Reta (TNC México).

NICARAGUA

Francisco Gadea Castillo, MARENA-DGPN, Director General; Freddy Rivera, MARENA/SINAP, Director del SINAP DGPN; Germán Cruz A, MARENA, SINAP, DGPN, Coord. Técnico Planificación Estratégica SINAP; Abigail Calero, MARENA/SINAP, Especialista Áreas Protegidas; Edgard Gaitán, MARENA, Conductor - SINAP; Wilber Noguera, MARENA, Resp. Oficina de Presupuesto; Xiomara Medrano, MARENA, Especialista SINAP; Berenice Maranhao Arróliga, RSP La Máquina, Propietaria; Claudia Belli, Red RSP/RSP Montibelli, Presidente de la Red RSP Gerente Montibelli; Claudia Urbina, INTA, Directora de Planificación; Diana Navarrete, Ministerio de Energía y Mina, Ing. de Proyecto; Freddy Cruz, RSP Estancia El Congo, Propietario; Giovanni Carranza, Ministerio de Energía y Mina, Especialista Ambiental; Ismael Miranda, FIDER/Tisey-Estanzuela, Contador General FIDER; Jacinto Cedeno, FUNDENIC, Directivo; Sandra Tijerino, FUNDENIC/Cerro Musún, Asesora; José Alberto Gutiérrez, SELVA/Padre Ramos, Director Ejecutivo; Juan Monjarréz, Ejército de Nicaragua, Jefe de Depto. Márvin Acuña G., Foro Miraflor, Administrador General; Márvin Ocampo, Instituto Nicaragüense de Acueducto y Alcantarillado (INAA), Unidad Inspector y Calidad Ambiental; Roberto García López, AMUNIC, Responsable UGA; Pablo Castillo, AMUNIC, Asistente Técnico; Ramón Ortiz, AMUNIC, Conductor; Rafael Praslin, Sábalo Lodge, Mercadeo; Raquel Quezada, INTUR, Coordinadora de la Unidad Ambiental; Róger A. Montenegro, DR, Técnico UGA; Ronald Guevara, Foro Miraflor, Técnico; Verónica P. Franger, RSP Greenfields, Representante Legal; William Áreas Calvo, LIDER/Volcán Cosiguina, Director; María Fernanda Sánchez, PNUD, Oficial de Proyecto PNUD; Norvin Sepúlveda, TNC, Director de Programa; María Victoria Urquijo, TNC, Oficial Relaciones Externas.

PANAMÁ

Edgar Arauz, ANAM, Jefe del Departamento de Áreas Protegidas; Roberto Vásquez, ANAM, Jefe de Departamento; Virginia Fernández, ANAM, Administradora del SINAP; Antonio Chang K., DAPUS-ANAM, Abogado; Raúl Pinedo, DAPUS-ANAM, Economista; Margarita Guerra, DPPA-ANAM, Analista; Pedro Madero, ANAM, Analista de Contabilidad; Betsy González, ANAM, Técnico Áreas Protegidas; Darío Luque, ANAM, Técnico Biodiversidad; Camilo Arauz, MEF, Director de Crédito Público; José Santamaría, Fundación NATURA, Asistente Gerencia de Proyectos; Marlouis Alvarado, TNC, Asistente de Programa; Olga Robles, PNUD, Oficial de Programa.

PARAGUAY

Raúl Ayala, Secretaría de Ambiente (SEAM) Director General; Carlos Britos, DGCPB, SEAM, Director General de Conservación y Protección de la Biodiversidad; Juan C. Aranda Pérez, DAP, SEAM, Director; Sandra Lerna, SEAM, Dirección Financiera, Directora; Mario Garcé, SEAM, Jefe de Departamento; Elizabeth Martínez, DAP, SEAM, Técnica; Patricio Ortiz, DEIA, SEAM, Técnico; Sandra Aranda, DAP, SEAM, Técnica; Enrique Bragairag, SEAM/PNUD/FMAM, Plan Estratégico; Oscar Ferreira, Proyecto Paraguay Silvestre 98G33, ATP; Héctor D. Alonso, Proyecto Paraguay Silvestre 98G33, Asistente ATP.

PERÚ

Ada Ruth Castillo Ordinola, INRENA, Coordinadora ANP; Alberto Zamudio, INRENA, Coordinador; Camila Germaná, INRENA, Coordinador; Alberto Paniagua, PROFONANPE, Director Ejecutivo; Gustavo Suárez de Freitas, PROFONANPE, Coordinador Pronanp; Odile Sánchez, PROFONANPE, ACBT; Eduardo García, SERNANP, Coordinador de Áreas Protegidas; Fernando León, MIMAN, Asesor; Isabel Renner, PDRS-GTZ, Asesora Técnica; Lucía Ruiz, CIMA, Directora Ejecutiva; Sonia Domínguez, MEDA, Gerente General; Luis Espinel, CI, Director Ejecutivo; Raúl Tolmos, PNUD, Oficial de Programa; Gabriel Quijandria, TNC, Representante de Perú; Juan José Rodríguez, TNC, Coordinador.

REPÚBLICA DOMINICANA

Alfredo Martínez, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Encargado del Equipo Técnico de la Dirección de Áreas Protegidas; Bernardo Bidó, MARN, Sub-encargado de Contabilidad; Bethania Fernández, MARN, Encargada del Departamento Legal; Carmen Castellanos, MARN, Encargada de Ingresos; Celeste Oneida Severino, MARN, Encargada del Departamento de Tesorería; Clara Moore, MARN, Encargado del Departamento de Contabilidad; David A. Rodríguez, Consultor; Dennis Cabrera, MARN, Dirección Administrativa; Eihard Molina, Proyecto NISP, Jefe de la Unidad de Seguimiento a los Acuerdos de Convención de la Diversidad Biológica; Evaydee Pérez, Consultora; Fausto Ogando, MARN, Encargado de Suministros; Fernando Amador, MARN, Encargado de Almacén; Franklyn Ferreira, MARN, Dirección de Tecnología; Genaro Agramonte Parra, E.N., Tte. Coronel, MARN, Encargado de la División de Protección y Vigilancia; Germán Dominici, MARN, Encargado del Departamento de Gestión; Héctor Carvajal Yubelka Capellán, MARN, Encargado de Almacén de la Dirección de Áreas Protegidas; Jonathan Delance, Proyecto de Reingeniería, Coordinador del Proyecto de Reingeniería; José M. Mateo, Ing., MARN, Dirección de Áreas Protegidas; José R. Almonte, MARN, OSPP Director; Leonardo Liriano, Administrador de Cabo Cabrón; María A. Docampo, MARN, Directora de Proyectos Especiales, Oficina de Planificación de Proyectos-OSPP; María Eugenia Morales, UNDP, Especialista en M&E; Mercedes Margarita Pequera Méndez, MARN, Técnica de la Dirección de Biodiversidad; Pedro Arias, MARN, Encargado del Departamento de Ordenación de la Dirección de Áreas Protegidas; Pedro Sánchez, MARN, Encargado de Compras; Pedro Tejada, MARN, Dirección Financiera; Priscilla Peña, MARN, Asistente Técnica del Subsecretario; Rafael Macario, MARN, Encargado de Tesorería Áreas Protegidas; Ramón E. Castillo, Administrador de RC Ébano Verde; Ramona Herarte, MARN, Encargada de Contabilidad Áreas Protegidas; Ricardo Contreras, MARN, Encargado Administrativo; Roberto Sánchez, Consultor; Néstor Sánchez, TNC, Asuntos Externos.

URUGUAY

Alicia Torres, Dirección Nacional del Medio Ambiente; Víctor Cantón, División Biodiversidad y AP, Director; Guillermo Scarlato Zunino, Proyecto SNAP, Coordinador General; Laura García Tagliani, Proyecto SNAP, Coordinadora; Álvaro Salazar, Proyecto SNAP, Economista; Bibiana Lanzilotta, Proyecto SNAP, Economista; María Eugenia Cedrés, Proyecto SNAP, Asistente; Marcelo Cousillas, Dirección Nacional del Medio Ambiente, Asesor Legal; Pedro Apezteguia, Ministerio de Economía y Finanzas, Asesor; Walter Monzo López, DINAMA, Asesor Financiero; Flavio Scasso, Unidad de Programa PNUD.

VENEZUELA

Rafael Andrade, INPARQUES, Director; Ramón Quintero, INPARQUES, Director; Ángel González, INPARQUES, Director Recreación; José Montenegro Mago, INPARQUES, Director Regional para el Estado de Sucre; Francis Migoogna, INPARQUES, Consultor Jurídico; Beatriz Durán, INPARQUES, Jefe de División; Neida Paiva A., INPARQUES, Jefe de División; Román Gerardo Pineda Duran, INPARQUES, Ingeniero Civil Jefe; Belkys González, INPARQUES, Profesional I; Emanuela Febo, INPARQUES, Profesional I; Anais Britos, INPARQUES, Técnico; Juan Carlos Velásquez, INPARQUES; América Cairos, MINAMB-PRBDO, Administra-dora; Víctor Andrade, Consultor; Antonio Sánchez, Consultor; José Galindo, Consultor, PNUD, Ricardo Petit, Oficial de Programas; PNUD Venezuela; María Fernanda Acosta, TNC, Especialista Financiera; Lila Gil, TNC, Representante de País.

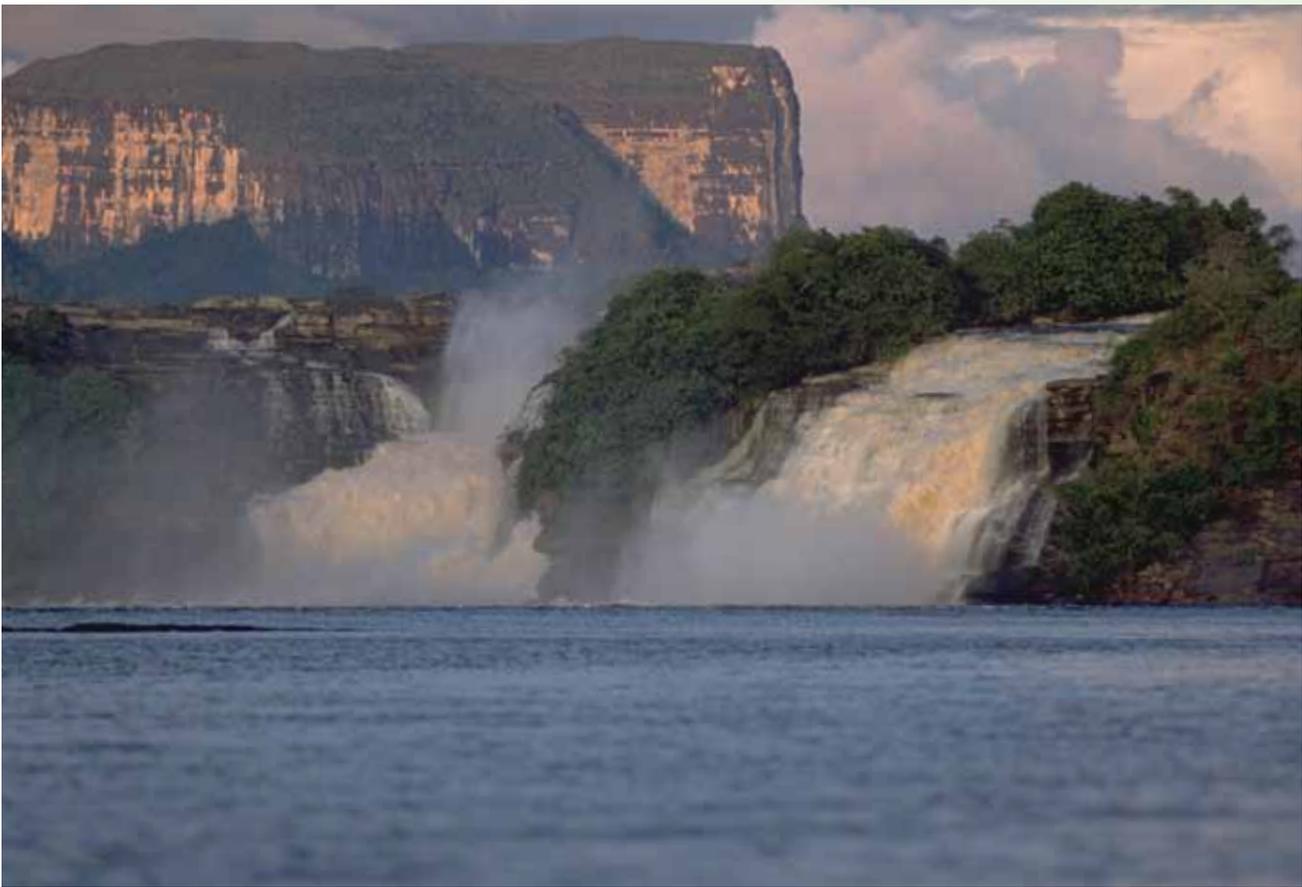


AGRADECIMIENTOS:

Se agradece muy especialmente a Marlon Flores, María Elena Zúñiga y Michelle Libby por su intervención fundamental en el aporte del equipo de TNC para la aplicación de la Ficha de Puntaje y la elaboración de los informes subregionales. Se hace extensivo este reconocimiento a Luis Pabón, Tarsicio Granizo, y a Lila Gil, actualmente a cargo del equipo de TNC en este proyecto; Patricia Pérez, directora de proyecto del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; Ericka Espino, Asociada del Programa ALC-Centro Regional-PNUD; Nick Remple, Jefe Regional de Prácticas para el Grupo de Energía y Medio Ambiente del PNUD-ALC; Trevor Sandwith, TNC; Jamie Ervin, del Programa de Donaciones para la Acción Temprana del PNUD, Juan Carlos Rivera y Julio Zambrano de la consultora Mentefactura, que prestó apoyo fundamental para el análisis de datos.

Asimismo, se agradece la colaboración de los expertos que realizaron la revisión por pares: John Clausen, Jason Cole, Midori Paxton y Maxim Vergeichik.

LIMITACIÓN DE RESPONSABILIDAD: Algunos datos de este informe pueden contener ciertas inconsistencias e inexactitudes porque fueron obtenidos de los talleres nacionales sobre la Ficha de Puntaje y del seguimiento correspondiente durante la preparación del informe. En una fase de consulta, los datos fueron elevados a todos los gobiernos para su verificación. No obstante, las finanzas de las áreas protegidas pueden ser complejas debido a la existencia de diversas fuentes de financiamiento. Por consiguiente, los datos de este informe deben considerarse como una aproximación, y tienen por objeto ser utilizados para determinar las tendencias generales y a los efectos del debate y la investigación sobre el tema.



© Will van Overbeek/TNC

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (España)
ALC	América Latina y el Caribe
AMP	Área marina protegida
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente (Panamá)
AP	Área protegida
APN	Administración de Parques Nacionales (Argentina)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CI	Conservación Internacional
CIMA	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (Cuba)
CNAP	Centro Nacional de Áreas Protegidas (Cuba)
CONAF	Corporación Nacional Forestal (Chile)
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente (Chile)
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (México)
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente (Uruguay)
EGAP	Estrategia Global de Areas Protegidas
EMAAPQ	Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable – Quito (Ecuador)
ENPFF	Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna (Cuba)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FONAG	Fondo para la Protección del Agua, Quito (Ecuador)
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Brasil)
ICMS	Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (Brasil)
INAB	Instituto Nacional de Bosques (Guatemala)
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (Colombia)
INPARQUES	Instituto Nacional de Parques (Venezuela)
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales (Perú)
ITT	Ishpingo-Tambococha-Tiputini (Ecuador)
IVA	Impuesto al valor agregado
MA	Mesoamérica
MARENA	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Nicaragua)
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (El Salvador)
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
MINAET	Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Costa Rica)
MINAM	Ministerio del Ambiente, Perú
MMA	Ministerio de Medio Ambiente (Brasil)
MNREI	Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente (Belice)
NA	No aplicable
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

ONG	Organización no gubernamental
PACT	Fondo para la Conservación de Áreas Protegidas
PET	Programa de Empleo Temporal (México)
PIB	Producto Interno Bruto
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales (Guatemala)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROCOCES	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (México)
PRODERS	Programa de Desarrollo Regional Sustentable (México)
PROFONANPE	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado, Perú
PROMETA	Protección del Medio Ambiente Tarija (Bolivia)
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras (Panamá)
PSA	Pagos por servicios ambientales
RAMSAR	Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, o Convención de Ramsar
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
RedLAC	Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
SA	Sudamérica
SEAM	Secretaría del Ambiente (Paraguay)
SEMARENA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (República Dominicana)
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Honduras)
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Perú)
SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas (Bolivia)
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Costa Rica)
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Perú)
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Colombia, Panamá y Nicaragua)
SINASIP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Paraguay
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ecuador, Chile y Uruguay)
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (Brasil)
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales (Colombia)
TEEB	Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad
TNC	The Nature Conservancy
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Colombia)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WCMC	Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación
WCPA	Comisión Mundial de Áreas Protegidas
WCS	Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre
WDPA	Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

Índice

Resumen ejecutivo	13
Conclusiones principales.....	14
La Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera del PNUD y el proceso consultivo	14
Datos financieros fundamentales.....	16
Análisis de sostenibilidad.....	18
Recomendaciones: Guía de políticas.....	19
La tarea por delante.....	22
Capítulo 1. Introducción	23
1.1 Antecedentes y objetivos del presente Informe.....	23
1.2 Sistemas de áreas protegidas en América Latina y el Caribe.....	25
1.3 El valor de los sistemas de AP.....	27
1.4 Sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas.....	31
Capítulo 2. Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas	37
2.1 La Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas.....	37
2.2 Metodología de aplicación de la Ficha de Puntaje.....	38
2.3 Sistemas de áreas protegidas comprendidos en el Informe.....	39
2.4 Datos financieros cuantitativos recopilados.....	44
2.5 Datos cualitativos recopilados.....	46
Capítulo 3. Análisis financiero	49
3.1 Financiamiento disponible para los sistemas de áreas protegidas.....	49
3.2 Necesidades y brechas de financiamiento para los sistemas de AP.....	73
Capítulo 4. Análisis de sostenibilidad	89
4.1 Panorama general de los fundamentos estructurales del financiamiento de AP.....	89
4.2 Estructura de gobernanza de los sistemas de financiamiento de áreas protegidas.....	94
4.3 Componente 1: Marcos legales, reguladores e institucionales — Resultados por elemento	99
4.4 Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo.....	112
4.5 Componente 2: Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo — Resultados por elemento.....	117
4.6 Herramientas para la generación de ingresos.....	123
4.7 Componente 3: Herramientas para la generación de ingresos — Resultados por elemento.....	129
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones	137
5.1 Conclusiones.....	137
5.2 Recomendaciones: Una hoja de ruta para la acción.....	143
Anexo 1. Glosario.....	148
Anexo 2. Uso de correlaciones en los datos sobre financiamiento de AP.....	151
Anexo 3. Referencias.....	152
Notas	154



*Si no se invierte en las áreas protegidas
y en el capital natural que ellas
protegen, no solo se socava el desarrollo
actual sino que también se cierran
posibles vías de desarrollo ante los
cambios del clima.*



Resumen ejecutivo

En este Informe pionero se comparan y agregan datos financieros oficiales e información cualitativa sobre el estado de la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas (AP) de 20 países de América Latina y el Caribe (ALC)¹. A nivel local y regional, las AP analizadas generan en su superficie combinada beneficios directos e indirectos para una población de 564 millones de habitantes de esos 20 países. A nivel mundial, los sistemas de AP de ALC contienen y sustentan muchos beneficios importantes en aspectos tales como la conservación de la biodiversidad, el desarrollo humano y, cada vez más, los servicios de ecosistemas para manejar el secuestro de carbono.

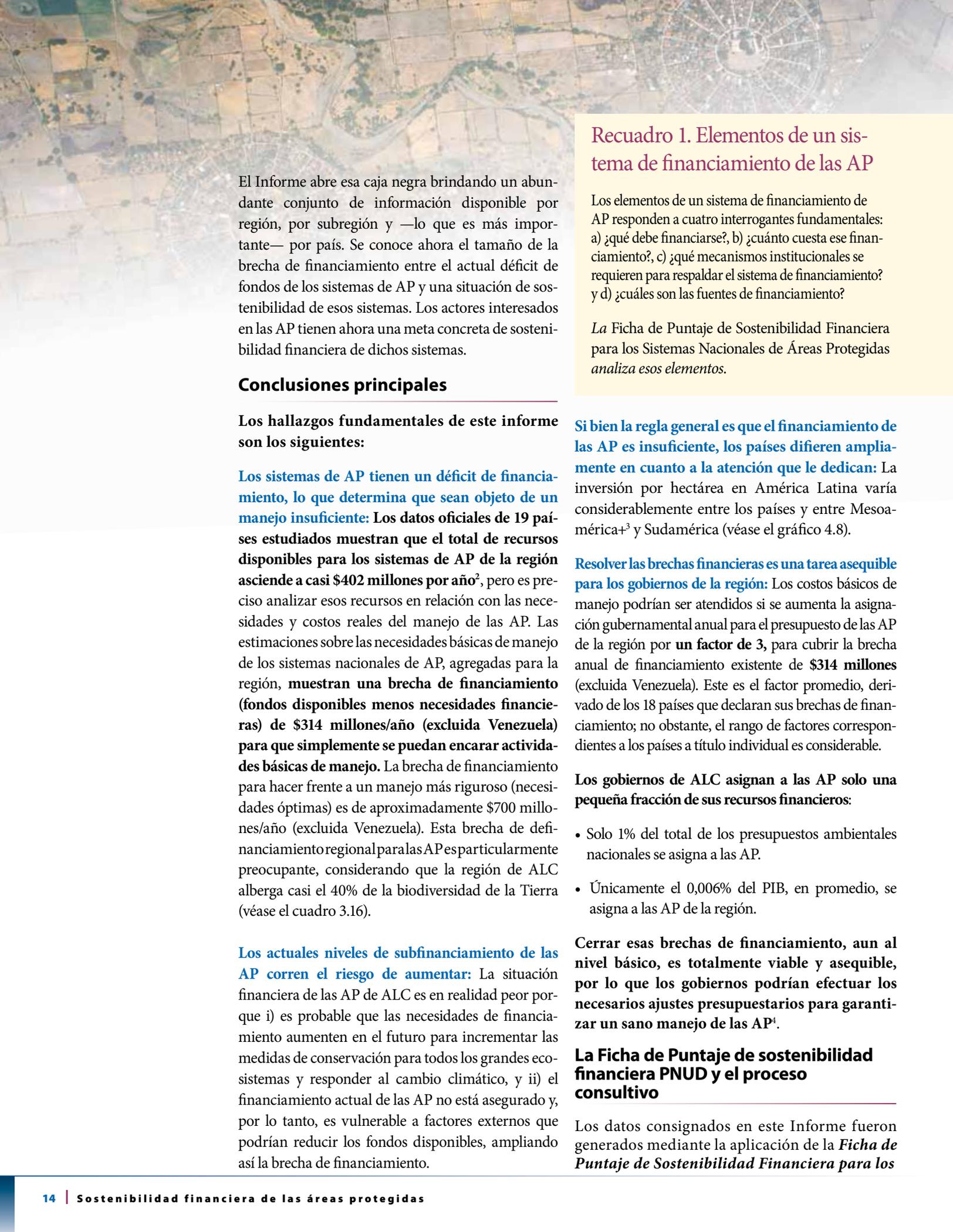


© Hugo Anaya/TNC

La cantidad, tipo, nivel y utilidad inmediata de los datos presentados en el documento completo no tienen precedentes. Los responsables de la elaboración de políticas, los profesionales y los investigadores encontrarán la información necesaria para la planificación regional y nacional, y una base analítica clara y robusta para reformular las inversiones a fin de mejorar la sostenibilidad financiera de las AP. Si bien esas observaciones revelan el nivel de la brecha financiera que enfrenta la región, también muestran que reducir esa brecha es algo viable y asequible, de modo

que las AP puedan ser manejadas de manera costo-efectiva para beneficio de todos.

Las partes interesadas en el tema perciben la sostenibilidad financiera de las AP como una “caja negra”. Esa percepción surge de un desconocimiento de los elementos que conforman los sistemas financieros de las AP y de la falta de información financiera específica referida tanto a las necesidades de las AP como a su financiamiento. Un obstáculo importante para la sostenibilidad financiera de las AP ha sido esa inexistencia de información detallada sobre el financiamiento.



El Informe abre esa caja negra brindando un abundante conjunto de información disponible por región, por subregión y —lo que es más importante— por país. Se conoce ahora el tamaño de la brecha de financiamiento entre el actual déficit de fondos de los sistemas de AP y una situación de sostenibilidad de esos sistemas. Los actores interesados en las AP tienen ahora una meta concreta de sostenibilidad financiera de dichos sistemas.

Conclusiones principales

Los hallazgos fundamentales de este informe son los siguientes:

Los sistemas de AP tienen un déficit de financiamiento, lo que determina que sean objeto de un manejo insuficiente: Los datos oficiales de 19 países estudiados muestran que el total de recursos disponibles para los sistemas de AP de la región asciende a casi \$402 millones por año², pero es preciso analizar esos recursos en relación con las necesidades y costos reales del manejo de las AP. Las estimaciones sobre las necesidades básicas de manejo de los sistemas nacionales de AP, agregadas para la región, **muestran una brecha de financiamiento (fondos disponibles menos necesidades financieras) de \$314 millones/año (excluida Venezuela) para que simplemente se puedan encarar actividades básicas de manejo.** La brecha de financiamiento para hacer frente a un manejo más riguroso (necesidades óptimas) es de aproximadamente \$700 millones/año (excluida Venezuela). Esta brecha de deficiencia de financiamiento regional para las AP es particularmente preocupante, considerando que la región de ALC alberga casi el 40% de la biodiversidad de la Tierra (véase el cuadro 3.16).

Los actuales niveles de subfinanciamiento de las AP corren el riesgo de aumentar: La situación financiera de las AP de ALC es en realidad peor porque i) es probable que las necesidades de financiamiento aumenten en el futuro para incrementar las medidas de conservación para todos los grandes ecosistemas y responder al cambio climático, y ii) el financiamiento actual de las AP no está asegurado y, por lo tanto, es vulnerable a factores externos que podrían reducir los fondos disponibles, ampliando así la brecha de financiamiento.

Recuadro 1. Elementos de un sistema de financiamiento de las AP

Los elementos de un sistema de financiamiento de AP responden a cuatro interrogantes fundamentales: a) ¿qué debe financiarse?, b) ¿cuánto cuesta ese financiamiento?, c) ¿qué mecanismos institucionales se requieren para respaldar el sistema de financiamiento? y d) ¿cuáles son las fuentes de financiamiento?

La Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas analiza esos elementos.

Si bien la regla general es que el financiamiento de las AP es insuficiente, los países difieren ampliamente en cuanto a la atención que le dedican: La inversión por hectárea en América Latina varía considerablemente entre los países y entre Mesoamérica³ y Sudamérica (véase el gráfico 4.8).

Resolver las brechas financieras es una tarea asequible para los gobiernos de la región: Los costos básicos de manejo podrían ser atendidos si se aumenta la asignación gubernamental anual para el presupuesto de las AP de la región por **un factor de 3**, para cubrir la brecha anual de financiamiento existente de **\$314 millones** (excluida Venezuela). Este es el factor promedio, derivado de los 18 países que declaran sus brechas de financiamiento; no obstante, el rango de factores correspondientes a los países a título individual es considerable.

Los gobiernos de ALC asignan a las AP solo una pequeña fracción de sus recursos financieros:

- Solo 1% del total de los presupuestos ambientales nacionales se asigna a las AP.
- Únicamente el 0,006% del PIB, en promedio, se asigna a las AP de la región.

Cerrar esas brechas de financiamiento, aun al nivel básico, es totalmente viable y asequible, por lo que los gobiernos podrían efectuar los necesarios ajustes presupuestarios para garantizar un sano manejo de las AP⁴.

La Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera PNUD y el proceso consultivo

Los datos consignados en este Informe fueron generados mediante la aplicación de la *Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los*

Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas, del PNUD. La Ficha es una herramienta analítica integral que puede utilizarse para examinar los aspectos cuantitativos y cualitativos de los sistemas de AP y su contexto situacional. Las autoridades de los sistemas de AP deberían llenar la Ficha de Puntaje todos los años para suministrar datos anuales que permitan a los interesados ver su evolución a través del tiempo. Los resultados del primer año registrados en la Ficha proporcionan los datos de la línea de base (principalmente datos de 2008). Los hallazgos emanados de la Ficha de Puntaje permitirán a quienes trabajan en el tema de la sostenibilidad de las AP —autoridades de las AP, gobiernos, donantes internacionales y otros interesados— hacer un seguimiento de su avance colectivo a nivel de cada país, hacia el objetivo de dotar a los sistemas de AP de una mayor sostenibilidad financiera. Los elementos cuantitativos y cualitativos del financiamiento de las AP se enumeran en la estructura tripartita de la Ficha de Puntaje.

Parte I, evaluación de la situación financiera general del sistema de AP.

Parte II, evaluación de elementos específicos del análisis financiero.

Parte III, resumen de esos hallazgos en un proceso de puntaje.

Los hallazgos resultantes del análisis financiero se basan en gran medida en los datos cuantitativos derivados de la

Recuadro 2. Los riesgos de no financiar las AP

Sin fondos, las AP no pueden contratar personal para planificar, manejar o patrullar esas tierras. Sin fondos, las AP no pueden capacitar a su personal. Sin fondos, las AP no pueden invertir en una infraestructura capaz de atraer a turistas, con la consiguiente entrada de moneda extranjera. Sin fondos, las AP no pueden trabajar con las comunidades locales en el manejo de las zonas de amortiguamiento.

Sin fondos, no pueden realizarse estudios de investigación sobre las especies. Esencialmente, sin fondos adecuados, las AP no pueden conservar la biodiversidad ni brindar ecosistemas sanos que funcionen adecuadamente. La degradación del ecosistema provocará la pérdida de bienes y servicios importantes para el sustento de la comunidad

aplicación de la Parte I de la Ficha de Puntaje. Los datos recogidos, principalmente de fuentes gubernamentales por país, se refieren a los siguientes aspectos:

A. Financiamiento disponible (véase en los gráficos 3.2 y 3.3 una descripción gráfica de la composición de los fondos)

1. Fondos totales del presupuesto del gobierno central.
2. Fondos extrapresupuestarios (incluida la cooperación internacional canalizada a través del gobierno, fondos fiduciarios, ONG y fundaciones, y algunos instrumentos gubernamentales, como tarifas e impuestos dedicados, etc.).
3. Porcentaje de los ingresos generados por las AP retenido por el sistema de AP para su reinversión.

Las tres fuentes mencionadas representan el financiamiento disponible total para el sistema de AP.

B. Costos y necesidades de financiamiento

1. Gastos totales para las AP.
2. Estimación de las necesidades de financiamiento del sistema de AP (escenarios de manejo básico y óptimo).

C. Brecha de financiamiento anual

1. Brecha para el manejo básico (véase el gráfico 3.18).
2. Brecha para el manejo óptimo (véase el gráfico 3.20).

local, así como para sectores productivos como la agricultura, el turismo y la energía. También se reducirá la protección frente a eventos climáticos extremos y se perderán oportunidades costo-efectivas para reforzar la resiliencia ante el cambio climático. Si no se invierte en las AP y en el capital natural que ellas protegen, no solo se socava el desarrollo actual sino que también se cierran posibles vías de desarrollo ante los cambios del clima.

La inversión en AP ofrece una solución sin ninguna desventaja, que ofrece beneficios para el desarrollo ahora y en el futuro. Como se afirma en el *Informe TEEB para los responsables de la elaboración de políticas* con referencia a la inversión en AP, no importa cuán minuciosamente se calculen las cifras: la relación entre beneficios y costos finalmente oscila entre 25 a uno y 100 a uno¹.

1. Basado en una evaluación de 1.100 estudios que abarcan diferentes países y diferentes servicios de ecosistemas.

Mientras que la Parte I de la Ficha de Puntaje presenta una instantánea de la situación financiera por país, en la Parte II se analiza el contexto situacional de los sistemas de AP en cada país de manera rigurosa y sistemática. En la Parte III de la Ficha de Puntaje se desarrollan puntajes agregados entre todas las categorías analíticas. De cara al futuro, el PNUD mantiene la versión actualmente vigente de la Ficha de Puntaje, modificándola y actualizándola según sea necesario⁵.

Datos financieros fundamentales

Fuentes de financiamiento de las AP

Los fondos totales disponibles para el financiamiento de las AP pueden dividirse en tres categorías: fondos presupuestados por el gobierno; fuentes extrapresupuestarias, incluida la cooperación internacional a través de los fondos de donantes; e ingresos generados por las actividades de las AP a nivel de sitios (véase el cuadro 3.3). La categoría “Otros” se refiere a una serie de pequeños fondos resultantes de diversos mecanismos y estructuras. Véase en el gráfico 3.2 un tratamiento agregado de esas categorías de composición de fondos en la región. De la composición de los fondos para los sistemas de AP surge el siguiente desglose regional⁶:

- 60% de fondos del presupuesto anual del gobierno central destinados específicamente a las AP
- 15% de cooperación internacional
- 14% clasificados como “Otros”
- 11% de ingresos generados en los sitios

En la región en general, el porcentaje de contribución gubernamental al financiamiento de las AP varía según el país. Las AP de muchos países dependen fuertemente de los fondos del presupuesto público, con un menor aporte de los ingresos generados por las AP a pesar de los recientes esfuerzos emprendidos a tal efecto en materia de turismo, recursos hídricos y otras actividades vinculadas a los sitios de AP. En el gráfico 3.5 se muestra, por país, la dependencia de los sistemas de AP de los fondos presupuestarios del gobierno central. El cuadro 3.3 muestra el monto absoluto por país y por tipo de fondo⁷.

Recuadro 3. Cerrar las brechas de financiamiento en la región es una tarea viable

Los costos previstos en el escenario de manejo básico podrían satisfacerse si la asignación gubernamental anual a los presupuestos de las AP de la región aumentara por un **factor de 3** a fin de cubrir la brecha de financiamiento existente para el manejo básico que asciende a **\$314 millones/año** (excluida Venezuela). Como el gasto público actual equivale aproximadamente a 40 centavos per cápita, en promedio, un incremento de **3 veces** llevaría la inversión total anual a algo más de \$1 per cápita, es decir, la inversión pública adicional requerida para cerrar la brecha de financiamiento para el manejo básico de los 18 países **es inferior al costo de una lata de gaseosa por persona en esos países**.

Cooperación internacional y fondos de donantes

Un porcentaje estimado de 15% del total de fondos disponibles para los sistemas de AP de la región proviene de fondos de donantes (véase el gráfico 3.7). Esos fondos aportados por la cooperación internacional se canalizan principalmente en dos formas: primero, a través de la ejecución de un programa o proyecto a nivel del sitio o del sistema o, segundo, mediante la capitalización de los instrumentos de fondos fiduciarios ambientales, dos de cuyos instrumentos son las donaciones y los canjes de deuda por naturaleza. Los fondos de donantes generalmente se destinan al desarrollo de capacidades, inversiones en infraestructura y servicios profesionales de AP. No obstante, en el presente Informe no fue posible verificar si estos fondos son complementarios o sustitutivos de los fondos del presupuesto gubernamental.

En los diversos países de la región, el nivel de financiamiento aportado por los mecanismos de donantes varía ampliamente, existiendo cierta preocupación en cuanto a que los fondos internacionales no siempre responden a las prioridades definidas por los sistemas y los sitios de AP. Otra preocupación acerca de los fondos de donantes es que el registro

de la contabilidad y la gestión financiera de esos recursos no siempre se armoniza con las estructuras contables y de gestión existentes en cada país.

A pesar de los problemas que plantea la cooperación internacional en materia de necesidades de las AP, los interesados destacan la utilidad de contar con un mayor volumen de fondos de donantes, especialmente en vista de la fuerte e incipiente tendencia de estos últimos a dar prioridad a iniciativas que vinculen la inversión medioambiental con la reducción de la pobreza y el cambio climático. Los sistemas de AP de la región de ALC reciben menos del 2% de todos los fondos internacionales destinados a la ayuda para el desarrollo. El gráfico 3.7 muestra la cooperación internacional por país como proporción de la totalidad de fondos disponibles. En el gráfico 3.17 se expone la misma información en función de la ayuda internacional presente o ausente dentro de un país.

Ingresos generados por los sitios de AP

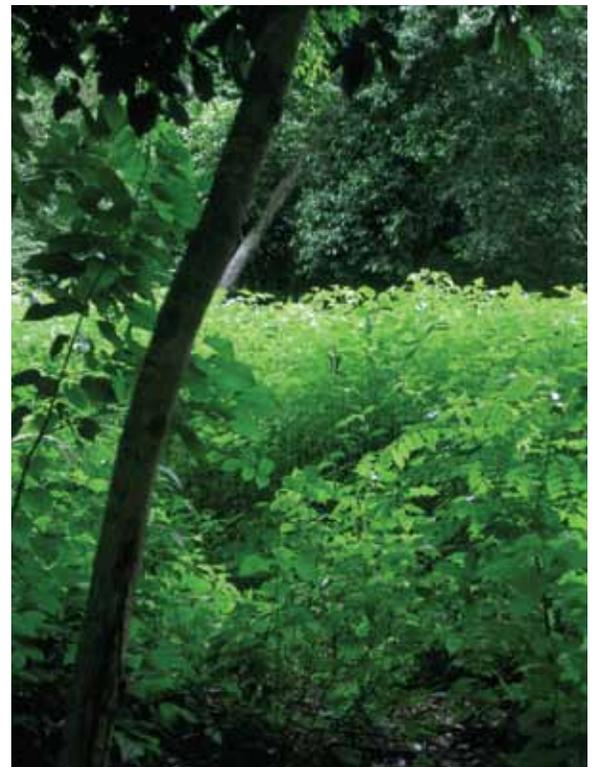
Los sitios de AP declaran una diversidad de actividades generadoras de ingresos a nivel de los parques, que incluyen tarifas de entrada, permisos de recreación y turismo, concesiones, pagos por servicios ambientales (PSA) y otros aranceles como los relativos a la investigación científica. En la región, los ingresos generados por los sitios totalizaron solo \$2,6 millones, cifra equivalente al 10% de los fondos disponibles para los sistemas de AP. Véase en el gráfico 3.10 la composición de las oportunidades de generación de ingresos desde los sitios.

En vista de todo el esfuerzo dedicado a respaldar y estimular la generación de ingresos a nivel de los sitios, el monto total parece ser relativamente limitado. La conclusión de este Informe es que los presupuestos gubernamentales siguen siendo la fuente más importante de financiamiento para las AP. No obstante, se presentan importantes oportunidades de incrementar la generación de ingresos en los sitios, complementar los presupuestos públicos mediante un aumento de las tarifas de acceso y concentrar la atención en los mecanismos de concesión y de PSA (véase el gráfico 3.11). Es interesante señalar que, hasta ahora, los programas de PSA no han estado a la altura de las expectativas, ya que aportan solo el 1% de los ingresos generados por los sitios. Los interesados deben reconocer que todavía la normativa legal exige remitir muchos ingresos de las AP del sitio en sí al gobierno central,

Recuadro 4. Talleres sobre la Ficha de Puntaje

Cada país participante dedicó entre uno y dos días a realizar talleres con intervención de múltiples interesados para preparar la Ficha de Puntaje. Esa fue la primera vez que diferentes grupos dentro del gobierno y de las ONG mantuvieron debates focalizados en las finanzas de las AP. En total, 378 funcionarios gubernamentales y profesionales del ámbito de las AP participaron en la tarea de aplicar la Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera entre los 20 países. Como resultado de la información recogida en este proceso, el PNUD ha publicado una segunda edición de la *Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas, 2010*.

y esos fondos no siempre vuelven al lugar en los que se originan. Esta práctica normal debilita los incentivos para ampliar o, en algunos casos, siquiera iniciar actividades de generación de ingresos a nivel de las AP.



Análisis de sostenibilidad

La Parte II de la Ficha de Puntaje contiene un análisis cualitativo acerca de la forma en que el contexto situacional de las AP contribuye significativamente a comprender el marco de gobernanza que rige el financiamiento para la conservación de las AP.

Esta segunda parte está dividida en tres componentes, cada uno de ellos fundamental para el pleno funcionamiento de un sistema financiero a nivel de los sitios y de los sistemas.

1. Marcos legales, reguladores e institucionales que habiliten el financiamiento sostenible.
2. Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo.
3. Herramientas para la generación y movilización de ingresos.

Cada componente se divide en elementos, que a su vez se dividen en subelementos. La Ficha de Puntaje incluye pautas estructuradas para evaluar y asignar un puntaje a cada subelemento. Esa evaluación puede ayudar a un país a identificar aquellos aspectos de la estructura de gobernanza que deben ser mejorados para fortalecer el sistema de financiamiento de las AP. El Componente 1 —Marcos legales, reguladores e institucionales que habiliten el financiamiento sostenible— es particularmente relevante porque estos elementos describen el clima en el que deben operar las AP y sus sistemas. El gráfico 4.8 y el cuadro 4.1 muestran información detallada acerca de los elementos que integran el Componente 1. En el gráfico 4.11 y el cuadro 4.3 se presentan hallazgos referidos a los elementos del Componente 2. En el gráfico 4.14 y el cuadro 4.4 se exponen hallazgos sobre los elementos constitutivos del Componente 3.

Hallazgos correspondientes a la Parte II

Los sistemas de financiamiento de AP se componen de múltiples elementos, y para desentrañarlos es preciso comprender, investigar y abordar cada elemento: La sostenibilidad financiera requiere un

enfoque integrado que facilite la existencia de un marco legal, institucional y político habilitante. Los elementos de la Ficha de Puntaje promueven la adopción de estándares y metas concretas para la toma de decisiones a nivel nacional y para la cooperación Sur-Sur. Si se abordan todos esos elementos, el sistema en su totalidad mejorará significativamente. De hecho, se observó una correlación directa, positiva y fuerte entre el puntaje total de la Parte II de la Ficha de Puntaje y el tamaño de la brecha financiera del sistema nacional de AP. Los países que logran puntajes más altos en materia de mecanismos de gobernanza, planificación e ingresos tendían a presentar menores brechas financieras. En otras palabras, las bases estructurales sólidas del contexto situacional parecen tener una relación causal con el logro de la sostenibilidad financiera. No obstante, **los sistemas de financiamiento de las AP deben ser fortalecidos sustancialmente para poder avanzar hacia la sostenibilidad:** El puntaje total más alto de la región correspondiente a la Parte II de la Ficha fue de casi 60% del nivel máximo posible, mientras que el más bajo fue de 9%. El puntaje promedio regional fue de 45%. Al aumentar esos puntajes, las mejoras del contexto situacional de los países tenderán a reducir las brechas financieras a nivel nacional.

Dentro de la región, ciertos patrones y agrupamientos de los países pueden ser utilizados para priorizar las iniciativas de asistencia internacional: Los puntajes de los países se concentraron en tres grupos, en función de la solidez relativa de la planificación financiera para las AP: i) *relativamente sólida, de 50% o más* (Costa Rica, Cuba, Colombia y Argentina), ii) *con necesidad de fortalecimiento, con puntajes entre 30% y 50%* (México, Panamá, Honduras, la República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela), y iii) *con necesidad de fortalecimiento sustancial, con puntajes inferiores al 30%* (Belize, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay).

Las AP son una inversión costo-efectiva para los gobiernos porque generan altos rendimientos económicos para los presupuestos del sector público: En un marco de análisis del costo pleno, los beneficios de las AP pesan más que los costos, especialmente cuando los servicios de los ecosis-

temas son valorizados y computados en el proceso de costo-beneficio. No obstante, **los sistemas de AP tienen una baja capacidad de movilizar interés político y negociar aumentos presupuestarios**. Esto se debe en parte a la falta de datos económicos sobre la contribución económica de las AP al desarrollo local, sectorial y nacional. Esa deficiencia de capacidad también obedece en parte a la ausencia de estrategias financieras nacionales que definan los lineamientos generales acerca de la forma en que se gestionarán, generarán e invertirán los fondos.

Es preciso mejorar la planificación financiera y de negocios de las AP, a nivel de los sitios y de los sistemas: La planificación financiera y de negocios para las AP se encuentra en una etapa preliminar. Es preciso fortalecer y ampliar el alcance de esta labor profesional en desarrollo. Específicamente, las autoridades de las AP necesitan contar con expertos financieros para supervisar los procesos de planificación e inversión tanto a nivel de los sistemas como de los sitios.

La generación de ingresos a partir de los sitios no está aportando los fondos esperados, pero a través de mejoras básicas podría convertirse en una fuente de fondos importante para los sistemas de AP: La generación de ingresos de las AP está aún insuficientemente desarrollada, y representa solo el 11% de la totalidad de los fondos de los sistemas de AP. Incrementar los ingresos tanto del turismo como de los PSA es un objetivo factible de alcanzar y debe ser respaldado por las autoridades de las AP. Si se dedica financiamiento a la infraestructura, con el tiempo los ingresos aumentarán.

Recomendaciones: Guía de políticas

Este Informe congrega a los interesados en las AP tanto en términos del aporte de conocimientos como de la elaboración informada de las políticas pertinentes:

- Las autoridades del gobierno nacional responsables de la formulación de políticas pueden identificar acciones específicas para las reformas de política e institucionales que mejorarán el contexto de respaldo al financiamiento del sistema de AP.
- Los responsables de la toma de decisiones presupuestarias a nivel del gobierno nacional ahora cuentan con datos claros sobre las necesidades, beneficios y costo-efectividad que supone aumentar la inversión en los sistemas de AP.

- Las autoridades de las AP pueden identificar elementos de financiamiento para fortalecer y mejorar las prácticas financieras de las AP y así generar mayor confianza en que los presupuestos gubernamentales para las AP se utilizarán de manera costo-efectiva y contribuirán no solo a la conservación de la biodiversidad sino también al desarrollo nacional.
- Los donantes y las ONG pueden determinar en qué ámbitos tendrá mayor impacto su respaldo, por sistema y por elementos de cada sistema.
- Los investigadores cuentan con datos que sirven como línea de base a partir de la cual se puede emprender un análisis financiero más elaborado y útil de los sistemas de AP.

La información también respalda la cooperación Sur-Sur con la esperanza de que cada país pueda encontrar otros países a fin de brindar buenos ejemplos sobre la forma de fortalecer los elementos deficientes de su sistema.

Recomendación 1: Fijar metas de financiamiento disponible para los Sistemas Nacionales de AP

Fijar metas financieras para atender: i) los costos de los estándares de manejo básico de los sistemas de AP y las AP que los integran, ii) los costos de establecer costos de manejo óptimo, iii) los costos de atender también las brechas ecológicas y iv) los costos adicionales de cubrir los mayores costos de manejo resultantes del cambio climático. A tal efecto, cada país debería contar con una exhaustiva evaluación de las necesidades financieras que permita una sana planificación financiera y la fijación de metas. Debe desarrollarse una metodología estándar de modo que los datos que se generen con ella sean ampliamente aceptados y puedan ser recopilados de manera costo-efectiva. Esa tarea incluye determinar cuántos sitios por sistema requieren un cálculo de costos y diferenciar entre las necesidades de inversión de capital y los costos operativos corrientes. Tal evaluación de las necesidades financieras también debe incluir el manejo de las zonas de amortiguamiento.

Recomendación 2: Aumentar el financiamiento disponible para alcanzar las metas

En promedio, los países analizados en el Informe que han calculado sus necesidades y brechas en materia de gestión financiera deben aumentar los fondos totales disponibles⁸ para sus sistemas de AP **1,8 veces**, a fin de cubrir sus necesidades de manejo básico. Los países

deben descomponer las fuentes de financiamiento y determinar dónde deben hacerse tales aumentos. Las categorías de ingreso son los presupuestos gubernamentales anuales, las alternativas extrapresupuestarias (cooperación internacional y asistencia de donantes, incluidos los fondos fiduciarios a nivel de los países y los impuestos nacionales dedicados, entre otros instrumentos) e ingresos de las AP generados en los sitios. Los hallazgos y recomendaciones específicos referidos a estas tres categorías de ingreso son los siguientes:

(1) Fortalecer las negociaciones del presupuesto gubernamental anual: Si los aumentos del presupuesto público fueran la única fuente de fondos para satisfacer las necesidades de manejo básico, en promedio, los presupuestos actuales tendrían que ser incrementados **3 veces**. Este es el promedio de 18 países, pero los rangos son significativamente amplios si se consideran los países a título individual.

En el cuadro 3.3 se muestran cifras por país relativas a los fondos de los presupuestos gubernamentales. Las cifras del presupuesto per cápita y el presupuesto como porcentaje del PIB constituyen, prima facie, una prueba contundente de la necesidad de efectuar aumentos razonables. Para llevar a cabo las negociaciones presupuestarias, se recomienda sustentarlas en lo siguiente:

- Un estudio de la valoración económica a nivel del sistema de AP, que sea comunicado claramente a los ministerios y autoridades pertinentes.
- Una estrategia financiera nacional en la que se detalle cómo se gastarán los fondos y por qué son necesarios (basada en la evaluación de las necesidades y brechas financieras).
- Mejoramiento de la contabilidad y declaración de información sobre el uso de los fondos.
- Una mejor gestión de los fondos (véase la Recomendación 3).

(2) Desarrollar fuentes estratégicas de ingresos extrapresupuestarios: Esos fondos extrapresupuestarios pueden obtenerse de la asistencia internacional y también de fuentes propias del país. En los países, deben establecerse impuestos dedicados para reconocer la contribución de las AP al crecimiento económico, como es el caso de la provisión

de agua y del turismo. Estos instrumentos pueden ser importantes fuentes de fondos. Por ejemplo, un impuesto de \$5 aplicado a cada turista que visite ALC podría llegar a cubrir 100% de la actual brecha de financiamiento para las necesidades de manejo básico de los sistemas de AP.

Los fondos extrapresupuestarios aportados por donantes internacionales también deberían ser incrementados porque solo concentran menos del 2% de los fondos internacionales de ayuda para el desarrollo. El financiamiento aportado por los donantes debe ser más estratégico y orientado al desarrollo de capacidades de los sistemas de AP a fin de que el gobierno pueda fortalecer los elementos de sus sistemas de financiamiento de las AP. Si los fondos de los donantes se concentran en respaldar ese desarrollo de capacidades para concretar la transición hacia sistemas financieros que funcionen correctamente, los aumentos del presupuesto del gobierno pueden destinarse entonces a reducir la brecha respecto de las necesidades de manejo de las AP.

(3) Mejorar los mecanismos de generación de ingresos desde los sitios de las AP: Los ingresos por concepto de turismo y PSA deben ser respaldados por las autoridades de las AP mediante el financiamiento necesario para que la infraestructura atraiga más ingresos. Los países también deberían diversificar los mecanismos de generación de ingresos, incluidos, entre otros, nuevos instrumentos tales como los pagos vinculados al programa REDD+⁹. Dentro de los sistemas de AP, se recomienda la adopción de estas medidas para mejorar la generación de ingresos:

- Reclutamiento de expertos financieros para planificar y manejar esos mecanismos de ingresos, que con demasiada frecuencia todavía se dejan en manos del personal actualmente empleado en las AP, cuyos antecedentes son más de orden científico.
- Reforma de los marcos legales para garantizar que existan incentivos basados en los sitios:
 - A las AP que generan ingresos se les debe permitir utilizarlos para satisfacer las necesidades de manejo básico; esta condición contribuirá a que las AP generen ingresos.



©Mark Godfrey/TNC



© Andrew Bovanick

- Las AP deben compartir una parte de sus ingresos con las comunidades ubicadas en la zona de amortiguamiento; esta condición ofrece a dichas comunidades un incentivo para colaborar en el manejo de las AP.
- Una fuerte estrategia y campañas de comunicación para informar a la sociedad civil y a los visitantes acerca de las AP y de su estructura tarifaria, a fin de obtener más respaldo para elevar el nivel de esas tarifas.
- Un plan financiero para cada sistema de AP, preparado de manera participativa y actualizado cada año.
- Métodos establecidos para asignar fondos entre las AP dentro del sistema, basados en criterios adecuados.
- Un sistema de declaración de información financiera para las AP que se usará a los fines de su manejo y del intercambio de información dentro del sistema.

Los avances en cada una de esas medidas pueden ser monitoreados aplicando la Ficha de Puntaje en el transcurso del tiempo.

Recomendación 3: Fortalecer la gestión e inversión de los fondos

Cada país puede cumplir con esta recomendación desarrollando o mejorando los siguientes elementos de la Ficha de Puntaje, identificados como críticos para la sostenibilidad financiera:

- Un sistema centralizado y estandarizados de contabilidad financiera para manejar y compartir todos los datos financieros útiles relativos a las AP dentro de un sistema de AP. Estos datos proporcionarán información fundamental para la planificación financiera, la negociación presupuestaria y el monitoreo del desempeño.
- Un plan de manejo y de negocios para cada AP del sistema¹⁰.

Recomendación 4: Emprender programas de desarrollo de capacidades y aptitudes focalizadas

Un vacío importante en el manejo de AP se refiere al conocimiento experto de temas financieros. Las iniciativas de desarrollo de capacidades deben fortalecer los conocimientos y aptitudes financieras a nivel de los sitios y de los sistemas de AP. Todos los cursos de capacitación para los directores de AP deben incluir módulos sobre aptitudes financieras y herramientas para una gestión costo-efectiva. También debería capacitarse al personal que brinda apoyo a los directores de AP en temas de planificación financiera básica.

No obstante, la medida más importante en materia de desarrollo de capacidades es que todos los sistemas de AP contraten economistas, planificadores financieros y expertos en ingresos turísticos a nivel nacional y subnacional. Los expertos subnacionales pueden entonces atender varios sitios de AP, con lo cual la iniciativa resultará costo-efectiva.



© Scott Warren/TNC

Recomendación 5: Mejorar y estandarizar la generación de datos financieros a nivel de los sistemas de AP

Los sistemas de generación de datos simples y estandarizados son el primer paso hacia la sostenibilidad financiera; todos los sistemas de AP deben desarrollar un sistema de ese tipo. Los datos que serán recopilados deben abarcar las necesidades y costos de manejo, la generación de ingresos y los presupuestos y gastos (de operación y de capital). A tal efecto, corresponde instalar programas de software contable. Los directores de los sitios de AP deben recibir capacitación sobre actividades de cálculo de costos y el uso de software de contabilidad. Como el intercambio de datos financieros es esencial, quienes ejercen funciones de co-manejo también deben registrar y compartir datos sobre los ingresos de los sitios. Los proyectos de donantes y los fondos fiduciarios también deben proporcionar datos a las autoridades de las AP sobre los gastos de los sitios y los sistemas en forma anual, por unidades y actividades estándar. El intercambio coordinado de información permite que los datos puedan ser incorporados y agregados a nivel de los sistemas.

Los planes de manejo de las AP deben servir de base para todas las estimaciones de costos, que

luego tienen que ser agregadas al nivel de los sistemas. Si el sistema carece de planes de manejo para todos los sitios, puede recurrirse entonces a la extrapolación: con los costos de las AP típicas se pueden estimar los costos de los sitios de AP que no cuenten con planes de manejo. Los costos de la administración central de las AP —tanto de las necesidades operativas como de desarrollo de capacidades— deben entonces sumarse a los datos sobre costos a nivel de los sitios para obtener los datos completos sobre costos del sistema de AP. Se debe hacer un seguimiento de los ingresos utilizando sistemas electrónicos sólidos y transparentes de registro de información sobre visitantes.

La tarea por delante

La Ficha de Puntaje debe servir como marco de referencia para generar los datos financieros clave necesarios para toda planificación financiera y negociación presupuestaria. Los datos contenidos en este Informe deben considerarse como la línea de base para el monitoreo futuro. La Ficha de Puntaje debe aplicarse en forma participativa con una frecuencia anual. Para garantizar que esté completa, también debe ser llenada respecto de los subsistemas de AP dentro de los países.

El PNUD y TNC seguirán brindando respaldo a todos los países que deseen avanzar hacia la sostenibilidad financiera de sus sistemas de AP y aplicar las recomendaciones formuladas.

Las partes interesadas en las AP esperan que este Informe también sirva de estímulo a otros profesionales y los convoque para prestar un respaldo coordinado y focalizado que ayude a los gobiernos de la región a generar datos y concretar la transición hacia sistemas de AP plenamente operativos. Estas medidas permitirán manejar la contribución de las AP a la conservación de la biodiversidad y a un desarrollo nacional sostenible.



CAPÍTULO 1

Introducción



© Erika Kortenham/TNC

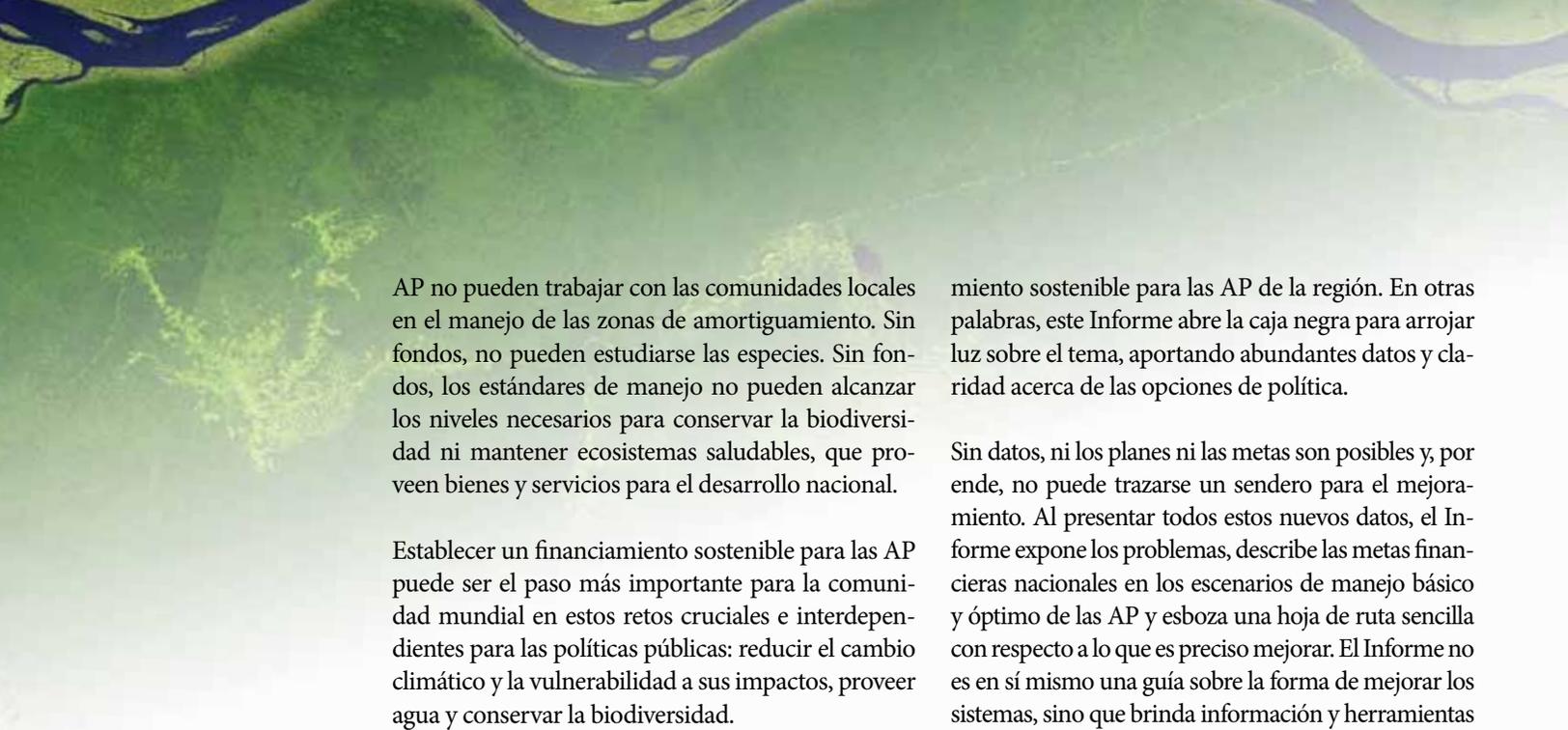
Los sistemas de Áreas Protegidas (AP) son instrumentos esenciales de las estrategias nacionales para garantizar la conservación a largo plazo de la biodiversidad, incluidas las especies, los ecosistemas y los servicios de ecosistemas, y para proteger los valores culturales y espirituales. Los servicios de ecosistemas son la fuente de muchos beneficios no provistos por el mercado, como el suministro y la regulación del agua, el secuestro de carbono y la adaptación y resiliencia ante el cambio climático. Por el hecho de “albergar” estos servicios esenciales de ecosistemas, los sistemas de AP son instrumentos clave para el desarrollo nacional.

1.1 Antecedentes y objetivos del presente Informe

Si las AP son la piedra angular de la biodiversidad mundial y de la salud ambiental del planeta, asegurar que cuenten con financiamiento suficiente para estar correctamente manejadas es un aspecto central del mantenimiento mundial. En la mayoría de los países en desarrollo, las AP siguen estando insuficientemente financiadas. Como consecuencia, durante décadas las AP del mundo han sido degradadas, invadidas, tomadas como blanco por los cazadores furtivos —en suma, sus activos naturales han disminuido, lo que a su vez reduce su función

clave en el desarrollo nacional sostenible. Estos impactos negativos para las AP y los países donde están enclavadas son fruto de un manejo insuficiente. Este problema de manejo emana directamente del subfinanciamiento y de la falta de planificación financiera. La precaria situación financiera de las AP desencadena una serie de problemas interrelacionados.

Sin fondos, las AP no pueden contratar personal para realizar tareas de planificación, manejo y patrullaje. Sin fondos, las AP no pueden capacitar personal. Sin fondos, las AP no pueden invertir en infraestructura para atraer el turismo, actividad que podría generar la entrada de divisas. Sin fondos, las



AP no pueden trabajar con las comunidades locales en el manejo de las zonas de amortiguamiento. Sin fondos, no pueden estudiarse las especies. Sin fondos, los estándares de manejo no pueden alcanzar los niveles necesarios para conservar la biodiversidad ni mantener ecosistemas saludables, que proveen bienes y servicios para el desarrollo nacional.

Establecer un financiamiento sostenible para las AP puede ser el paso más importante para la comunidad mundial en estos retos cruciales e interdependientes para las políticas públicas: reducir el cambio climático y la vulnerabilidad a sus impactos, proveer agua y conservar la biodiversidad.

Hasta el momento, no obstante, se ha considerado el financiamiento sostenible de una manera limitada, percibiéndoselo como una “caja negra.” Las partes interesadas conocen el problema general del subfinanciamiento de las AP; sin embargo, los procesos internos y los detalles de ese problema no resultan suficientemente claros como para darle una respuesta de políticas sólidas y un manejo robusto. Esa falta de información es la causa de muchos problemas que afectan a las AP. El referido al financiamiento insuficiente deriva directamente de una falta de información confiable relativa a los costos de manejo de las AP y a la disponibilidad de financiamiento funcional. Asimismo, hasta ahora los esfuerzos han tendido a concentrarse en la generación de ingresos y no en la gestión más general de los ingresos y las inversiones. Poner el foco en los ingresos a menudo exige resolver dos problemas: primero, a dónde van dirigidos finalmente los ingresos generados por los sitios y, segundo, cómo se los gestiona e invierte para mejorar el manejo de las AP. Por otra parte, los esfuerzos orientados a la generación de ingresos han sido limitados en comparación con las necesidades financieras. Algunas prácticas financieras de las AP, no obstante, son alentadoras.

El presente Informe desentraña, por primera vez, los sistemas nacionales de financiamiento de las AP en todo el continente. Los hallazgos se refieren a la forma en que funcionan los sistemas de financiamiento de AP en América Latina y el Caribe (ALC), identificándose los niveles de financiamiento, las brechas financieras y los aspectos tanto de las políticas como de los programas que pueden ser fácilmente mejorados para finalmente encarar y lograr un financia-

miento sostenible para las AP de la región. En otras palabras, este Informe abre la caja negra para arrojar luz sobre el tema, aportando abundantes datos y claridad acerca de las opciones de política.

Sin datos, ni los planes ni las metas son posibles y, por ende, no puede trazarse un sendero para el mejoramiento. Al presentar todos estos nuevos datos, el Informe expone los problemas, describe las metas financieras nacionales en los escenarios de manejo básico y óptimo de las AP y esboza una hoja de ruta sencilla con respecto a lo que es preciso mejorar. El Informe no es en sí mismo una guía sobre la forma de mejorar los sistemas, sino que brinda información y herramientas para hacerlo. Este nuevo caudal de información confiable estimulará ideas que los profesionales pueden aplicar a los sistemas nacionales de AP.

Mientras tanto, los esfuerzos realizados recientemente en esos países muestran que los argumentos relativos a los beneficios económicos pueden pesar favorablemente en las negociaciones presupuestarias que inciden en las AP. Esos argumentos —cuando se los combina con un uso de fondos más transparente, la demostración de que existe un manejo costoefectivo y la realización de actividades conexas que denotan un financiamiento y manejo claros de las AP— pueden inducir a los gobiernos a aumentar su presupuesto anual para los sistemas de AP.

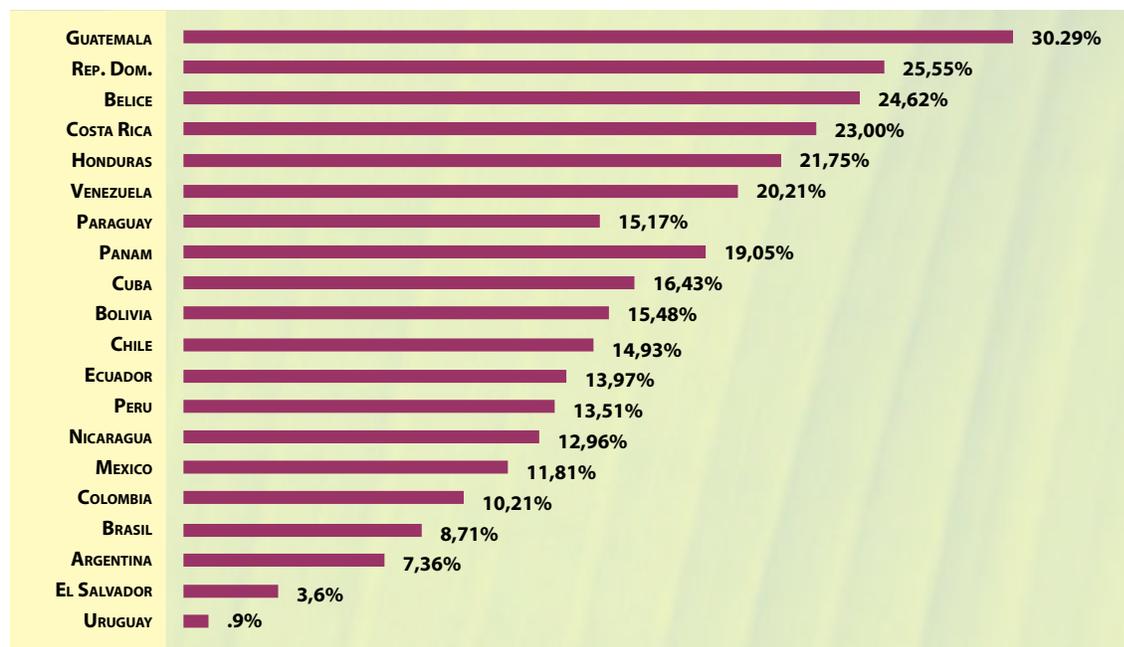
El presente Informe se desarrolla a partir de esas iniciativas de los países, generando de ese modo datos amplios y estandarizados, y formula recomendaciones para fortalecer el financiamiento de las AP. Por todo ello, el Informe será una importante herramienta para que la región de ALC mejore la sostenibilidad financiera de sus sistemas de AP.

Los datos sobre el financiamiento de las AP se presentan respecto de 20 países de la región, brindando así una valiosa oportunidad para realizar un análisis comparativo. Las partes interesadas podrán ver en detalle los patrones y tendencias regionales. Nunca antes había existido un conjunto tan completo de información a nivel regional. En el plano mundial, tales conjuntos de información regional no existen en Asia, Europa o África, lo que sugiere la conveniencia de que esta iniciativa pionera sea replicada en otras regiones para elevar el grado de conocimiento y comprensión mundial de los aspectos financieros de las AP.



Mark Godfrey/TNC

GRÁFICO 1.1. SUPERFICIE SUJETA A CONSERVACIÓN COMO PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE TOTAL DE CADA PAÍS (2008)



Este Informe abre la caja negra para arrojar luz sobre el tema, aportando abundantes datos y claridad acerca de las opciones de política.



© Michael Fuhr/TNC

El Informe dará elementos de juicio para la toma de decisiones de inversión en las AP de América Latina. Representa asimismo un importante aporte al Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, especialmente el Objetivo 3.4: “Garantizar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas”.

El Informe sirve a los efectos de dos objetivos conexos: a nivel local y regional, la información proporciona a los gobiernos y a los principales responsables de la toma de decisiones de la región datos financieros y pautas para elaborar planes financieros sólidos a fin de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de sus sistemas nacionales de AP. Si se las fortalece mediante un financiamiento consistente, las AP estarán mejor protegidas, conservando de ese modo la biodiversidad y los servicios de ecosistemas, contribuyendo al desarrollo nacional y sustentando las estrategias de mitigación y adaptación frente al cambio climático.

1.2 Sistemas de áreas protegidas en América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe (ALC) tiene 4.111 AP designadas, que abarcan una su-

perficie de alrededor de 500 millones de hectáreas, de las cuales 466 millones son terrestres y 34 millones, marinas¹¹. Las AP terrestres representan en total un 23% de la superficie terrestre regional de ALC¹². Los 20 países¹³ incluidos en este informe contienen aproximadamente el 40% de la biodiversidad del planeta, lo que convierte a la región en la más importante del mundo para las inversiones en conservación de la biodiversidad. Los 20 países analizados tienen una población combinada de 564 millones de personas, lo que equivale, en promedio, a 0,37 hectáreas de AP por persona.

El gráfico 1.1 muestra el porcentaje de la superficie de cada país (terrestre y marina) que se encuentra bajo protección. Ese porcentaje oscila desde menos del 1% del territorio de Uruguay (que tiene un sistema muy joven de AP) a más del 30% en el caso de Guatemala.

El cuadro 1.1 describe las instituciones responsables del manejo de las AP en cada uno de los 20 países estudiados. En él se muestra que un elemento clave de las AP es que tengan estructuras de gobernanza formalizadas, tanto a nivel de los sitios como de los sistemas. (En la Parte II de la Ficha de Puntaje se

CUADRO 1.1. INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL GOBIERNO DE LOS SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS DE ALC CONSIDERADOS EN ESTE INFORME

PAIS	INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS
ARGENTINA	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable Administración de Parques Nacionales ¹
BELICE	Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente (MNREI): Dirección de Áreas Protegidas
BRASIL	Ministerio de Medio Ambiente (MMA): Sistema Nacional de Unidades de Conservación, Dirección de Área Protegidas Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad
BOLIVIA	Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) ²
COLOMBIA	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Dirección de Parques Nacionales Naturales de Colombia
COSTA RICA	Ministerio del Ambiente y Energía: Sistema Nacional de Áreas de Conservación
CHILE	Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA): Jefe del Departamento de Protección de Recursos Naturales Corporación Nacional Forestal (CONAF): Administración de Áreas Silvestres Protegidas y Medio Ambiente
CUBA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA): Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP)
ECUADOR	Ministerio del Ambiente: Dirección Nacional de Biodiversidad, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
EL SALVADOR	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN): Dirección General de Patrimonio Natural
GUATEMALA	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales Consejo Nacional de Áreas Protegidas ³
HONDURAS	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA): Dirección General de Biodiversidad
MÉXICO	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT): Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)
NICARAGUA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA): Dirección General de Patrimonio Natural
PANAMÁ	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM): Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre
PARAGUAY	Secretaría del Ambiente (SEAM): Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad
PERÚ	Ministerio del Ambiente (MINAM): Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP)
REPÚBLICA DOMINICANA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Subsecretaría de Áreas Protegidas y Biodiversidad, Dirección de Áreas Protegidas
URUGUAY	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), División de Biodiversidad y Áreas Protegidas
VENEZUELA	Ministerio del Poder Público para el Medio Ambiente: Oficina Nacional de la Diversidad Biológica, Dirección de Áreas Naturales Protegidas Instituto Nacional de Parques (INPARQUES)
	<p><i>1 Organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Turismo del Ministerio de Industria y Turismo.</i></p> <p><i>2 SERNAP forma parte del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.</i></p> <p><i>3 Dependiente de la Presidencia de la República.</i></p>

examinan los componentes y sus elementos; véase en el capítulo 4 un análisis de los hallazgos pertinentes). A nivel de los sitios, las estructuras de gobernanza pueden estar constituidas por el gobierno estatal, el gobierno local, fideicomisos sin fines de lucro, empresas, personas físicas, comunidades o grupos de población indígena. A nivel de los sistemas, por regla general la estructura de gobernanza se basa en entes u organismos del gobierno central. Cada esquema de manejo supone una estructura financiera diferente en términos de fuentes de financiamiento, sistemas financieros y costos de manejo correspondientes¹⁴.

Las AP regidas por estructuras de gobernanza similares normalmente están agrupadas en redes o sistemas. En muchos países, los sistemas “nacionales” de AP consisten tradicionalmente de AP situadas en tierras fiscales bajo la égida de un gobierno central. Como las AP ubicadas en tierras fiscales por sí solas raramente alcanzan las metas nacionales de conservación, algunos países están ampliando sus sistemas nacionales para incluir distintas redes de AP que operan a niveles diferentes y bajo diversas estructuras de gobernanza. Esas combinaciones de AP en redes o sistemas pueden ser subsistemas provinciales, municipales o privados.

La complejidad que presentan las AP en cuanto a sus finanzas, gobernanza y situación exige una herramienta metodológica especializada para su evaluación y manejo. La *Ficha de Puntaje de Estabilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas* (en adelante, la “Ficha de Puntaje”)¹⁵ fue adaptada a las necesidades de financiamiento de los sistemas de AP. En el momento (2008) en que fue aplicada esta Ficha, la estructura de gobernanza de los sistemas nacionales protegidos de los países evaluados —con excepción de Argentina, Perú¹⁶ y Guatemala— estaba encabezada por organismos directamente vinculados a la más alta autoridad ambiental (generalmente, un Ministerio o Secretaría de Medio Ambiente) dentro del país. En algunos países, la función de conducir el sistema nacional y definir sus políticas y normas se sitúa en la órbita del Ministerio de Medio Ambiente, mientras que la ejecución de actividades dentro de los sitios de AP recae en una institución separada, como una autoridad de parques, el gobierno estatal o una organización local (por ejemplo, en el caso de Bolivia, Brasil, etc.). Solo dos países, Guatemala y Paraguay, tienen vínculos directos entre el sistema de AP y la presidencia del país. Ninguno de los sistemas nacionales de AP tiene una vinculación directa con los ministerios de Hacienda o Planeamiento, a pesar del papel estratégico que cumplen estos sistemas en el uso de la tierra y la planificación territorial. La disposición de estas diferentes estructuras de gobernanza en los sistemas de AP da lugar a la reflexión acerca de las mejores prácticas.

Las ventajas y desventajas surgen de la diferente ubicación institucional y niveles jerárquicos para la gobernanza del sistema de AP. Una conclusión común que cabe extraer de todos estos variados regímenes es que, como mínimo, se requiere una fuerte coordinación con los procesos presupuestarios nacionales si se desea lograr un financiamiento sostenible. Véase en el capítulo 2, una exposición detallada de los elementos utilizados en el análisis financiero de las AP y sus sistemas. Véanse también en los capítulos 3 y 4 los hallazgos específicos que arrojó este proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje.

1.3 El valor de los sistemas de AP

La existencia de sistemas nacionales de AP correctamente manejados y ecológicamente representativos es esencial para conservar el capital natural de un país, preservar su acervo de biodiversidad y de ese modo proveer y proteger los servicios de ecosistemas que sustentan el desarrollo nacional sostenible y el bienestar humano. La provisión de estos beneficios cruciales no es gratuita; el manejo de las AP conlleva costos, tanto en términos de gastos directos como de costos de oportunidad (usos alternativos). Esos costos exigen que cada año los gobiernos nacionales reserven financiamiento para las AP y, de hecho, “renuncien a” ingresos potenciales que se obtendrían si se permitiera que la tierra fuera desarrollada para otros usos. Por ello, los responsables de tomar las decisiones deben conocer con claridad el tipo y grado de estos servicios de ecosistemas y beneficios generados por la naturaleza. De ese modo, podrán considerar estrategias de desarrollo en función de su “costo pleno”.

En este capítulo introductorio se resumen las vinculaciones entre los servicios de ecosistemas situados en AP y tanto el desarrollo nacional como el bienestar humano. Los beneficios económicos brindados por dichos servicios favorecen a determinados sectores productivos. Este resumen descriptivo, por lo tanto, presenta el contexto en el cual se debe encuadrar el análisis de la sostenibilidad financiera desarrollado en los restantes capítulos del informe. Específicamente, esta síntesis de los servicios de ecosistemas pone de relieve los riesgos y posibles pérdidas que los países de ALC podrían enfrentar si sus sistemas de AP no están adecuadamente financiados. Por último, esta información sobre los servicios de ecosistemas contribuye significativamente a fundamentar el argumento de que el costo de financiar de manera sostenible los sistemas de AP es superado por los muchos beneficios derivados de estos sistemas naturales esenciales.

La valoración monetaria exacta de los servicios provistos por las AP supone una tarea compleja, que se ve obstaculizada por la escasez de datos. La valoración económica de los servicios de ecosistemas y otros factores no propios del mercado que contribuyen a los sistemas económicos humanos y, por cierto, al bienestar de las personas está tomando forma rápidamente como una disciplina práctica.

Algunos de los datos más claros sobre la valoración económica de los servicios de ecosistemas se refieren al papel que desempeñan las AP en el almacenamiento de carbono y al valor asignado a este beneficio en los mercados internacionales de carbono. En México, por ejemplo, un volumen estimado de 2.600 millones de tC, por un valor de al menos \$34.000 millones¹⁷ (10% de los precios internacionales de 2007), es almacenado en AP federales y estatales¹⁸. Aunque no siempre pueden asignarse valores monetarios a los servicios provistos, su importancia para los medios de subsistencia y el bienestar humano resulta evidente. En este capítulo se resumen los principales servicios de ecosistemas, haciéndose referencia a su valoración en términos de funciones clave, como la provisión de alimentos y la reducción del riesgo de desastres.

Otra forma concreta de abordar la valoración consiste en evaluar los beneficios que los servicios vinculados a las AP proveen a los sectores de la producción. Las actividades turísticas y recreativas en ámbitos naturales constituyen uno de esos ejemplos, abundantes en datos, que arroja cifras económicas tangibles. En México, por ejemplo, unos 5,5 millones de turistas visitaron las AP federales en 2006, gastando una suma estimada en \$286 millones. Análogamente, en Perú, más de 350.000 personas visitaron las AP en 2005¹⁹, generando una actividad económica estimada en \$146 millones en la economía nacional. Los principales beneficios para el crecimiento de muchos sectores productivos —agricultura, pesca, silvicultura, turismo natural y energía— también se resumen brevemente en este capítulo.

El creciente número de estudios sobre el valor de estos servicios indica que la inversión en AP puede

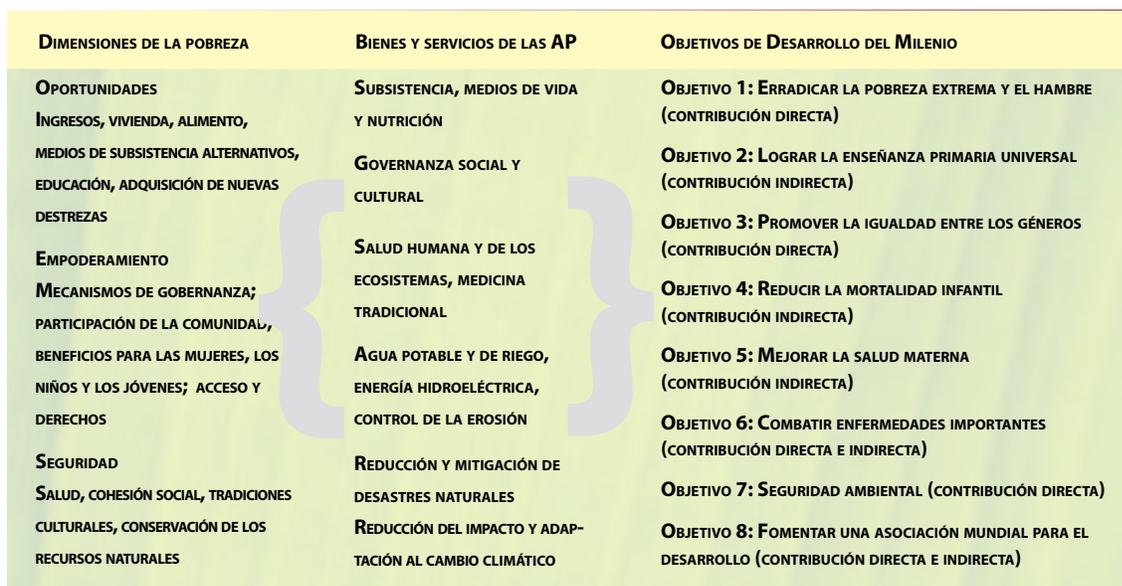
rendir muchos y sólidos beneficios. Si se comparan las cifras presentadas en este capítulo con los actuales niveles de fondos que los gobiernos dedican a sus AP (véase el capítulo 4, “Análisis de sostenibilidad”), resulta evidente que los montos invertidos son mínimos en comparación con el valor de los beneficios obtenidos para el desarrollo nacional. Según se afirma en el *Informe TEEB para los responsables de la elaboración de políticas* con relación a la inversión en AP, no importa cuán minuciosamente se calculen las cifras: la relación entre beneficios y costos siempre acaba siendo de entre 25 a uno y 100 a uno²⁰.

Servicios provistos por los sistemas de áreas protegidas

Los ecosistemas bien conservados en AP sometidas a un manejo sano proveen servicios que resultan fundamentales para el crecimiento sectorial de la economía de un país y también para el bienestar humano, especialmente en las comunidades rurales pobres ubicadas en AP y a su alrededor. Los bienes y servicios de ecosistemas que brindan esos sitios son cruciales para la salud y la nutrición y para el desarrollo de las cosechas y el ganado. Otros beneficios importantes que se experimentan a nivel local tienen que ver con la protección frente a los desastres naturales.

Además, los servicios de ecosistemas son importantes en el plano local, regional e internacional porque ofrecen una red de seguridad frente a la variabilidad climática. Los vínculos entre los bienes y servicios de las AP, la reducción de la pobreza y la consecución de los ODM se ilustran en el gráfico 1.2.

GRÁFICO 1.2. ÁREAS PROTEGIDAS, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y ODM



Fuente: Mulongoy y Gidda, 2008.



© Scott Warren

Los siguientes rubros describen de manera sintética los tipos de servicios provistos por las AP en ALC.

Provisión de agua para asentamientos humanos: Muchos de los más grandes asentamientos humanos de la región son beneficiados en forma directa por las AP a través de la provisión de agua potable. En Venezuela, 18 parques nacionales proveen agua al 83% de la población del país que vive en las grandes áreas urbanas. En Brasil, el suministro de agua para Belo Horizonte y Rio de Janeiro proviene de ocho y cinco AP, respectivamente. En Colombia, el agua para el 31% de la población (20 millones) proviene de 16 AP, mientras que en Ecuador el sistema de AP asegura la provisión de agua a más del 60% de la población.

Manejo y prevención de desastres: Cuando los sistemas naturales se degradan, disminuye su eficacia para reducir las consecuencias de peligros naturales como lluvias torrenciales, inundaciones, huracanes, terremotos o sequías. ALC tiene la tasa más alta de desastres naturales en el mundo, después de Asia. Las AP bien manejadas mantienen el hábitat y los sistemas naturales, reduciendo los efectos de los desastres naturales. Por ello, las AP y sus sistemas son importantes en la prevención de inundaciones y marejadas ciclónicas porque brindan espacio para que las aguas de crecida se dispersen y amortiguan el impacto sobre la vegetación natural. En México, las zonas costeras bajas son vulnerables a la elevación del nivel del mar; en aquellas donde se han establecido AP (el complejo deltaico Grijalva-Mezcapala-Usumacinta, Los Petenes, Sian Ka'an y Bahía de Chetumal), los residentes y las comunidades reciben una mayor protección, específicamente mediante una menor erosión costera y una reducción de los daños provocados por tormentas y marejadas.

La vulnerabilidad a los desastres será cada vez más importante ante el cambio climático. Al aumentar la resiliencia de los ecosistemas, las AP cumplen un papel en la adaptación al cambio climático y resguardan los servicios existentes de manejo y prevención de desastres en los nuevos escenarios climáticos. Esta "cobertura" frente al cambio, a su vez, reducirá los impactos negativos esperados del cambio climático, tales como deslizamientos de tierra, desprendimientos de rocas y avalanchas, crecidas de marea y marejadas ciclónicas, huracanes y tormentas, inundaciones, sequía y desertificación e incendios. Véanse las notas adicionales sobre el cambio climático y los servicios de ecosistemas al final de la presente sección.

Servicios nutricionales y de cuidado de la salud: Las AP ofrecen servicios de ecosistemas beneficiosos para la salud. Esos beneficios abarcan desde la protección del hábitat y la consiguiente provisión de bienes para la nutrición y la salud hasta una expansión más lenta de las enfermedades transmitidas por vectores que proliferan en los ecosistemas

degradados. Otro importante beneficio que los ecosistemas aportan a la salud es el acceso a las medicinas tradicionales. Las AP conservan las especies que brindan o podrían brindar beneficios medicinales. También debería considerarse el incipiente sector de los fármacos basados en el material genético indígena. El cambio climático tenderá a agravar la escasez de alimentos y los medicamentos tradicionales y a aumentar la propagación de ciertos vectores transmisores de enfermedades. Las AP reducen la vulnerabilidad de esos servicios de provisión de alimentos y de cuidado de la salud en escenarios climáticos cambiantes. Otros servicios de ecosistemas que cumplen una función en la nutrición y la salud son el desove de peces, los alimentos silvestres, los refugios y la agro-biodiversidad.

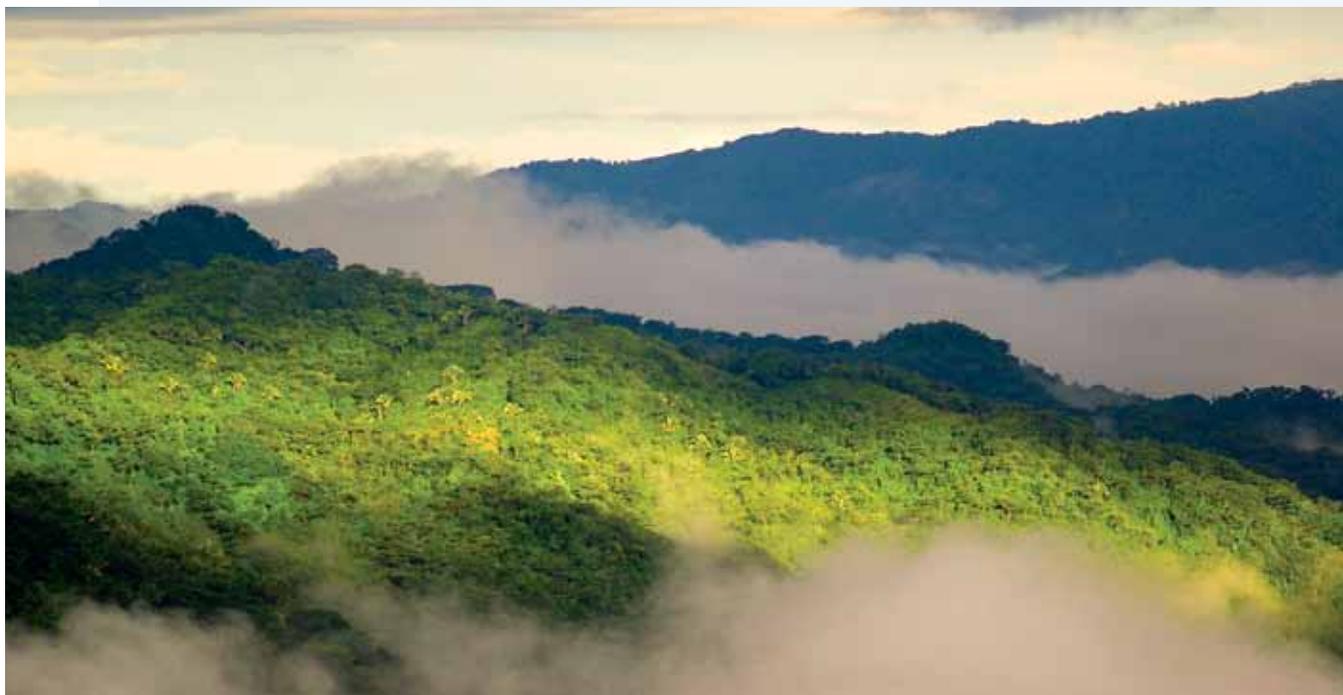
Culturales y espirituales: Las AP protegen los territorios y los derechos de las comunidades indígenas. Los beneficios importantes para esas comunidades son la tierra y los recursos que les permiten preservar su estilo de vida y sus costumbres tradicionales. La tierra también permite que esas personas conserven y controlen sus destinos. Esta situación es común en toda la región, particularmente en Sudamérica, donde muchos territorios indígenas se superponen con AP dentro de los sistemas nacionales. En Venezuela solamente, 32 diferentes grupos étnicos indígenas (57.000 personas) viven en AP que les brindan zonas de caza, áreas sagradas y refugios.

Servicios vinculados al cambio climático: La captura y el almacenamiento de carbono en la masa de vegetación viva y muerta (bosques, praderas, aguas interiores, sistemas marinos suelo y humus) permiten la mitigación del cambio climático al almacenar y remover el carbono que de otro modo sería emitido o retenido dentro de la atmósfera. Las AP pueden desempeñar una función clave al servir como importantes reservorios o sumideros de carbono y capturar dióxido de carbono de la atmósfera. Unas 312 Gt de carbono se almacenan en la red de AP a nivel mundial, cifra que representa el 15% del stock de carbono terrestre del mundo²¹. En ALC, con su sustancial dotación de bosques, las cifras son significativas, siendo la contribución de las AP notablemente alta. Se estima que, en Sudamérica, el 26,8% del stock total de carbono se encuentra en AP (de un total de 341 Gt, 91 Gt en AP) y, en Mesoamérica²², el 25,2% (16 Gt totales y 4 Gt en AP).

No obstante, esos sumideros no siempre representan un flujo neto positivo desde la atmósfera a entornos terrestres, y cualquier pérdida de carbono debe ser evitada. La

investigación continua y un manejo eficaz contribuirán a garantizar que las AP sigan siendo sumideros netos de carbono en lugar de convertirse en fuentes de carbono. Esa atención a la investigación y al manejo posicionará mejor a las AP como opciones costo-efectivas para respaldar las estrategias nacionales de mitigación y adaptación frente al cambio climático. Las AP se benefician cuando existen políticas de inversión, leyes e instituciones que rigen su manejo y además cuentan con capacidades y conocimientos idóneos en el terreno. Por lo tanto, los costos de puesta en marcha ya se han cubierto y los costos socioeconómicos son compensados por otros servi-

cios que prestan las AP^{23,24}. De hecho, algunos países de ALC reconocen cada vez más el papel de las AP en sus estrategias para abordar el cambio climático; por ejemplo, dos de los siete objetivos específicos del Plan Nacional para el Cambio Climático adoptado por Brasil (2008) se refieren a los bosques e incluyen acciones para identificar los bosques públicos que han de ser protegidos, preservados y manejados. El Programa Especial de Cambio Climático de México (2009) incluye planes para preservar, ampliar y conectar las áreas protegidas, desarrollar la resiliencia de los ecosistemas, y diseñar, aplicar con carácter piloto e implementar proyectos de REDD.



© Sergio Pizarri/TNC

Beneficios de los servicios de las áreas protegidas para los sectores productivos de ALC

Las AP de estos países brindan una variedad de diferentes beneficios de importancia fundamental para el crecimiento de sectores productivos como la agricultura, la pesca, la silvicultura, el turismo natural y la energía, así como los servicios descritos en la sección anterior que benefician a un conjunto más amplio de actores. Esta contribución de la biodiversidad a los sectores de la producción es evaluada en una próxima publicación del PNUD: *La importancia de la biodiversidad y los servicios de ecosistemas para el crecimiento económico y la equidad en América Latina y el Caribe* (octubre de 2010). A continuación se resumen algunas observaciones relativas a los servicios de ecosistemas y las AP, por sectores.

Turismo: Los turistas que visitan las AP proveen recursos directos para el manejo de esas áreas a través de las tarifas de entrada. No obstante, su contribución total a la economía de un país es mucho mayor. Por ejemplo, los recursos gastados en viajes y transporte local, alojamiento, comidas, recuerdos y mercancías producidas en los parques, dentro y fuera de las AP, tienen un sustancial efecto multiplicador en la economía. En México, unos 5,5 millones de turistas visitaron las AP federales en 2006, gastando un monto estimado en \$286 millones dentro y fuera de las AP, una suma equivalente al 2,3% del gasto total de los viajeros internacionales que visitan el país²⁵. En el Parque Nacional Madidi de Bolivia, el turismo generó negocios por valor de \$1,4 millones anuales entre 1999 y 2004, principalmente de fuentes externas. En Perú, más

de 350.000 personas visitaron las AP en 2005, generando \$1,7 millones por concepto de tarifas de entrada para el organismo encargado de las AP y un monto estimado de \$146 millones en actividad económica²⁶.

Pesca: Las áreas marinas protegidas (AMP) son consideradas como un instrumento para mejorar el manejo de las pesquerías y la protección marina mediante las vedas estacionales y de más largo plazo. Estas políticas mejoran los ingresos de los pescadores locales. También protegen las áreas de desove y los viveros o criaderos de peces, preservan los hábitats vulnerables y reducen la presión de la actividad pesquera sobre los stocks de las especies. El valor económico de la captura pesquera en las AMP de Chile manejadas conforme al escenario de protección básica, medido en función de los precios al productor (oferta), se estima en \$19 millones²⁷.

Agricultura: El papel de la provisión de agua de las AP es también esencial en la agricultura. En Colombia, por ejemplo, la irrigación a pequeña y gran escala representa el 40% de la demanda de agua, proviniendo la mayor parte de esos recursos acuíferos de los ríos que se originan en el SPNN. En Perú, una superficie estimada en 376.000 hectáreas es irrigada con agua de las AP nacionales, generando producción agrícola por un valor de alrededor de \$514 millones. El río Piraí en Bolivia sustenta la agroindustria en la cuenca media, por un valor estimado de \$500 millones al año. Cincuenta por ciento del flujo de agua del río Piraí proviene del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró²⁸. Los servicios de polinización provistos por los ecosistemas naturales también son importantes para la agricultura. Un estudio muestra que los fragmentos de bosque tropical en Costa Rica, que proveen un hábitat para muchas especies polinizadoras, aportaron un promedio de \$62.000 por año para una finca (7% de los ingresos totales de las fincas)²⁹. Análogamente, el papel de las AP en la conservación de las especies silvestres parientes de los cultivos domesticados facilita los servicios de mejora genética y polinización, al tiempo que proporciona alimentación sustentable para las comunidades. En Costa Rica, por ejemplo, el Parque Nacional Volcán Irazú conserva el aguacate o palta silvestre y especies parientes cercanas de ese cultivo³⁰; el Parque Nacional Nahuel Huapi de Argentina protege las especies parientes cercanas de la papa³¹; y, por último, el Parque Nacional Madidi de Bolivia conserva varios tipos de piña o ananá silvestre³².

Energía hidroeléctrica: En Bolivia, la Reserva de Sama provee el 80% del suministro de agua para el Sistema Hidrométrico de San Jacinto, que a su vez suministra un porcentaje estimado de 25% de la electricidad consumida en Tarija. Sin una protección adecuada de los ecosistemas de

la Reserva de Sama, una disminución del suministro de agua para el sistema hidroeléctrico podría causar una pérdida anual estimada en \$230.000³³.

1.4 Sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas

Definición de la sostenibilidad financiera de las AP

La sostenibilidad financiera se logra cuando un sistema de AP asegura recursos suficientes y estables en el largo plazo para cubrir sus costos totales de manejo. Esos recursos provienen de diferentes fuentes, entre ellas los presupuestos gubernamentales y los fondos extrapresupuestarios, y de la cooperación internacional, pero también de los ingresos generados en los sitios de las AP dentro del sistema. No obstante, a menudo las instituciones de AP no están adecuadamente equipadas para responder a las oportunidades de generación de ingresos que ofrecen las AP a través de los usos consuntivos y no consuntivos de la biodiversidad.

Asegurar que haya fondos adecuados es una condición necesaria pero no suficiente para la sostenibilidad de las AP; sus responsables también deben considerar la calidad, forma, oportunidad, objetivos, usos y fuentes del financiamiento. Por ello, el manejo de las AP debe tener una doble vertiente. Una es la cuestión relativa a la “oferta” de financiamiento, mediante la generación de mayores ingresos en todo el sistema. La segunda, igualmente importante, se refiere al reto, por el lado de la “demanda”, de manejar las necesidades de financiamiento de las AP (a nivel de los sitios y a nivel central). La sostenibilidad financiera de las AP debe ser abordada desde ambos lados de esta ecuación financiera equilibrada.

La sostenibilidad financiera de las AP puede, por lo tanto, definirse como la capacidad, primero, de obtener recursos financieros suficientes, estables y de largo plazo y, segundo, de asignar esos recursos de manera oportuna y en forma apropiada para cubrir los costos plenos de las AP. Este abordaje completo puede garantizar que las AP sean manejadas eficaz y eficientemente, con respecto a la conservación y demás objetivos.

Para que un país alcance la sostenibilidad financiera de las AP y sus sistemas, debe contar con instituciones fuertes y eficaces para generar, gestionar e invertir los fondos en el sistema nacional de AP. A largo plazo, la sostenibilidad financiera debe ir más allá de garantizar recursos para cerrar la brecha financiera: los sistemas de AP deben buscar la posibilidad de permitir y facilitar la participación efectiva y la distribución de beneficios con sus diferentes actores interesados.



¿Qué es la sostenibilidad financiera?

La “sostenibilidad financiera” de las áreas protegidas se refiere a la capacidad de un país de cubrir todos los costos vinculados al manejo de un sistema de áreas protegidas. El nivel del sistema se define aquí simplemente como la agregación de todos los sitios de AP y las operaciones a nivel central. Esto supone un problema de “oferta” de financiamiento en lo que se refiere a generar más ingresos en todo el sistema, pero además un reto igualmente importante por el lado de la “demanda” en cuanto a manejar las necesidades de financiamiento de las AP (a nivel de los sitios y a nivel central). La sostenibilidad financiera de las AP debe ser abordada desde ambos lados de la ecuación financiera.

De Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas. Versión actualizada disponible en www.undp.org/gef/05/kmanagement/newpublication.html (Bovarnick, 2008).

La importancia del financiamiento a nivel del sistema de áreas protegidas

Si bien se reconoce a las AP como la piedra angular de la conservación de la biodiversidad y de los servicios de ecosistemas que proveen estas áreas naturales de importancia crucial, también es un hecho que muchas AP tienen graves deficiencias de manejo, debido en gran parte a su financiamiento insuficiente y al uso deficiente de los fondos. Por ejemplo, a menudo esos fondos no se usan de manera costo-efectiva. Las causas de estos problemas “gemelos” de subfinanciamiento y uso deficiente de los fondos se reducen a un problema más general: no se ha prestado suficiente atención a planificar la forma de financiar las AP.

La comunidad internacional aboga por que se conserven más tierras y recursos naturales, pero no ha provisto fondos adecuados con los cuales alcanzar el declarado objetivo mundial de incrementar la conservación. En la práctica, la situación de muchas AP es la siguiente: la dotación de personal y demás recursos resultan cada vez más escasos en muchos lugares; mientras tanto, los fondos disponibles no llegan a cubrir las necesidades mínimas, o del escenario básico. Aun con

el desarrollo profesional del personal actual, se necesita ampliar la dotación, lo que necesariamente implica mayores costos anuales de operación para sueldos, vehículos, oficinas y equipos. Más allá del proceso presupuestario anual se cierne la necesidad de presupuestar capital: la mayoría de las AP requieren de una vital inversión de capital para mejorar su infraestructura, tanto para el manejo de la vida silvestre como para la atención del turismo.

Por ende, el financiamiento de las AP es crucial para su sano manejo y para el desarrollo de sistemas de financiamiento a largo plazo. La sostenibilidad de las AP exige una reforma de su sistema de financiamiento y de manejo.

Para desarrollar soluciones financieras integrales y sostenibles, las partes interesadas deben abordar primero el financiamiento de las AP desde la perspectiva del sistema, en lugar de hacerlo respecto de cada sitio en particular. Este abordaje a nivel del sistema es importante en la tarea de considerar y encarar el financiamiento de las AP porque:

- Se requieren muchas actividades constructivas a nivel nacional, y no solo a nivel de los sitios, tales como la reforma de las políticas, la gestión de los fondos y la fijación de tarifas de las AP. Estas actividades forman el contexto en el cual se toman muchas decisiones, como la de fijar metas de conservación y financieras, que pueden afectar a todas las AP.
- Muchas actividades a favor de las AP exigen una coordinación de esfuerzos y el respaldo de varios organismos gubernamentales, especialmente del ministerio de Hacienda. La mejor forma de lograr esa coordinación es a través de un sistema centralizado de manejo y financiamiento.
- En muchos casos los sitios requerirán actividades similares como capacitación y monitoreo; centralizar esas actividades es una solución costo-efectiva.
- La captación de fondos puede ser más eficaz si se la coordina a nivel central.
- La planificación a nivel del sistema permite el subvencionamiento cruzado entre sitios.
- La armonización de los sistemas de tarifas puede reducir los problemas de competencia entre los sitios.

Elementos de un sistema de financiamiento de áreas protegidas

Los elementos de un sistema de financiamiento de AP abordan cuatro interrogantes fundamentales:

- a. ¿Qué se debe financiar?
- b. ¿Cuál es el costo?
- c. ¿Cuáles son los mecanismos institucionales?
- d. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento?

a. ¿Qué se debe financiar?

Una evaluación precisa y amplia de las necesidades de manejo de todo un sistema de AP permite tomar decisiones informadas sobre las necesidades de fondos, las prioridades y las oportunidades de ahorro. Las seis siguientes categorías de gasto son generalmente utilizadas en la región para agrupar cientos de diferentes rubros y recursos necesarios para el manejo de las AP. Cabe señalar que podrían surgir ligeras diferencias entre un país y otro según cuál sea la compatibilidad de los gastos con los diversos sistemas de contabilidad pública.



© Anabela García

Costos recurrentes (Operación)

- Recursos humanos: sueldos del director de parques, gerentes, guardaparques, científicos, funcionarios de enlace con la comunidad, especialistas en turismo y un especialista financiero.
- Mantenimiento: mantenimiento de oficinas y vehículos, mantenimiento de senderos y sendas.
- Servicios públicos: agua, electricidad y comunicaciones.
- Equipamiento básico: dispositivos de GPS, botas, uniformes, machetes, linternas, etc.

Costos de capital (Inversión)

- Infraestructura, bienes de capital y vehículos; este rubro incluye senderos y sendas, centros de visitantes, torres de vigilancia, postes de demarcación, caminos, portones, etc.
- Servicios profesionales para estudios básicos realizados por única vez y actividades de capacitación permanente.

Estos costos de operación y de capital generalmente se contraen tanto al nivel central del sistema como a nivel de los sitios de AP. A nivel central, también se incurre en costos de desarrollo de las capacidades. A nivel de los sitios, los costos se generan por la realización de las actividades de manejo (véase el recuadro 1.1). Estos costos reflejan tanto necesidades operativas como inversiones.



© Connie Gelb/TNC



© David Woodfall

Recuadro 1.1. Actividades de manejo de áreas protegidas basadas en costos, por tipo de programa

Los planes de manejo a nivel de sitios generalmente agrupan las actividades fundamentales de manejo de AP según un conjunto de programas estructurados que responden a los objetivos y prioridades de manejo. A partir de una revisión cuidadosa de los programas de manejo ya establecidos en la región, los siguientes siete programas pueden ser considerados como los más comunes en los planes de manejo de AP en ALC.

Administración y planificación: Incluye las actividades generales de manejo como la contabilidad y la gestión financiera, el mantenimiento de oficinas e infraestructura, la gestión de recursos humanos, la comunicación con las partes interesadas, la preparación de informes, etc. Este programa también comprende procesos participativos para desarrollar y monitorear la implementación de herramientas fundamentales de planificación tales como planes de manejo, planes operativos anuales, planes de negocio y evaluación de la eficacia de la gestión.

Patrullaje y aplicación de normativa: Considera las actividades orientadas a asegurar el cumplimiento de la ley dentro de los límites de las AP, con el objetivo de prevenir amenazas e impactos negativos que afecten la integridad de las AP. Este programa generalmente aborda temas relativos a la delimitación y zonificación como mecanismo para aumentar la efectividad del manejo de las AP.

Educación ambiental: La participación del público como uno de los principales actores interesados es crucial para el manejo de las AP. Este es un medio importante de empoderamiento

para lograr que el público actúe en formas que protejan la diversidad biológica. Tales programas hacen intervenir al público en la planificación y el manejo de las AP.

Investigación y monitoreo: Es esencial para aportar información a las actividades de planificación y manejo de las AP. Asimismo, el monitoreo continuo es importante para determinar las variaciones de los niveles de amenaza y registrar el logro de los objetivos de conservación a partir de nuevas intervenciones de manejo.

Medios de subsistencia sostenibles: Considera el desarrollo socioeconómico integral de las personas que viven en una AP y dentro de sus zonas de amortiguamiento como un objetivo fundamental del manejo de AP. Este programa involucra una amplia gama de proyectos y actividades vinculadas al desarrollo en aspectos tales como salud, desarrollo económico, etnicidad, género, etc.

Mitigación y restauración: Se refiere a actividades y proyectos que previenen o limitan los impactos negativos importantes en los ecosistemas. Cuando se produce un impacto ambiental, el programa coordina las actividades de reparación de daños y restauración.

Uso sostenible de los recursos (turismo, etc.): Asegura que los recursos de las AP sean utilizados en forma sostenible, de acuerdo con varios criterios: planes de manejo, regulaciones nacionales, zonificación y herramientas de impacto como el análisis de la capacidad de carga del ecosistema. Los programas de este tipo también promueven un marco para el uso sostenible y económico de las características y recursos naturales de las AP.

Fuente: Mentefactura, 2008.

b. ¿Cuál es el costo?

Los costos deben determinarse en función de necesidades específicas de manejo de las AP, en las que se consideren los objetivos de conservación y estén complementadas por datos financieros sólidos respecto de las AP que conforman el sistema. Esta información sobre costos debe ser generada mediante el proceso de planificación del manejo de AP tanto a nivel de los sitios como del sistema. Estos planes y sus correspondientes procedimientos de análisis de costos deben demostrar que son costo-efectivos. Asimismo, los hallazgos del análisis de costos deben ser compartidos de modo que los ministerios de Hacienda comprendan y acuerden los objetivos de conservación y actividades relacionadas para los cuales se solicitará financiamiento de las AP. Estos datos financieros permiten entonces realizar la planificación financiera.

c. ¿Cuáles son las atribuciones y funciones de cada institución involucrada?

Un análisis del financiamiento de las AP exige clarificar qué ministerios y entes gubernamentales tienen qué responsabilidades particulares gerenciales y financieras para qué partes específicas de un sistema de AP. En algunos países, diferentes ministerios manejan diferentes subsistemas o redes. En otros, los sueldos del personal de AP provienen directamente de la tesorería, mientras que el control del cumplimiento de las normas y su aplicación están a cargo de policías o guardacostas. Por consiguiente, es fundamental tener una visión clara de estos dos aspectos: primero, un desglose de todo el apoyo presupuestario recibido de las diferentes autoridades y, segundo, una definición precisa de las responsabilidades específicas en materia de aplicación de la normativa o a nivel de la línea. Conocer esos dos ámbitos de autoridad permite hacer una estimación correcta de los costos reales, el desarrollo del presupuesto y el análisis de las necesidades financieras entre todas las instituciones pertinentes. Por las razones expuestas, sería de utilidad para los interesados que haya un documento político presentado a la entidad gubernamental pertinente, y aprobado por ella, en el que se esbozen y detallen los objetivos, las políticas y las acciones previstas que serán parte de un sistema de financiamiento de las AP nacionales³⁴.

Un entorno habilitante y favorable, conformado por un conjunto apropiado de políticas y leyes que permitan a las AP generar, retener, gestionar e invertir fondos, constituye un pilar esencial para el trabajo realizado en los sitios. Por lo tanto, los interesados deben analizar e identificar las barreras legales a la generación y asignación de in-

gresos. Las demás leyes y políticas que sustenten los ingresos e impuestos generados por los sitios son factores importantes para la generación de flujos de ingresos. Un régimen que garantice la retención de los ingresos dentro del sistema de AP permite mantener el flujo de ingresos generado y aumentar el presupuesto del sistema. Las leyes que permiten o promueven la participación de las comunidades locales en los ingresos de las AP también pueden contribuir a que se compartan los beneficios económicos locales y se creen asociaciones comunitarias. Véase en el capítulo 4, “Análisis de sostenibilidad”, un análisis de este entorno habilitante que da sustento al sistema.

Una vez que los fondos son recibidos a través del proceso presupuestario central o de los ingresos generados por las áreas o el sistema, el personal de las AP debe gestionarlos y administrarlos de manera tal que promuevan la eficiencia de los costos y la efectividad del manejo. Esta orientación activa y comprometida de la gestión permite lograr una planificación a largo plazo y seguridad, dando a los gerentes incentivos y oportunidades. Las estructuras institucionales de gobernanza deben permitir y exigir el funcionamiento de mecanismos eficaces y transparentes para la gestión y asignación de fondos y la rendición de cuentas de ingresos y gastos. Tal gestión profesional exige contar con recursos humanos que posean capacidad suficiente para utilizar herramientas financieras, específicamente aquellos sistemas de manejo de datos y de contabilidad que puedan ser usados por los planificadores financieros y gerentes a nivel del sistema y de los sitios. Se requieren recursos humanos y tecnológicos para optimizar el uso de los fondos generados en el manejo de las AP. La adopción de mecanismos de gestión profesionales y transparentes mejorará la recaudación de tarifas y pondrá fin a la fuga de ingresos. A través de la promoción de la eficiencia de costos y la efectividad de manejo también se encaran cuestiones relativas al despliegue óptimo de recursos humanos y de otra índole para evitar la duplicación de tareas entre las personas, los departamentos o las instituciones. Los acuerdos de co-manejo con las comunidades, las ONG o el sector privado ofrecen una clara evidencia de los beneficios que se obtienen en términos de eficiencia y contribuyen a subsanar las brechas de capacidad cuando dentro de la institución de AP no se dispone de las destrezas o competencias requeridas.

d. ¿Cuáles son las fuentes de fondos?

En general, las fuentes de financiamiento de las AP incluyen los fondos públicos, la generación de ingresos, los fondos de donantes y los recursos en especie. El financiamiento público canalizado a través del presupuesto gubernamental es a menudo la fuente más importante para financiar los costos

Un portafolio de financiamiento que vaya más allá de los mecanismos convencionales e incluya múltiples fuentes es un elemento clave para la estabilidad y sostenibilidad financieras de las AP.

recurrentes, aunque generalmente los montos no bastan para cubrir los costos de manejo básico. Es útil presentar a los ministerios de Hacienda la valoración económica de los bienes y servicios provistos por las AP, comparada con las brechas de financiamiento, para mostrar cuánto deberían invertir los gobiernos en sus sistemas de AP. Las presentaciones basadas en el costo pleno, en las que se exponga la valoración económica de los servicios de ecosistemas a la par de las brechas de financiamiento, pueden estar referidas a los sitios en el caso de determinadas AP, especialmente aquellas que demuestren tener beneficios económicos locales. No obstante, también es útil realizar presentaciones de ese tipo sobre los beneficios que generan los servicios de ecosistemas respecto de la totalidad del sistema. La presentación a nivel del sistema tiene la ventaja de facilitar la agregación de los beneficios. Se ha comprobado que los argumentos basados en el beneficio económico —combinados con un uso más transparente de los fondos, evidencias demostrativas de un manejo costo-efectivo y planes claramente formulados— fortalecen las negociaciones del presupuesto y pueden hacer que el gobierno asigne a los sistemas de AP una partida presupuestaria anual más elevada.

Un portafolio de financiamiento que vaya más allá de los mecanismos convencionales e incluya múltiples fuentes es un elemento clave para la estabilidad y sostenibilidad financieras de las AP. La diversificación de las fuentes de ingreso es una poderosa estrategia para reducir la vulnerabilidad de las AP a los shocks externos. Por ello, los sistemas de AP deben explorar y desarrollar mecanismos para generar nuevos flujos financieros como un factor crítico de la sostenibilidad financiera. Por ejemplo, las tarifas de entrada para el turismo y las tarifas de usuarios son las fuentes de ingresos más comunes de las AP, pero otras alternativas son el pago por servicios de agua, compensación de carbono, renegociación y canjes de deuda y concesiones turísticas. Además, las fuentes de ingresos podrían también incluir instrumentos de política nacional como los impuestos o tasas de salida o las tarifas por abastecimiento de agua.

La planificación financiera y de negocios para las necesidades de las AP debe ser encarada de manera regular y sistemática. Una planificación financiera eficaz exige un conocimiento preciso no solo del monto de los ingresos sino también de los niveles, patrones y requerimientos de gastos. En las opciones empleadas para equilibrar la ecuación costos-ingresos se debe dar igual consideración al aumento de los ingresos y

al control de costos. Una buena planificación financiera permite a los directores de AP tomar decisiones financieras estratégicas, como la reasignación del gasto para responder a las prioridades de manejo. La planificación financiera también crea una cultura de prudencia fiscal, la identificación permanente de las reducciones de costos que correspondan y una actitud de alerta ante posibles problemas de flujo de efectivo.

En los siguientes capítulos del presente Informe se analizan en detalle la metodología y los hallazgos de esta evaluación integral del financiamiento para la conservación de las AP y sus sistemas.

En el **capítulo 2**, “Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera para los sistemas nacionales de áreas protegidas”, se presentan los elementos del análisis financiero para el manejo y la planificación incluidos en la Ficha de Puntaje. Esta Ficha fue desarrollada por el PNUD con el fin de asistir a quienes trabajan en la sostenibilidad de las AP —equipos de proyectos y gobiernos— a hacer un seguimiento de sus avances hacia la sostenibilidad financiera de las AP. La Ficha de Puntaje comprende tres secciones. En la Parte I se evalúa la salud financiera global del sistema de AP. En la Parte II se evalúan los elementos específicos del entorno complejo en el cual deben operar las AP y sus sistemas. En la Parte III se resumen estos hallazgos en un esquema de puntaje.

El **capítulo 3**, “Análisis financiero”, se basa en gran medida en los datos cuantitativos derivados de la aplicación de la Parte I de la *Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera*. Los lectores encontrarán allí datos por país, así como un análisis comparativo regional. El capítulo presenta una instantánea de las cuentas financieras de un sistema de AP.

El **capítulo 4**, “Análisis de sostenibilidad”, se apoya en los datos expuestos, a modo de instantánea, en el capítulo 3 y presenta los hallazgos de la aplicación de la Parte II de la *Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera*. Los hallazgos se organizan en un esquema estructurado y estandarizado en el que se aborda, según cada elemento, la forma de mejorar el financiamiento de las AP.

En el **capítulo 5** se resumen las conclusiones extraídas del proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje y se formulan recomendaciones a los encargados de la elaboración de políticas para fortalecer la sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales de AP.



CAPÍTULO 2

Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas

El propósito de esta *Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera para los sistemas nacionales de Áreas Protegidas* (Ficha de Puntaje) es asistir a gobiernos, donantes y ONG en la investigación y registro de aspectos significativos de un sistema de financiamiento de áreas protegidas (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. La Ficha de Puntaje está diseñada para sistemas nacionales de AP, pero este instrumento podría ser utilizado por sistemas subnacionales (por ej., estatales, regionales o municipales, o por entidades o redes de Áreas Marinas Protegidas (AMP)).



© Sergio Rossi

2.1 La Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas

La Ficha de Puntaje está estructurada con el propósito de observar todos los elementos de un sistema de financiamiento. Estos elementos brindan en sí mismos orientación sobre los componentes que deben integrar la estructura de un sistema de financiamiento de AP. La evaluación de cada elemento, en particular los elementos cualitativos que describen el contexto de un país, pueden resultar útiles para que este identifique aquellas áreas de su estructura de gobernanza que

requieren mejoras a fin de perfeccionar un determinado sistema de financiamiento de AP.

La Ficha de Puntaje tiene tres secciones:

Parte I – Evaluación del estado financiero global de los sistemas de AP. Esta sección incluye información básica sobre estas áreas y un análisis financiero del sistema nacional de AP.

Parte II – Evaluación de los elementos cualitativos del sistema de financiamiento. Esta sección está focalizada en la estructura de gobernanza de los sistemas de AP estudiados.

Parte III – Asignación de puntajes a todos los elementos y categorías de análisis.

La **Parte I** requiere datos financieros a fin de determinar los costos, ingresos y brechas de financiamiento de un sistema de AP para el año en curso y también como proyección hacia el futuro. Esta parte de la Ficha de Puntaje brinda un análisis cuantitativo de un sistema de AP y muestra los datos financieros que los planificadores de estas áreas necesitan para determinar las metas financieras y por ende la cantidad de fondos adicionales necesarios para el financiamiento del manejo efectivo de su sistema de AP. Debido a que los distintos países utilizan diferentes sistemas contables, es posible que ciertos datos requeridos varíen en importancia para cada país. De todos modos, cuando no se cuente con datos financieros, la primera actividad de las autoridades de las AP debería ser generar y recopilar estos datos.

La **Parte II** de la Ficha de Puntaje facilita el análisis cualitativo y está compartimentada en los tres componentes fundamentales necesarios para el pleno funcionamiento de un sistema de financiamiento a nivel de los sitios y del sistema. Cada componente está dividido en elementos, que a su vez se dividen en subelementos. Se brinda una guía estructurada para evaluar y asignar puntaje a cada subelemento. Esta evaluación puede resultar útil para que un país identifique aquellas áreas de su estructura de gobernanza que deben ser mejoradas a fin de perfeccionar su sistema de financiamiento de AP. Los tres componentes de la Parte II son:

- Marcos legales, reguladores e institucionales que habiliten el financiamiento sostenible de AP.
- Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo.
- Herramientas para la generación y movilización de ingresos.

En la Parte II de la Ficha de Puntaje debe presentarse el porcentaje de logro de cada componente. Esto permite comparar el avance entre un componente y otro y puede ser útil para que los países determinen dónde radican las debilidades y fortalezas internas de sus sistemas de financiamiento. Cuando se identifiquen puntajes más bajos, las áreas pertinentes deben convertirse en un foco de atención para la futura intervención y desarrollo de capacidades. La presentación de la información en forma de porcentajes permite asimismo la comparación entre países. Esta forma de presentación brinda información útil a los países, pero resulta particularmente provechosa para la observación de la región y sus subregiones.

La Ficha de Puntaje debe ser completada todos los años para mostrar la situación anual de un sistema de AP y los cambios producidos en el transcurso del

tiempo. El primer año en que se llena la Ficha de Puntaje se convierte en el año de línea de base, y este estado de “referencia” permanece fijo. Luego, si en todos los años siguientes se completa la Ficha de Puntaje, será posible comparar los resultados con los datos de la línea de base a fin de mostrar los progresos anuales de un sistema nacional de financiamiento de AP.

Algunos elementos pueden ser más importantes en un país que en otros. En ocasiones, ciertos elementos serán más difíciles de lograr que otros. En este caso, los equipos de los países tienen flexibilidad para modificar el sistema de ponderación vigente y cambiar el número de puntos asignado a determinado elemento, de manera que se adecue mejor a las condiciones nacionales. Toda modificación de los puntajes asignados debe ser transparente y explicarse en notas al pie.

De igual modo, si determinado elemento o subelemento no resulta apropiado para un país, ese elemento y sus puntajes máximos asociados pueden ser retirados del puntaje total posible. De esta manera, puede efectuarse un ajuste del puntaje total para adaptarlo a las condiciones del país. Debido a que esto significa que el puntaje total posible puede variar entre los distintos países debido a la composición de los elementos y subelementos utilizados en la evaluación, los puntajes anuales deben presentarse como un porcentaje (el puntaje obtenido comparado con el puntaje posible total).

2.2 Metodología de aplicación de la Ficha de Puntaje

Este Informe está basado en los datos generados mediante la aplicación de la *Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas* (Ficha de Puntaje) del PNUD en 20 países de toda la región durante 2008³⁵. Este informe presenta asimismo información sobre los subsistemas de AP de cinco estados brasileños: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais y Espírito Santo. Véase a continuación la lista de países ordenados por subregión.

Para generar estos datos en tantos países distintos, el PNUD entrenó expertos clave en la aplicación e interpretación de la Ficha de Puntaje del PNUD. A su vez, estos expertos llevaron a cabo dos talleres subregionales para entrenar a personal de TNC, el PNUD y los gobiernos de Sudamérica y Mesoamérica+ en el modo de completar la Ficha de Puntaje. Estos talleres de capacitación también suscitaron interés en la Ficha de Puntaje y contribuyeron a su comprensión. Uno de los talleres subregionales se cele-

bró en Santiago, Chile (septiembre de 2008) con 41 representantes de 10 países sudamericanos; en este taller participaron siete Directores de Sistemas de Áreas Protegidas, cuatro jefes de departamento y una gama de personal técnico, entre ellos especialistas jurídicos, economistas y asesores. El segundo taller subregional, para Mesoamérica+, se celebró en San José, Costa Rica (septiembre de 2008), con la asistencia de 39 representantes de ocho países distintos, entre ellos cinco Directores de Administraciones de Áreas Protegidas y cinco jefes de Departamentos de AP. Todos estos países que participaron en los talleres subregionales expresaron un fuerte apoyo a la Ficha de Puntaje como herramienta práctica y útil. Asimismo, todos acordaron aplicar esta herramienta en sus países en el contexto del programa de asociación con el PNUD-TNC.

Países comprendidos

La Ficha de Puntaje del PNUD fue preparada en 20 países de las siguientes dos subregiones:

MESOAMÉRICA, MÉXICO, Y EL CARIBE^{1,2}	BELICE, COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, MÉXICO, NICARAGUA, PANAMÁ, CUBA Y REPÚBLICA DOMINICANA
SUDAMÉRICA	ANDES DEL NORTE: COLOMBIA ECUADOR Y VENEZUELA
	ANDES DEL SUR: ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE, PARAGUAY, PERÚ Y URUGUAY
	BRASIL: ESTADO FEDERAL ESTADOS SELECCIONADOS: RIO DE JANEIRO, RIO GRANDE DO SUL, PARANÁ, MINAS GERAIS Y ESPÍRITO SANTO

1 Esta región se designará como Mesoamérica+.

2 Los países angloparlantes del Caribe no fueron incluidos en esta iniciativa. Estos países se hallan incluidos en la planificación para la siguiente ronda de apoyo a la región.

A nivel de los países, los expertos trabajaron con organismos gubernamentales durante varios meses a fin de reunir datos para la Parte I de la Ficha de Puntaje. Posteriormente, se organizaron talleres nacionales (cada uno de los cuales duró dos días) a fin de preparar la Parte II de la Ficha. Los talleres nacionales reunieron a partes interesadas clave con el propósito de revisar y analizar la Ficha de Puntaje. Luego de realizados los talleres, se dedicaron varios meses más a finalizar la recopilación de datos. Los datos de la Ficha de Puntaje y los borradores adjuntos de los informes correspondientes a los países fueron verificados por los respectivos gobiernos mediante un proceso de consulta llevado a cabo por el PNUD y TNC (fines de 2008 a principios de 2009).

La aplicación interactiva de la Ficha de Puntaje permitió a los participantes tomar en consideración hallazgos espe-

cíficos acerca del financiamiento y otras medidas cuantitativas, junto con aspectos cualitativos del contexto en el que operan las AP y el sistema de estas áreas. Específicamente, los participantes tuvieron la posibilidad de:

- determinar el estado financiero global de su sistema de AP;
- evaluar elementos clave (o la ausencia de estos) en sus sistemas de financiamiento (por ejemplo, estructuras de gobernanza que permitan el financiamiento sostenible de las AP);
- realizar un aprendizaje sobre planificación de negocios y otras herramientas para el manejo costo-efectivo;
- considerar herramientas y sistemas para la generación y movilización de ingresos;
- identificar los elementos que debían ser fortalecidos a fin de promover la sostenibilidad de sus sistemas de AP.

Este proceso de consulta permitió también el intercambio de opiniones e ideas entre las partes interesadas dentro de cada país acerca del estado de distintos elementos de la sostenibilidad financiera y las estrategias a aplicar para corregir las deficiencias.

En total, en el proceso de preparación del Informe se brindó capacitación a 378 funcionarios gubernamentales y profesionales vinculados con las AP para la aplicación de la Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera de las AP.

2.3 Sistemas de áreas protegidas comprendidos en el Informe

La información financiera recogida mediante la aplicación de la Ficha de Puntaje corresponde a los sistemas de AP de 20 países de Mesoamérica+ y Sudamérica. Los datos financieros generados abarcaron 1.748 AP, con una superficie total de 207 millones de hectáreas. Esta cifra agregada de territorio representa el 10% de la superficie combinada de los 20 países y casi el 42% de la superficie de todos los sistemas de AP de ALC. Ese total representa también alrededor del 15% de la superficie del mundo que se encuentra comprendida en alguna categoría de conservación³⁶.

A efectos de aplicar la Ficha de Puntaje, se pidió a cada país que suministrara un esquema de clasificación para sus sistemas de AP. La mayoría de los países los clasificaron en función de quién estuviera a cargo del manejo de estas áreas (por ejemplo, el gobierno central, gobiernos locales, entidades de co-manejo, etc.). Otros países los clasificaron como sistemas de AP terrestres o marinas, y aún otros utilizaron clasificaciones basadas en categorías de manejo. La autoridad nacional de cada país eligió los sistemas de AP en los que se aplicaría dicha Ficha. Estas decisiones se



©Andrew Bovarnic

basaron en gran medida en la disponibilidad de datos. Por lo tanto, los tipos de sistemas analizados variaron fuertemente entre los distintos países. En algunos casos, el análisis se aplicó a una diversidad de sistemas y redes, incluidas AP nacionales, AP locales y áreas bajo un régimen de co-manejo, mientras que en otros casos el análisis de la Ficha de Puntaje se aplicó solamente a los sistemas manejados directamente por el gobierno central. Los cuadros 2.1 y 2.2 muestran los subsistemas de AP comprendidos en el Informe en relación con los sistemas de AP de cada país. En general, otras redes, como las AP municipales, las reservas comunales e indígenas y las AP privadas, no fueron incluidas en el análisis debido a la falta de datos financieros.

Las AP no incluidas siguen siendo importantes en términos de cantidad de hectáreas³⁷. Estas áreas habitualmente consiguen menos financiamiento que las

que pertenecen a un sistema nacional central, con una cantidad de excepciones en el caso de las reservas privadas y las AP manejadas por municipalidades. Por lo tanto, en caso de que se consideraran todos los subsistemas, este tipo de construcción de una muestra más amplia produciría la modificación de algunos indicadores, como por ejemplo el costo por hectárea, aunque este efecto merecería ser analizado caso por caso.

En este análisis no se ha incluido información sobre AP nuevas o potenciales que se incorporarán a los sistemas nacionales en el mediano a largo plazo. Una consideración adicional que cabe formular acerca del tamaño y la complejidad de los sistemas de AP estudiados es que la mayoría de ellos incluyen también AP marinas. Además de que estas presentan superficies relativamente más grandes que las AP terrestres, se comprueba asimismo que sus costos de conservación son significativamente más altos.



© Mark Godfrey/TNC

Notas del cuadro 2.1

- 1 El porcentaje resulta de dividir la superficie total de las AP (terrestres y marinas) por la superficie territorial del país, estimada según la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas (WDPA, por sus siglas en inglés) o, en el caso de Cuba, por el gobierno nacional. La estimación de la superficie territorial de la WDPA incluye la superficie total de tierra firme, aguas interiores y aguas territoriales hasta una distancia de 12 millas náuticas. La única excepción es la República Dominicana, donde el porcentaje se expresa solamente en términos de la superficie de tierra firme y aguas interiores del país, ya que no se dispone de datos sobre aguas territoriales.
- 2 En Belice, solo se evaluó la sección cualitativa (es decir, la Parte II) de la Ficha de Puntaje.
- 3 Los datos financieros de Cuba contenidos en la Ficha de Puntaje corresponden a una muestra de 28 AP bajo administración. La muestra es representativa de las cuatro categorías de manejo y cubre 1.094.165 hectáreas, lo que equivale al 37% de todas las AP que se administran.
- 4 Se incluyen solo las áreas bajo administración. La superficie total, incluidas las AP sin administración, es 3.585.493 hectáreas.
- 5 Los datos financieros de Honduras contenidos en la Ficha de Puntaje corresponden a una muestra de 21 AP comprendidas en las categorías de co-manejo y declaración internacional. La muestra abarca una superficie total de 1.226.784 hectáreas, equivalente al 37% del sistema total de AP.

CUADRO 2.1. TAMAÑO DE LOS SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS EVALUADOS EN LOS PAÍSES DE MESOAMÉRICA+

PAÍS	REDES DE ÁREAS PROTEGIDAS	CANTIDAD DE AP	SUPERFICIE (Ha.)	% DE LA SUPERFICIE TOTAL DEL PAÍS ¹	SE APLICÓ FICHA DE PUNTAJE (Sí/No)
BELICE	PARQUES NACIONALES, REFUGIOS DE VIDA SILVESTRE, MONUMENTOS NACIONALES, RESERVAS NATURALES	49	367.997	24,62	Sí ²
	RESERVAS FORESTALES	20	380.329		Sí ²
	AP PRIVADAS	8	131.663		Sí ²
	RESERVAS MARINAS	17	150.839		Sí ²
	TOTAL	94	1.030.828		
COSTA RICA	AP MANEJADAS POR EL GOBIERNO	166	1.800.000	23,00	Sí
	TOTAL	166	1.800.000		
CUBA	AP MANEJADAS POR EL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE (CITMA)	16	229.930	16,43	Sí ⁽³⁾
	AP MANEJADAS POR LA EMPRESA NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA FLORA Y LA FAUNA (ENPFF)	70	1.312.623		Sí ³
	AP MANEJADAS POR OTRAS INSTITUCIONES	9	459.206		Sí ³
	AP CO-MANEJADAS	10	952.316		Sí ³
	TOTAL⁴	105	2.954.075		
EL SALVADOR	AP NATURALES NACIONALES ESTABLECIDAS (INCLUSO ÁREAS CO-MANEJADAS)	48	34.860	3,50	Sí
	ÁREAS NATURALES NACIONALES (INCLUSO ÁREAS CO-MANEJADAS) EN PROCESO DE CREACIÓN	69	57.701		Sí
	ÁREAS NATURALES NACIONALES (INCLUSO ÁREAS CO-MANEJADAS) EN PROCESO DE SELECCIÓN	5	247		Sí
	AP NATURALES TRANSNACIONALES ESTABLECIDAS	1	1.973		Sí
	AP NATURALES TRANSNACIONALES EN PROCESO DE CREACIÓN	1	1.866		Sí
	TOTAL	124	96.647		
GUATEMALA	AP MANEJADAS POR ORGANISMOS PÚBLICOS	71	2.492.099	30,29	Sí
	AP MUNICIPALES	27	16.157		No
	AP CO-MANEJADAS	25	955.537		No
	AP PRIVADAS	129	53.135		No
	TOTAL	252	3.516.928		
HONDURAS	AP MANEJADAS POR EL GOBIERNO	48	1.177.405	21,75	Sí
	AP CO-MANEJADAS	41	1.097.188		Sí ⁵
	ÁREAS CON CATEGORÍA DE MANEJO MUNDIALMENTE RECONOCIDA (PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD, RAMSAR)	6	1.049.859		Sí ⁵
	TOTAL	95	3.324.452		
MÉXICO	AP MANEJADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL	163	23.094.100	11,81	Sí
	AP ESTATALES	275	3.308.791		No
	ÁREAS CERTIFICADAS Y PRIVADAS Y RAMSAR	171	202.463		No
	TOTAL	609	26.605.354		
NICARAGUA	AP MANEJADAS POR EL GOBIERNO	63	2.169.678	12,96	Sí
	AP CO-MANEJADAS	9	72.515		Sí
	RESERVAS PRIVADAS	50	7.748		Sí
	TOTAL	122	2.249.941		
PANAMÁ	AP MANEJADAS POR EL GOBIERNO	59	2.700.000	19,05	Sí
	AP MUNICIPALES	17	8.000		Sí
	AP BAJO CONCESIONES DE MANEJO	7	128.000		Sí
	TOTAL	83	2.836.000		
REPÚBLICA DOMINICANA	AP NACIONALES	86	4.626.477	25,55	Sí
	TOTAL	86	4.626.477		

CUADRO 2.2. TAMAÑO DE LOS SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS EVALUADOS EN LOS PAÍSES DE SUDAMÉRICA

PAÍS	SUBSISTEMA	CANTIDAD DE AP	SUPERFICIE (HA.)	% DE LA SUPERFICIE TOTAL DEL PAÍS ¹	SE APLICÓ FICHA DE PUNTAJE (SI/NO)
ARGENTINA	PARQUES NACIONALES	36	3.656.308		SI ²
	AP SUBNACIONALES (PROVINCIALES/REGIONALES/MUNICIPALES)	405	17.858.745		No
	TOTAL	441	21.515.053	7,36	
BOLIVIA	AP NACIONALES	22	15.814.461		SI
	AP DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES	44	1.190.336		No
	AP PRIVADAS QUE NO SON PARTE DEL SNAP				No
	TOTAL	66	17.004.797	15,48	
BRASIL ³	AP FEDERALES	300	75.550.800		SI
	AP CO-MANEJADAS	1	129.000		No
	AP BAJO CONCESIONES DE MANEJO	2	192.962		No
	RESERVAS PRIVADAS	513	472.449		No
	TOTAL	816	76.345.211	8,71	
CHILE	PARQUES NACIONALES, RESERVAS NATURALES, MONUMENTOS NACIONALES,				
	PARQUES MARINOS, PARQUES MARINO COSTEROS PROTEGIDOS	107	14.419.096		SI
	SANTUARIOS NATURALES	35	473.591		SI
	CAPITAL NACIONAL PROTEGIDO	25	325.000		SI
	TOTAL	167	15.217.687	14,93	
COLOMBIA	AP NATURALES NACIONALES	54	11.518.478		SI
	AP SUBNACIONALES (REGIONALES/DEPARTAMENTALES/MUNICIPALES)				
	AP CO-MANEJADAS	1	974.474		No
	OTRAS	237	24.698		No
	TOTAL	292	12.517.650	10,21	
ECUADOR	AP TERRESTRES NACIONALES	36	4.737.423		SI ⁴
	AP MARINAS NACIONALES	1	14.165.774		No
	AP CO-MANEJADAS	3	84.759		SI
	TOTAL	40	18.987.956	13,97	
PARAGUAY	SUBSISTEMA BAJO DOMINIO PÚBLICO – DIRECTO	28	2.267.106		SI
	INDIRECTO (RESERVAS DE BIOSFERA)	3	3.517.029		SI
	SUBSISTEMA BAJO DOMINIO PRIVADO	13	236.526		SI
	SUBSISTEMA BAJO DOMINIO DE ENTIDAD BINACIONAL	6	45.546		SI
	TOTAL	50	6.066.207	14,9	
PERÚ	AP NACIONALES	63	18.043.380		SI
	ÁREAS DE CONSERVACIÓN REGIONALES	3	150.883		SI
	ÁREAS DE CONSERVACIÓN PRIVADAS	12	104.964		No
	TOTAL	78	18.299.227	13,51	
URUGUAY	AP TERRESTRES NACIONALES	10	152.093		SI
	AP MARINAS NACIONALES	1	37.296		SI
	TOTAL	11	189.389	0,95	
VENEZUELA	PARQUES NACIONALES Y MONUMENTOS NATURALES	79	20.041.985		SI
	PARQUES RECREATIVOS	110	286.020		SI
	TOTAL	189	20.328.005	20,21	

¹ El porcentaje resulta de dividir la superficie total de las AP (terrestres y marinas) por la superficie territorial del país (WDPA). La estimación incluye la superficie total de tierra firme, aguas interiores y aguas territoriales hasta una distancia de 12 millas náuticas.

² En Argentina, las partes marinas y terrestres de las AP podrían no hallarse adecuadamente diferenciadas.

³ Las cifras no incluyen las AP estatales o municipales del sistema nacional de Brasil (SNUC).

⁴ Galápagos no fue incluida en Ecuador, dado que no se proporcionó información financiera.



© Andrew Bovarnick

En los cuadros 2.3 y 2.4 se indica el tamaño promedio de las AP de los sistemas evaluados en Mesoamérica+ y Sudamérica. La información presentada en estos cuadros muestra que existe una considerable diferencia entre el tamaño promedio de las AP de Sudamérica (201.060 hectáreas) y Mesoamérica+ (37.649 hectáreas). El tamaño promedio de las AP tiene una implicación importante en lo que hace a la sostenibilidad financiera del sistema de AP, pues está relacio-

nado con el monto de los recursos financieros que se necesitan para su conservación. Las AP de mayor extensión presentan, en general, mejores oportunidades para generar las economías de escala que habitualmente van de la mano con un tamaño más grande. Es habitual que las AP de mayor tamaño ofrezcan también mejores condiciones de viabilidad ecológica. Este factor de escala se analiza con mayor detalle en el capítulo 3 de este informe.

CUADRO 2.3. SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE LOS SISTEMAS DE MESOAMÉRICA+ EN LAS QUE SE APLICÓ LA FICHA DE PUNTAJE

PAÍS	SUPERFICIE PROMEDIO (Ha.)
BELICE	10.966
COSTA RICA	10.843
CUBA	39.077
EL SALVADOR	779
GUATEMALA	35.100
HONDURAS	58.417
MÉXICO	141.682
NICARAGUA	31.142
PANAMÁ	34.169
REPÚBLICA DOMINICANA	14.318
PROMEDIO MESOAMÉRICA+	37.649

CUADRO 2.4. SUPERFICIE PROMEDIO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE SUDAMÉRICA EN LAS QUE SE APLICÓ LA FICHA DE PUNTAJE

PAÍS	SUPERFICIE PROMEDIO (Ha.)
ARGENTINA	101.564
BOLIVIA	718.839
BRASIL	251.836
CHILE	91.124
COLOMBIA	213.305
ECUADOR	123.646
PARAGUAY	121.324
PERÚ	275.671
URUGUAY	17.217
VENEZUELA	107.556
PROMEDIO SUDAMÉRICA	202.208



© Diego Ochoa/TNC



© Andrew Bovarnick

2.4 Datos financieros cuantitativos recopilados

Los datos financieros cuantitativos se presentan en el capítulo 3, “Análisis financiero”, de este Informe. Todos los datos financieros proporcionados en las Fichas de Puntaje, y por lo tanto en este Informe, son datos oficiales del gobierno suministrados por las oficinas de contabilidad y finanzas a cargo de la administración financiera de los sistemas de AP. Los datos financieros contenidos en este Informe corresponden a 2008, salvo en el caso de Costa Rica, Guatemala, México y la República Dominicana, ya que estos países presentaron datos referidos a 2007.

Se reunieron los siguientes datos financieros:

Financiamiento disponible

1. Presupuesto anual total del gobierno central asignado al manejo de las AP.
2. Financiamiento extrapresupuestario para el manejo de las AP (canalizado a través del gobierno, fondos fiduciarios, ONG y fundaciones).
3. Porcentaje de ingresos generados por las AP retenidos en el sistema de AP para su reinversión.
4. Financiamiento total disponible para el sistema de AP.

Costos y necesidades de financiamiento

1. Total de gastos anuales de las AP.
2. Estimación de las necesidades de financiamiento del sistema de AP (para los escenarios de manejo básico y óptimo).

Brecha de financiamiento anual

1. Brecha de financiamiento básica.
2. Brecha de financiamiento óptima.

Definiciones de escenarios de manejo básico y óptimo

Escenario de manejo básico: Nivel mínimo de financiamiento requerido para operar programas de conservación clave, al tiempo que se atienden los requerimientos básicos de los programas para sostener las funciones del ecosistema de las AP.

Escenario de manejo óptimo: Nivel ideal de financiamiento requerido para operar todos los programas de modo de alcanzar y sostener un funcionamiento óptimo del ecosistema en las AP.

Fuente: Flores et al., 2008.

Recopilación de datos financieros

Los datos financieros que se presentan en la Parte I de la Ficha de Puntaje están basados principalmente en los sistemas nacionales de AP manejados por los gobiernos centrales. Para cada país, el sistema de AP incluido en el análisis cubre típicamente la superficie más extensa de la red de AP de cada país. En general otras redes, como las AP municipales, las reservas comunales e indígenas y las AP privadas, no fueron incluidas en el análisis debido a la falta de datos financieros. Se recogió información sobre ingresos principalmente respecto de las AP manejadas por los gobiernos. La recopilación de datos de ingresos referidos a las AP manejadas por ONG resultó más difícil.

Los datos recopilados en los 20 países se basan en el mismo proceso, es decir, en la aplicación de la Ficha de Puntaje. No obstante, los datos y métodos de recolección varían de un país a otro. Las variaciones habituales incluyen, por ejemplo, el año al que corresponden los datos financieros, el conjunto de sistemas de AP evaluados, así como el método de cálculo y la definición de los distintos elementos de la Ficha de Puntaje. Las diferencias entre los datos se manifestaron particularmente en la información generada para los escenarios de manejo básico y óptimo. A pesar de estas variaciones, los datos financieros de este proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje siguen siendo a grandes rasgos equivalentes y resultan útiles para identificar tendencias regionales.

Por lo general, los datos existentes resultaron insuficientes para una planificación financiera robusta; sin embargo, la identificación de estas brechas de información tiene gran valor en términos de políticas. El análisis de esta Ficha de Puntaje revela, por ejemplo, brechas específicas en los datos existentes en relación con costos, fondos extrapresupuestarios y necesidades financieras de las AP.

- En general existen datos sólidos en materia de gastos y presupuestos gubernamentales. Se dispone de información sobre el presupuesto anual total del gobierno para las AP a nivel de los sitios y del sistema a través de canales oficiales. Es posible realizar un seguimiento anual de esta información. Existen excepciones: Ecuador, por ejemplo, mantiene datos detallados a nivel de los sitios (debido a la existencia de un sistema descentralizado) pero no posee datos financieros agregados a nivel del sistema. Por distintas razones, Chile y la República Dominicana poseen datos incompletos sobre gastos a nivel de los sitios de AP.

- El aspecto más débil de los datos en términos de calidad y disponibilidad de la información aparece en las brechas de financiamiento a nivel del sistema. Menos de la mitad de los países había emprendido un proceso nacional de identificación de las necesidades y brechas de financiamiento en sus sistemas de AP.

En la mayoría de estos países se necesitaban evaluaciones; cuando se contaba con ellas, los documentos correspondientes requerían revisión o actualización. Los demás países o bien carecían de información acerca de las necesidades financieras de sus sistemas de AP, o presentaron estimaciones preliminares que no respaldan un análisis detallado de las necesidades financieras.

En algunos casos, existen datos financieros pero no están disponibles al público, y análogamente suelen no estar disponibles para los responsables de tomar decisiones. Este problema de datos elusivos hace difícil generar y presentar datos financieros a nivel del sistema global. Las diversas situaciones que provocan esta limitada disponibilidad de datos sobre los sitios y sistemas plantean un grave problema: los ministerios de Hacienda —y otras partes interesadas— desconocen en qué medida es insuficiente el financiamiento de los sistemas de AP.

Recuadro 2.1. Observación proveniente de los talleres de las partes interesadas

Durante el proceso de los talleres varios ministerios de Hacienda de la región, incluido el de Paraguay, declararon que con mejores datos sobre brechas de financiamiento y generación de ingresos, tales como los elementos que se presentan en la Ficha de Puntaje, podrían y estarían dispuestos a considerar un aumento de las partidas presupuestarias anuales asignadas a los sistemas de AP. Es posible que esta sea la situación en la mayoría de los países de la región. Por lo tanto, es una prioridad para la región y los donantes generar y proporcionar esta información a los ministerios de Hacienda.

El cuadro 2.5 muestra las principales brechas de información existentes en cada país. Los motivos de la naturaleza limitada de los datos financieros son, entre otros, los siguientes:

- Hasta hace poco tiempo muchos países no habían desarrollado sistemas exhaustivos de información financiera. El hecho de que la mayoría de las personas que integran el personal de las AP tenga formación en ciencias y la permanente carencia de recursos humanos especializados en finanzas a nivel de los sitios y del sistema podría constituir una barrera para la obtención de datos financieros exactos sobre las AP.
- Cada autoridad del sistema de AP tiene su propio conjunto de datos y no los comparte ni los agrega. La descentralización podría también influir en la disponibilidad de datos agregados a nivel del sistema.
- Muchas de las AP no cuentan todavía con planes de manejo; por lo tanto, aún no es posible emprender análisis de costos de manejo y evaluaciones de necesidades financieras en forma correcta y precisa para estas áreas, particularmente a nivel del sistema.
- Las autoridades de los sistemas de AP tienden a tener sistemas de contabilidad y bases de datos de respaldo insuficientemente desarrollados.
- Muchos costos de las AP se comparten entre ministerios. Los sueldos del personal, por ejemplo,



© Andy Drumm/TNC



© Diego Ochoa/TNC

presupuestos, y una de las consecuencias de ello es que en muchos casos las autoridades de los sistemas de AP no poseen información sobre los costos salariales. En otras palabras, las autoridades de las AP tienen información sobre los costos salariales al menos para las áreas que se encuentran bajo su administración directa o sujetas a un esquema de co-manejo con otras instituciones. Sin embargo, es posible que estas mismas autoridades no cuenten con información sobre los salarios de las áreas manejadas por otras entidades del gobierno.

- Las autoridades de los sistemas de AP y los directores de estas áreas no poseen definiciones claras o estandarizadas de las necesidades y costos de los escenarios de manejo básico y óptimo. Cada país utiliza una definición distinta del manejo básico y óptimo, como se muestra más adelante en los cuadros 3.12 y 3.13 del capítulo 3. Algunos países no cuentan con definiciones. Por último, en ocasiones, los estándares de manejo varían entre las AP pertenecientes al mismo sistema.
- En la mayoría de los países existe escasa coordinación entre las distintas instituciones a cargo de la planificación, la contabilidad, la generación de recursos y el monitoreo de los presupuestos, gastos y resultados de las AP.
- La disponibilidad de información sobre los ingresos por concepto de tarifas de entrada depende de quién administre su recaudación. En los casos

complejos, donde participan muchas instituciones, no existe un sistema unificado de tarifas y tampoco una institución única que centralice toda la información. Este defecto estructural con frecuencia ha dado lugar a una dispersión de la información financiera y a la incapacidad de las autoridades de las AP para estimar necesidades, planificar y, en última instancia, solicitar partidas presupuestarias suficientes.

- Deberían rendirse cuentas de los recursos públicos y privados que tanto las ONG como las fundaciones internacionales canalizan hacia las organizaciones locales que trabajan en las AP.

2.5 Datos cualitativos recopilados

Los datos cualitativos se presentan en el capítulo 4 “Análisis de sostenibilidad”. Estos datos fueron generados mediante la aplicación de la Parte II de la Ficha de Puntaje en el transcurso de los talleres nacionales. La Parte II mide tres componentes que son esenciales para el pleno funcionamiento de un sistema de financiamiento a nivel de los sitios y del sistema. Esos tres componentes son los siguientes:

Componente 1: Marcos legales, de políticas, reguladores e institucionales que habiliten el financiamiento sostenible

Es preciso definir con claridad los marcos legales, de políticas, reguladores e institucionales que afectan

CUADRO 2.5. BRECHAS DE INFORMACIÓN OBSERVADAS EN CADA PAÍS

PAÍS	ESTADO Y NECESIDAD DE DATOS FINANCIEROS.
ARGENTINA	EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS PARA AP INDIVIDUALES O A NIVEL DEL SISTEMA.
BELICE	DESCONOCIDO – NO SE PROPORCIONARON DATOS FINANCIEROS.
BOLIVIA	NO HAY DATOS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE AP POR DONANTES Y ONG INTERNACIONALES. LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS REQUIERE ACTUALIZACIÓN.
BRASIL	INFORMACIÓN SOBRE COSTOS NECESARIOS PARA REGULAR LA TENENCIA DE LA TIERRA. NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES PARA EL ESCENARIO BÁSICO, SOLO PARA EL ÓPTIMO.
CHILE	NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS PARA AP INDIVIDUALES O A NIVEL DEL SISTEMA, SOLO ESTIMACIONES BASADAS EN EL COSTO POR HECTÁREA.
COLOMBIA	NO SE CONSIDERA QUE LOS FONDOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL REDUZCAN LA BRECHA DE FINANCIAMIENTO, YA QUE SE EJECUTAN BAJO PRIORIDADES DIFERENTES QUE LOS PLANES DE MANEJO Y OTROS INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN. NO EXISTE ANÁLISIS DE BRECHA PARA EL ESCENARIO ÓPTIMO. LA BRECHA PARA EL ESCENARIO BÁSICO CONTEMPLA TOPES PRESUPUESTARIOS.
COSTA RICA	SE NECESITA UN MAYOR DETALLE DEL FONDO DE PARQUES NACIONALES PARA DETERMINAR EL MONTO QUE PROVIENE DE INGRESOS, DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DE OTRAS FUENTES. NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS PARA EL ESCENARIO ÓPTIMO.
CUBA	INFORMACIÓN FINANCIERA TOMADA SOLAMENTE DE UNA MUESTRA DE 28 AP ; NO INCLUYE COSTOS DE MANEJO CENTRAL/SISTEMA, POR LO QUE EXTRAPOLAR A TODO EL SISTEMA DE AP SERÍA UNA SUBESTIMACIÓN. NO SE DETALLAN LOS FONDOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. NO HAY INFORMACIÓN SOBRE LA CANTIDAD DE INGRESOS DE LAS AP QUE VUELVEN AL SISTEMA DE AP . NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS.
ECUADOR	NO SE PRESENTÓ INFORMACIÓN FINANCIERA PARA EL AP GALÁPAGOS . NO SE BRINDAN DETALLES SOBRE LAS CONTRIBUCIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.
EL SALVADOR	NO SE INFORMARON LOS INGRESOS RECAUDADOS POR LAS ONG QUE COBRAN TARIFAS DE ENTRADA A LAS AP QUE MANEJAN. NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS.
GUATEMALA	EN GENERAL, NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN SOBRE ÁREAS ADMINISTRADAS POR INSTITUCIONES DISTINTAS DEL CONAP (INCLUIDAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES), CON EXCEPCIÓN DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DE TARIFAS DE ENTRADA QUE RECAUDAN ALGUNAS AP QUE NO ESTÁN ADMINISTRADAS POR EL CONAP ; ESTA ÚLTIMA INFORMACIÓN NO SE INCLUYÓ EN LA ESTIMACIÓN DEL TOTAL DE FONDOS DISPONIBLES PORQUE EL CONAP DECIDIÓ INCLUIR EN LA FICHA DE PUNTAJE SOLO LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE LAS AP BAJO SU ADMINISTRACIÓN. NO TODA LA INFORMACIÓN SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESTÁ DISPONIBLE. EL ANÁLISIS DE BRECHA EXISTENTE DEBE SER ACTUALIZADO.
HONDURAS	INFORMACIÓN FINANCIERA TOMADA SOLAMENTE DE UNA MUESTRA DE 21 AP ; NO INCLUYE COSTOS COMUNES DE MANEJO, POR LO QUE EXTRAPOLAR A TODO EL SISTEMA DE AP SERÍA UNA SUBESTIMACIÓN. NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS.
MÉXICO	NO HAY INFORMACIÓN DETALLADA SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS NO ESTÁN DISPONIBLES.
NICARAGUA	LA INFORMACIÓN FINANCIERA INCLUYE SOLO UNA PARTE DE LAS ÁREAS CO-MANEJADAS Y UNA PARTE AÚN MENOR DE LAS RESERVAS PRIVADAS. EL ANÁLISIS DE BRECHA EXISTENTE DEBE SER ACTUALIZADO.
PANAMÁ	LOS DETALLES COMPLETOS DE VARIAS FUENTES DE FONDOS NO ESTÁN CLAROS DEBIDO A QUE LA INFORMACIÓN SOBRE ESAS FUENTES ES INCOMPLETA. LOS DATOS SOBRE EL INGRESO GENERADO POR LAS AP SON ESTIMACIONES QUE REQUIEREN REVISIÓN. NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS.
PARAGUAY	NO HAY SISTEMAS CONTABLES QUE GENEREN INFORMACIÓN ESPECÍFICA SOBRE EL DESEMPEÑO FINANCIERO DEL SINASIP . NO HAY INFORMES SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES ESTATALES, PRIVADOS O INTERNACIONALES.
PERÚ	INFORMACIÓN INCOMPLETA Y DESACTUALIZADA SOBRE LAS CONTRIBUCIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. EL ANÁLISIS DE BRECHA EXISTENTE DEBE SER ACTUALIZADO.
REPÚBLICA DOMINICANA	NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS AL MOMENTO DE APLICARSE LA FICHA DE PUNTAJE, AUNQUE ACTUALMENTE SE REALIZA UN ESTUDIO COMO PARTE DE UN PROYECTO DEL FMAM .
URUGUAY	NO SE DISPONE DE DATOS PARA TODO EL SISTEMA. NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS PARA AP INDIVIDUALES O A NIVEL DEL SISTEMA.
VENEZUELA	NO HAY EVALUACIÓN DE NECESIDADES FINANCIERAS PARA AP INDIVIDUALES O A NIVEL DEL SISTEMA. NO EXISTEN PLANES DE MANEJO DE AP NI PLANES DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE INPARQUES QUE DEFINAN NECESIDADES FINANCIERAS Y BRECHAS.



© Mark Godfrey/TNC

La diversificación de fuentes de ingresos es una estrategia poderosa para reducir la vulnerabilidad frente a los shocks externos y la dependencia de presupuestos gubernamentales limitados

los sistemas de financiamiento. Estos componentes habilitantes deben respaldar una eficaz planificación financiera, generación de ingresos, retención de ingresos y gestión financiera. Es preciso trazar y acordar en forma clara las responsabilidades institucionales, con el establecimiento de una política y un entorno legal habilitantes. Las estructuras institucionales de gobernanza deben habilitar y exigir la utilización de mecanismos eficaces y transparentes para la asignación, la gestión y la contabilización y rendición de cuentas de ingresos y gastos.

Componente 2: Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo

La planificación financiera, la contabilidad y la planificación de negocios son herramientas importantes para el manejo costo-efectivo cuando se encarán de manera regular y sistemática. La planificación financiera eficaz requiere conocer con exactitud no solo los ingresos sino también los niveles y patrones de gasto y los requerimientos de inversión. Las alternativas para equilibrar la ecuación costos-ingresos deben dar igual consideración al aumento de los ingresos y al control de los costos. Una buena planificación financiera permite a los directores de AP tomar decisiones financieras estratégicas, como por ejemplo la asignación del gasto en forma acorde con las prioridades de manejo, identificar las reducciones de costos apropiadas y prever potenciales problemas en los flujos de fondos. Una mejor planificación puede asimismo ser útil para obtener más fondos. Las prácticas profesionales de planificación financiera fortalecen la confianza de donantes y gobiernos en que sus fondos serán invertidos de manera eficaz en el sistema de AP.

Componente 3: Herramientas para la generación de ingresos de las AP

Los sistemas de AP deben hallarse en condiciones de atraer y aprovechar todos los mecanismos existentes y potenciales de generación de ingresos dentro del contexto de sus prioridades globales de manejo. La diversificación de fuentes de ingresos es una estrategia poderosa para reducir la vulnerabilidad frente a los shocks externos y la dependencia de presupuestos gubernamentales limitados. Las fuentes de ingresos de los sistemas de AP pueden incluir fuentes de financiamiento tradicionales –tarifas de entrada para el turismo– junto a otras innovadoras, como canjes de deuda, acuerdos de concesiones turísticas, pago por servicios de ecosistemas como suministro de agua y

servicios de carbono y, en algunos casos, la extracción de recursos en niveles cuidadosamente controlados.

Cada componente de la Parte II está dividido en elementos, que a su vez se subdividen en subelementos. Esta jerarquía de niveles capta los pequeños detalles que deben conocer los directores de AP y las partes interesadas. La Ficha de Puntaje incluye una guía estructurada para evaluar y asignar puntaje a cada subelemento. Los puntajes de cada país se presentan en términos de porcentajes, comparando el desempeño real con el potencial. Los puntajes de los países generados por la Ficha de Puntaje son útiles para identificar las fortalezas y debilidades internas de los sistemas de AP.

Cabe formular una advertencia sobre la asignación de puntajes para la Parte II de la Ficha: los puntajes de los países que genera la Ficha de Puntaje resultan útiles para identificar las fortalezas y debilidades internas de los sistemas de AP. Estos puntajes deben ser considerados en el contexto de cada país y no son necesariamente comparables en forma directa. Además, la asignación de puntajes cualitativos se presta a subjetividad en su aplicación por los países. No obstante, los elementos y subelementos de la Ficha de Puntaje están estructurados y suficientemente focalizados como para reducir dicha subjetividad y aumentar la objetividad en la presentación de los puntajes. Asimismo, los puntajes fueron generados por consenso entre los participantes de los talleres nacionales, quienes con frecuencia sostuvieron opiniones divergentes sobre un mismo tema. Este aporte consultivo y transparente de una amplia gama de partes interesadas contribuye a garantizar la exactitud de los datos de la Ficha de Puntaje y reduce la tendencia de los directores de AP a inflar en exceso los puntajes. Esto significa que, si bien existe un grado de subjetividad detrás de los puntajes asignados en la Parte II, la comparación entre países es posible. Cualquier comparación de puntajes debe considerarse como una plataforma inicial para identificar tendencias. La información más rica y más robusta se descubre cuando se consideran en profundidad los datos internos de cada país. Por último, la Ficha de Puntaje tiene una columna de comentarios para explicar cada puntaje; este detalle también ayudará a los usuarios a entender y comparar mejor las situaciones de los países.

En los capítulos 3 y 4 se presentan hallazgos detallados realizados en el proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje.



CAPÍTULO 3

Análisis financiero

En el capítulo 3 se presentan los hallazgos, por país, obtenidos al aplicar la Parte I de la *Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera para los sistemas nacionales de áreas protegidas* (Ficha de Puntaje). Los hallazgos expuestos en este capítulo se refieren principalmente a los indicadores cuantitativos de la salud financiera de las áreas protegidas (AP). Los datos que aquí se presentan con respecto a los sistemas de AP de los 20 países evaluados conforman, de hecho, un conjunto de instantáneas de sus condiciones financieras. La exposición de esta información en cuadros y otros esquemas gráficos también permite hacer una rápida comprobación de los patrones existentes en la región, teniendo en cuenta alguna comparación que corresponda entre los diversos países.



©Mark Godfrey/TNC

3.1 Financiamiento disponible para los sistemas de áreas protegidas

Fondos disponibles totales

Los fondos disponibles totales son la sumatoria de todas las fuentes de financiamiento para los sistemas de AP. Dichas fuentes comprenden las siguientes:

- Presupuesto total anual del gobierno central asignado al manejo de las AP.
- Financiamiento extrapresupuestario para el manejo de AP (fondos de donantes, impuestos dedicados y otros fondos extrapresu-

puerarios canalizados a través del gobierno, fondos fiduciarios, ONG y fundaciones).

- Ingresos de las AP generados en los sitios (más precisamente, el porcentaje de ingresos generados por las AP retenidas en el sistema de AP para su reinversión).

El cuadro 3.1 muestra los fondos disponibles totales para los sistemas de AP de 19 países evaluados. En este conjunto de datos no se incluye a Belice porque este país no suministró información financiera en el momento de procederse a la aplicación de la Ficha de Puntaje.

**CUADRO 3.1. FONDOS DISPONIBLES
TOTALES PARA LOS SISTEMAS DE ÁREAS
PROTEGIDAS, POR PAÍS¹**

PAÍS	FONDOS DISPONIBLES TOTALES PARA EL SISTEMA DE AP (\$)
ARGENTINA	31,309,584
BOLIVIA	5,102,653
BRASIL	133,415,026
CHILE	9,194,339
COLOMBIA	20,166,261
COSTA RICA	29,645,948
CUBA	14,587,030
ECUADOR	3,977,600
EL SALVADOR	3,803,223
GUATEMALA	8,339,504
HONDURAS	4,122,552
MÉXICO	80,214,239
NICARAGUA	5,314,245
PANAMÁ	9,506,948
PARAGUAY	1,240,665
PERÚ	13,067,100
REPÚBLICA DOMINICANA	10,380,071
URUGUAY	816,000
VENEZUELA	20,628,837
TOTAL DE LA REGIÓN DE ALC	404,831,827



©Mark Godfrey/TNC

¹ Los datos relativos a Guatemala probablemente están subestimados, dado que los datos informados en el taller nacional no incluían los fondos de tres entes gubernamentales, algunos gobiernos locales, ONG, algunos fondos privados y, por último, donaciones y préstamos del FMAM, el BID y otros organismos. Según TNC, estudios anteriores indican que los fondos disponibles totales en el caso de Guatemala serían cercanos a \$20 millones para el período 2007-08.

México ha informado recientemente que en sus cifras no se incluyeron los recursos que utiliza el CONAP de programas de inversión social como el programa de Desarrollo Social Sostenible (PRODEERS, ahora PROCODES), estimados en \$23 millones anuales.

El cuadro 3.1 muestra que dos países de la región merecen destacarse en lo concerniente a los fondos disponibles para los sistemas de AP: Brasil y México juntos muestran una inversión total su-

Recuadro 3.1. Principales hallazgos sobre la disponibilidad de financiamiento para las áreas protegidas

Los recursos disponibles totales para los sistemas de AP de la región ascienden a alrededor de \$404 millones (véase el cuadro 3.1).

Solo alrededor del 1% del total de los presupuestos ambientales nacionales es asignado a las PA. Esta cifra representa solo el 0,006% del PIB, en promedio, de la región.

Visto desde otra perspectiva, el gasto previsto en el presupuesto del gobierno es que el monto equivale a un gasto anual por persona de alrededor de 40 centavos en esos 20 países.

- Dos países (Brasil y México) concentran más del 50% del financiamiento total disponible para toda la región.
- La inversión actual en AP equivale al 1,2% del gasto militar de 10 países de Sudamérica durante el mismo año.
- El financiamiento anual varía ampliamente entre los diversos países de la región. El nivel de fondos disponibles varía en un múltiplo superior a 100 entre \$800.000 y \$133 millones por año.

perior a \$200 millones. Su presupuesto combinado representa el 53% del financiamiento total disponible para los sistemas de AP en toda la región de América Latina y el Caribe (ALC).

Otros hallazgos específicos de particular interés, basados en la información que figura en el cuadro 3.1 y en los gráficos 3.1 y 3.2, son los siguientes:

- El mayor monto de fondos disponibles por hectárea se encuentra en El Salvador, lo que constituye un caso inusual porque la superficie promedio de las AP en este país de Mesoamérica es de menos de 800 hectáreas. Este tamaño relativamente pequeño de la tierra que alberga las AP es mucho menor que el que se encuentra en otros

países de la región, donde el tamaño medio de las AP supera las 10.000 hectáreas. Aunque El Salvador tiene un mayor gasto promedio por hectárea, el país no cubre los costos estimados del escenario de manejo básico (las necesidades financieras básicas) de su sistema de AP.

- De los cinco países de la región con el mayor monto de fondos disponibles por hectárea, cuatro pertenecen a Mesoamérica+, lo cual, en alguna medida, refleja el hecho de que el tamaño promedio de las AP en esta subregión es considerablemente más pequeño que el tamaño promedio de dichas áreas en la subregión de Sudamérica (véase el gráfico 3.1). Una excepción es el caso de Argentina, que tiene un promedio de 100.000 hectáreas por AP y que de todos modos registra una alta proporción de fondos por hectárea.
- Los países con el menor monto de fondos disponibles por hectárea son Bolivia y Paraguay, con \$0,20/ha y \$0,32/ha, respectivamente (véase el gráfico 3.1). En ambos casos, el financiamiento público es extremadamente bajo, el más bajo de toda la región. En consecuencia, los sistemas de AP de estos dos países dependen primordialmente de la cooperación internacional. Ambos países tienen una baja densidad poblacional, por lo cual sus AP enfrentan

amenazas potencialmente menores derivadas de la presión humana. Argentina también se cuenta entre los países con la menor densidad poblacional de Sudamérica, aunque, a diferencia de Bolivia y Paraguay, es uno de los países con el mayor nivel de inversión por hectárea.

- En comparación con otras regiones del mundo, la región de ALC presenta un menor nivel promedio de financiamiento disponible por hectárea (\$1,95). Por ejemplo, Oriente Medio invierte un promedio de \$5,40/ha/año, Europa Oriental, \$11,20/ha/año y la Unión Europea, \$43,00/ha/año³⁸. En el plano interno de la región, sin embargo, la comparación resulta significativa: el promedio regional de fondos disponibles por hectárea en ALC es menos que el gasto en PA de los cinco estados de Brasil (\$8.00/ha/año).

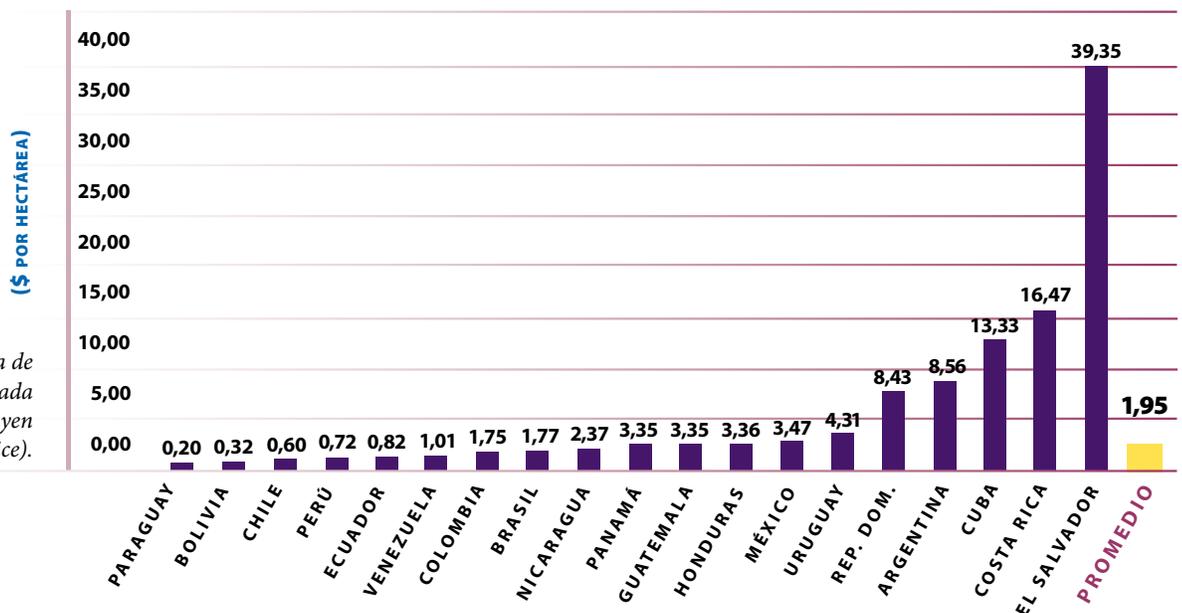


© Lynn Mc Bride/IFDC

Fondos disponibles por hectárea

El promedio del total de fondos anuales disponibles por hectárea en la región es \$1,95. Ese valor se obtiene dividiendo los fondos disponibles totales por el número de hectáreas de todos los sistemas de AP evaluados. Aunque este indicador regional agregado permite la comparación de referencia entre países, cuando se lo calcula respecto de cada país el indicador obviamente no toma en cuenta las asimetrías en

GRÁFICO 3.1. DISPONIBILIDAD DE FONDOS POR HECTÁREA PARA LAS AP (\$/HA)



Nota: Datos de la Ficha de Puntaje del PNUD aplicada a 19 países (no incluyen información sobre Belice).



©Mark Godfrey/TNC

la asignación de recursos dentro de cada sistema por país. Este dispositivo metodológico fue debatido en los talleres sobre la Ficha de Puntaje (véase en el capítulo 2 una descripción detallada de este proceso consultivo). Los participantes en los talleres expresaron preocupación ante el hecho de que la mayoría de los recursos de financiamiento disponible —incluidos los aportados por la cooperación internacional— están concentrados en un número limitado de AP.

El cuadro 3.2 brinda un panorama de la situación subregional. La inversión media anual por hectárea en Mesoamérica+ es de \$4,59/ha/año, un monto considerablemente mayor que en Sudamérica, donde esa cifra es \$1,39/ha/año. Esta diferencia sustancial puede explicarse en parte por el tamaño promedio de una AP en cada subregión: las AP de la subregión de Sudamérica tienen a tener una extensión mayor que las de Mesoamérica+. Una mayor extensión ofrece la ventaja de permitir economías de escala, mientras que las unidades de conservación más pequeñas no ofrecen esa ventaja.

CUADRO 3.2. PROMEDIO DE FONDOS ANUALES DISPONIBLES POR HECTÁREA

REGIÓN	\$/HA/AÑO
MESOAMÉRICA+	4,59
SUDAMÉRICA	1,39
PROMEDIO DE MESOAMÉRICA Y SUDAMÉRICA	1,95

Nota: Datos de la ficha de puntaje del PNUD aplicada a 19 países (no incluyen información sobre Belice).

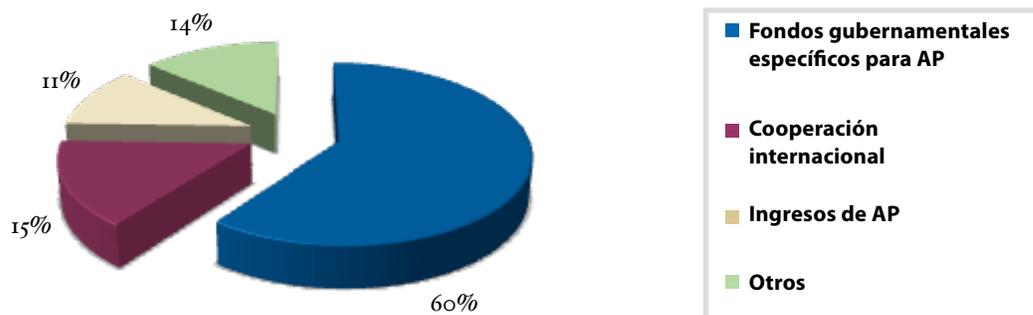
Los factores que contribuyen a determinar este monto de fondos por hectárea son el tamaño geográfico de las AP de un país, la exposición de esas AP a estrés ambiental y generado por la presencia humana y el tipo o la existencia de manejo de sitios en las AP y sus sistemas de apoyo. Hay dos factores económicos adicionales que inciden en estas cifras de fondos por hectárea: los fondos presupuestados que los gobiernos de los países están dispuestos a asignar a sus AP y los tipos y montos de ingresos que pueden ser generados mediante la actividad de manejo de las AP.

Fondos disponibles según su fuente

La Ficha de Puntaje examina la composición de los fondos mediante un enfoque de portafolio. El portafolio financiero de las AP de un país generalmente contiene tres categorías de fuentes de financiamiento: los presupuestos gubernamentales del país, la cooperación internacional y otras fuentes de donantes, y la generación de ingresos propia de las actividades de las AP.

Presupuestos gubernamentales: El análisis de los datos financieros muestra que los presupuestos gubernamentales son en gran medida la principal fuente de financiamiento para las AP de la región, representando el 61% del financiamiento total disponible (véase el gráfico 3.2). No obstante, ese promedio agregado regional contiene una gran variación entre países. Por ejemplo, los presupuestos gubernamentales representan menos del 20% de los fondos disponibles totales en ocho países (Honduras, Cuba, Perú, Panamá, Nicaragua, El Salvador y Bolivia). Estos países que tienen un porcentaje menor de financiamiento estatal en comparación con la totalidad de la región son generalmente aquellos que reciben un importante aporte de la cooperación internacional.

GRÁFICO 3.2. COMPOSICIÓN DE LAS DIFERENTES FUENTES DE FONDOS DISPONIBLES PARA LOS SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS EN ALC



CUADRO 3.3. FUENTES DE FONDOS (EN \$)

PAÍS	FONDOS GUBERNAMENTALES ESPECÍFICOS PARA AP	FUENTES EXTRAPRESUPUESTARIAS		INGRESOS DE AP	TOTAL
		COOPERACIÓN INTERNACIONAL	OTRAS		
ARGENTINA	16.610.320	5.169.680	-	9.529.584	31.309.584
BOLIVIA	73.041	4.593.553	-	436.059	5.102.653
BRASIL	104.691.806	7.984.077	12.473.469	8.265.674	133.415.026
CHILE	5.705.515	-	-	3.488.824	9.194.339
COLOMBIA	12.600.584	5.426.011	-	2.139.666	20.166.261
COSTA RICA	14.302.091	5.547.203	4.122.238	5.674.416	29.645.948
CUBA ¹	2.259.551	-	12.327.479	-	14.587.030
ECUADOR	1.160.000	1.470.000	-	1.347.600	3.977.600
EL SALVADOR	395.404	3.122.925	209.615	75.280	3.803.223
GUATEMALA	4.353.715	2.344.921	1.095.896	544.973	8.339.504
HONDURAS	677.057	1.498.218	-	1.947.277	4.122.552
MÉXICO	49.046.698	3.488.474	22.938.535	4.740.532	80.214.239
NICARAGUA	576.337	4.312.842	-	425.066	5.314.245
PANAMÁ	1.132.000	5.254.093	1.876.100	1.244.755	9.506.948
PARAGUAY	257.466	977.333	-	5.866	1.240.665
PERÚ	1.810.016	9.153.154	-	2.103.930	13.067.100
REP. DEM.	7.103.393	1.071.412	312.107	1.893.159	10.380.071
URUGUAY	606.000	144.000	-	66.000	816.000
VENEZUELA ^{2,3}	20.628.837	-	-	-	20.628.837
TOTAL DE LA REGIÓN DE ALC	243.989.830	61.557.896	55.355.439	43.928.661	404.831.827

Nota: Los datos de Costa Rica, Guatemala, México y la República Dominicana corresponden a 2007; los datos de todos los demás países corresponden a 2008.

1. En Cuba, las AP generan ingresos, pero esos fondos vuelven al gobierno central, que está a cargo de redistribuirlos. No se disponía de información acerca del volumen de ingresos generados por las AP que vuelven a estas; por lo tanto, estos datos no se incluyeron en las estimaciones de fondos disponibles totales.

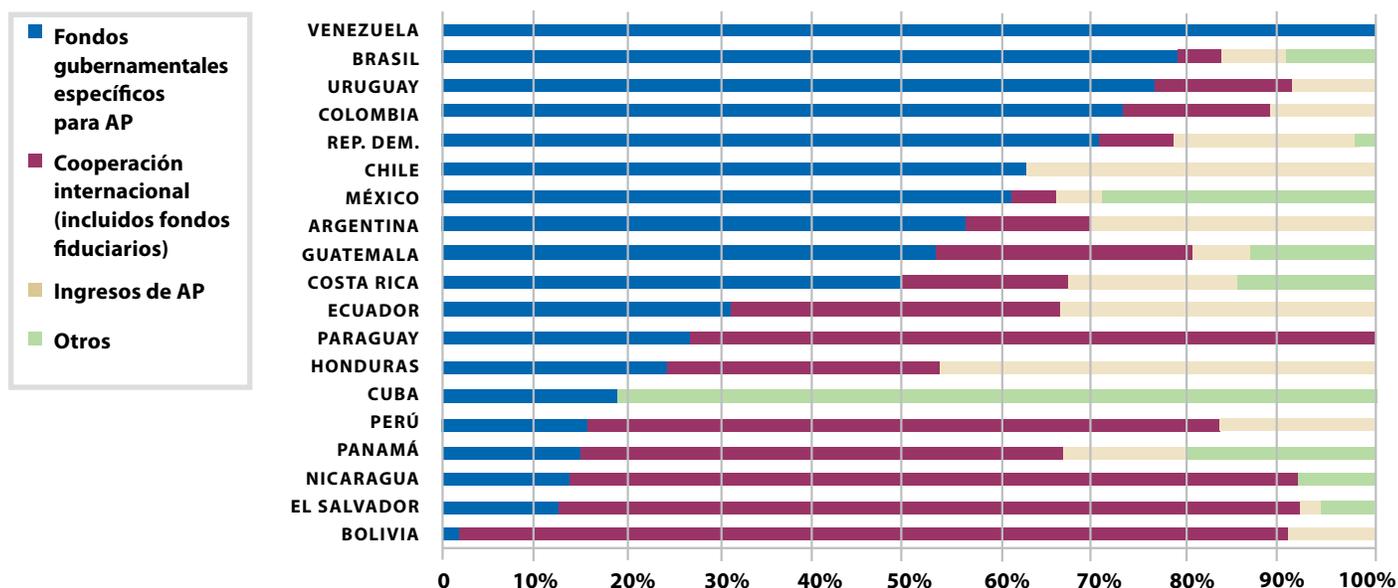
2. En Venezuela, las AP también generan ingresos, pero INPARQUES no incluye esos ingresos en el cálculo de los fondos totales disponibles porque un porcentaje (no determinado al momento de aplicarse la Ficha de Puntaje) de los ingresos de las AP es retenido por las comunidades locales y no regresan a las AP.

3. En 2008, aproximadamente \$28 millones fueron asignados en una acción de cooperación internacional para Venezuela, pero esa acción no fue analizada en este Informe. INPARQUES afirma que esta operación es una inversión extraordinaria, realizada por única vez, que no refleja la situación presupuestaria habitual y, por ende, distorsionaría el análisis estadístico respecto de Venezuela y de la región.

Cooperación internacional: Estos fondos para las AP son importantes en toda la región y por países. Después de los fondos del presupuesto estatal, la segunda fuente en importancia en la región corresponde a la cooperación internacional (de fuentes tanto

privadas como públicas), que representa el 15% del total de fondos disponibles. Este monto de cooperación internacional incluye también el financiamiento proveniente de fondos fiduciarios. Los países de la región que reciben un aporte relativamente importante

GRÁFICO 3.3. COMPOSICIÓN DE LAS FUENTES DE FONDOS POR PAÍS



a través de los procesos con intervención de donantes extrarregionales son Paraguay, Perú, Panamá, Nicaragua, El Salvador y Bolivia (véase en el gráfico 3.3 la comparación porcentual por país).

Generación de ingresos: Los fondos por concepto de ingresos de las AP representan el 10% de los fondos totales disponibles en ALC, de lo que se infiere que la región está lejos de alcanzar la autosostenibilidad del financiamiento de las AP. Solo Ecuador y Honduras presentan ingresos autogenerados superiores al 40% del financiamiento disponible total dentro de sus “portafolios”.

El restante 14% de los recursos disponibles en la región proviene de una diversidad de fuentes como los impuestos dedicados a las AP, así como fondos especiales que benefician a las AP mediante proyectos o programas específicos pero no son exclusivos para las AP. El gráfico 3.2 muestra las fuentes de fondos de la región según su composición. El cuadro 3.3 muestra el monto en valores absolutos aportado por cada fuente —presupuesto gubernamental, cooperación internacional (donantes) y otras fuentes extrapresupuestarias, e ingresos de las AP— mientras que el cuadro 3.3 muestra la contribución relativa (porcentaje) de cada fuente financiera disponible para los sistemas de AP en la región.

CUADRO 3.4. COMPOSICIÓN DE LOS FONDOS DE LOS ESTADOS DE BRASIL

ESTADOS	FINANCIAMIENTO DISPONIBLE TOTAL DEL ESTADO	FUENTES DE FINANCIAMIENTO			
		PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL DEL ESTADO	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	INGRESOS	OTRAS FUENTES
RIO DE JANEIRO	10,998,810	3,746,159	7,252,651		
RIO GRANDE DO SUL	4,286,400	2,183	4,123,477	160,740	
PARANA	3,641,023	3,202,408	198,038	240,577	
MINAS GERAIS	37,165,581	7,057,119	29,967,481	140,981	
ESPIRITO SANTO	3,500,000	2,965,500	534,500		
TOTAL DE LOS ESTADOS DE BRASIL	59,591,814	16,973,369	42,076,147	542,298	0

Fuente: Fichas de Puntaje del PNUD.

GRÁFICO 3.4. FINANCIAMIENTO POR HECTÁREA EN LOS ESTADOS BRASILEÑOS

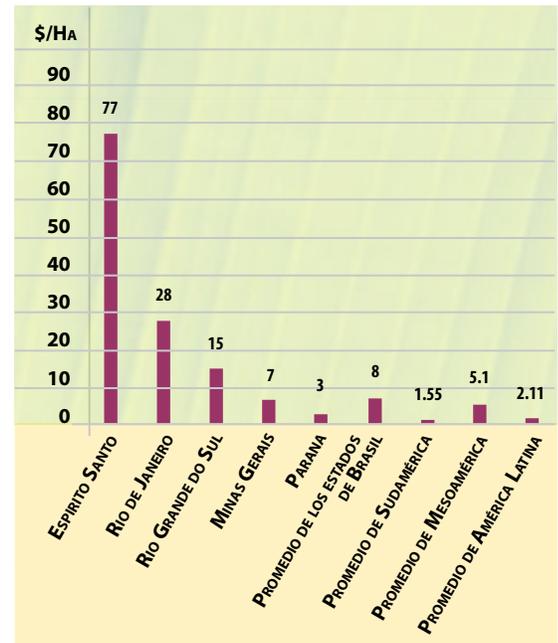
Además de los datos sobre los fondos que los países destinan a las AP en la región de ALC, la aplicación de la Ficha de Puntaje generó datos sobre el financiamiento disponible en el caso de cinco estados de Brasil.

El financiamiento total disponible en los cinco estados de Brasil incluidos en este estudio equivale casi al 45% de los recursos disponibles para manejar todo el sistema federal brasileño de AP. El estado de Rio de Janeiro maneja un presupuesto mayor que el de nueve de los países analizados (véase el cuadro 3.4).

El financiamiento medio anual disponible por hectárea entre los cinco estados brasileños relevados muestra una inversión cuatro veces mayor que la observada en la totalidad de la región. Este patrón de inversión presenta similitudes con los de algunos países de Mesoamérica+ así como tamaños similares de AP que son menores que el promedio correspondiente a Sudamérica. El monto de \$8 por hectárea que invierten actualmente esos estados también es considerablemente mayor que los \$1,77 proveniente del sistema federal de AP de Brasil, teniendo en cuenta que el tamaño promedio de las AP estatales equivale a solo el 4% del tamaño de una AP federal media (véase el gráfico 3.4).

Hallazgos específicos relativos a los países sobre el tipo de financiamiento para las AP

- Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú dependen en gran medida de los fondos de la cooperación internacional. Venezuela muestra un portafolio en el que predominan los ingresos estatales.
- Ecuador, Chile, Honduras y Argentina son los únicos países donde la generación de ingresos por actividades de las AP representa más del 30% de los fondos disponibles. En cambio, los ingresos de las AP en países como Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay representan menos del 10% del total de fondos disponibles.
- Brasil y México, en conjunto, han invertido más de \$200 millones en sus sistemas de AP, lo que representa el 53% del financiamiento disponible total en la totalidad de la región, tal como se muestra en el cuadro 3.1. Los ingresos de sus PA, sin embargo, representan solo 6% de estos fondos.



- En Cuba, el monto del presupuesto gubernamental previsto específicamente para AP es relativamente pequeño, comparado con los fondos públicos que no son exclusivamente para AP pero a las que estas pueden acceder mediante la presentación de propuestas (estos fondos se clasifican como “Otros”)³⁹.
- En Honduras, el aporte relativamente pequeño del estado se compensa con la cooperación internacional y los ingresos de las AP. Estos últimos ingresos representan casi el 50% del financiamiento total disponible para las AP en el país.

Los hallazgos detallados sobre cada fuente de financiamiento se analizan en las secciones siguientes, prestandose atención a las fuentes de datos.

Fondos gubernamentales

Datos recopilados

Los fondos gubernamentales —según se los define en la Ficha de Puntaje— consisten en el presupuesto total anual asignado por el gobierno central al manejo de las AP. Este presupuesto puede cubrir tanto el presupuesto operativo (sueldos, combustibles mantenimiento, etc.) como inversiones en infraestructura (puestos de guardaparques, centros de visitantes, etc.). La definición de fondos gubernamentales excluye otros fondos que podrían ser canalizados a través del gobierno,

como donaciones, canjes de deuda por naturaleza, préstamos e impuestos dedicados, entre otros (estos tipos de fuentes de fondos se definen como fuentes extrapresupuestarias). Además, los fondos gubernamentales no incluyen fondos que se originan en las actividades de generación de ingresos de las AP.

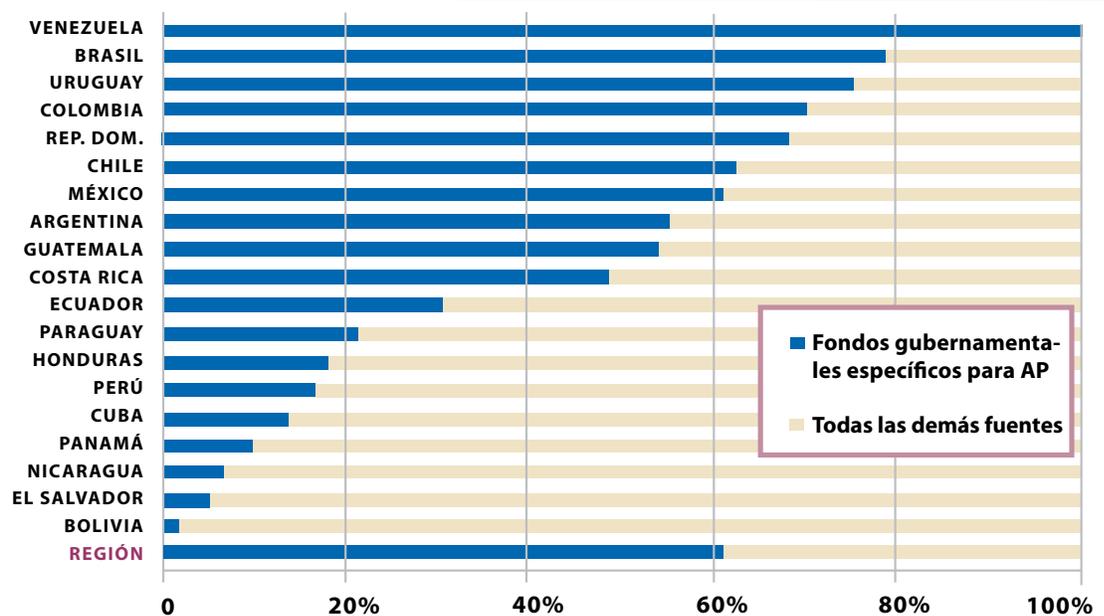
En la mayoría de los casos, la información sobre el monto que un gobierno central asigna a las AP se encontraba fácilmente disponible y se consideró que era bastante precisa. Los datos se extrajeron directamente de las cuentas gubernamentales. Los datos sobre financiamiento tenían amplio alcance y cubrían la mayor parte de los costos de las AP, incluidos los sueldos del personal.

A pesar de la relativa facilidad de acceso a los datos sobre fondos del presupuesto gubernamental, hubo aspectos técnicos que impidieron avanzar en ciertos aspectos del análisis. Por ejemplo, Ecuador y Paraguay plantearon alguna dificultad para desagregar los montos del presupuesto gubernamental asignados a las AP. En ambos países, la cuenta de fondos para AP no es exclusiva. En el caso de ambos países, esta información se encontraba agregada a un nivel más general, por ejemplo a nivel de la subsecretaría o el departamento de biodiversidad, donde las AP no están formalmente consideradas como centros de costos. El

caso de Ecuador es aún más complejo, porque el sistema financiero está descentralizado a nivel de distrito regional, sin que haya un sistema de información financiera que centralice la información específicamente referida a AP.

Cuba y Guatemala presentaron información sobre los fondos gubernamentales solo con respecto a una parte de sus sistemas de AP. La información sobre fondos gubernamentales asignados a las AP de Cuba se refería a una muestra de 28 AP analizadas, que representa alrededor del 40% de la superficie total de

GRÁFICO 3.5. FONDOS GUBERNAMENTALES ESPECÍFICOS PARA ÁREAS PROTEGIDAS COMO PORCENTAJE DE LOS FONDOS DISPONIBLES TOTALES



AP administradas del país. En el caso de Guatemala, se hizo referencia al financiamiento del gobierno solo con respecto a las AP manejadas por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). La información financiera sobre AP manejadas por otros entes gubernamentales (como el Instituto Nacional de Bosques, la Dirección General de Patrimonio Cultural y Nacional, la Universidad Nacional de San Carlos y otros) no era compartida entre estas instituciones.

Con respecto al gasto actual o real de los fondos gubernamentales asignados, los datos correspondientes al año anterior al de aplicación de la Ficha de Puntaje estaban disponibles respecto de todos los países de Sudamérica y de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y la República Dominicana en la región de Mesoamérica+. No se disponía de estos datos en el caso de Belice, Honduras, Nicaragua, Panamá y Cuba.

Resultados

El gráfico 3.5 muestra la contribución de los fondos del presupuesto gubernamental a los fondos disponibles totales para las AP en cada país. En la mayoría de los países, los fondos gubernamentales cubren los costos recurrentes como sueldos y operaciones. No obstante, en algunos países —Argentina, Venezuela, Colombia y Ecuador— los recursos también se utilizan para inversión en infraestructura, vehículos y servicios profesionales.

Tendencias regionales

- El análisis revela una amplia variación entre los países en el porcentaje en que los recursos disponibles para AP dependen de los presupuestos gubernamentales, el cual oscila entre 1% (Bolivia) y una proporción declarada de 100% (Venezuela⁴⁰) del financiamiento total. En dólares de Estados Unidos, los montos de las asignaciones anuales del presupuesto gubernamental varían entre \$73.000 y \$104 millones.
- No obstante, puede observarse una clara predominancia de la participación gubernamental en el financiamiento de las AP en toda la región: siete países (Venezuela, Brasil, Uruguay, Colombia, la República Dominicana, Chile y México) declaran una participación estatal de más del 60% de los fondos disponibles para AP por cada país. Los sistemas de AP en Sudamérica, en general, muestra una mayor participación del estado que en Mesoamérica+. Esa dependencia de los presupuestos gubernamentales conlleva un riesgo, especialmente durante períodos de recesión económica y contracción presupuestaria.

- Los gobiernos más ricos de los países de Sudamérica tienden a aportar un mayor porcentaje de fondos a las AP, en términos de montos presupuestados, que el proveniente de las otras dos grandes fuentes: la cooperación internacional y la generación de ingresos. Los países de menor ingreso de la región proporcionan menos apoyo estatal a las AP, lo que significa que esos países tienden a mostrar una mayor dependencia de los fondos de donantes en sus portafolios de AP.
- Aunque no se dispone de series temporales de datos con los cuales verificar la evolución de los fondos gubernamentales asignados a la conservación desde 2000 al presente, según lo informado en general por los participantes en los talleres nacionales, el componente gubernamental del portafolio de asignaciones ha venido creciendo. Las excepciones se observaron en el caso de Bolivia y Paraguay, países donde las partes interesadas no creían que los presupuestos gubernamentales hayan crecido en el curso del tiempo.

Hallazgos específicos sobre cada país

- En Argentina, la asignación de fondos gubernamentales a las AP ha crecido en los últimos seis años. No obstante, esa contribución aún no ha alcanzado el nivel de inversión que existía antes de la crisis macroeconómica del país, que comenzó en un momento anterior de la década.
- Los participantes del taller nacional realizado en Colombia informaron que la situación financiera de su sistema de AP ha mejorado en varios órdenes de magnitud durante los últimos años, como resultado de un importante crecimiento de la inversión estatal, así como de los ingresos generados por las AP.
- En Ecuador, al inicio de su taller nacional las autoridades presentaron una larga lista de recursos financieros comprometidos, proyectos e inversiones significativas que beneficiarán su sistema de AP en el corto y mediano plazo. Esas inversiones, no obstante, no fueron incluidas en las cifras sobre asignación de recursos gubernamentales presentadas por las autoridades para el llenado de la Ficha de Puntaje.
- En Chile, los observadores prevén que la implementación de un nuevo proyecto financiado por el FMAM, “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile”, un marco financiero y operativo

que se inició a principios de 2009, promoverá una duplicación de los gastos estatales anuales en AP dentro de los próximos dos años.

- El proyecto del FMAM recientemente aprobado en la República Dominicana para encarar una reingeniería del sistema de AP también tiene como meta incrementar el gasto estatal anual para las AP.
- Aunque en Cuba el aporte gubernamental parece ser relativamente bajo, los restantes fondos disponibles para las AP también provienen del gasto público. Estos fondos no son exclusivamente para las AP, pero de todos modos estas pueden acceder a ellos mediante un proceso de propuestas. Una porción no determinada de los fondos gubernamentales destinados específicamente a las AP puede en realidad provenir de la cooperación internacional canalizada a través del gobierno central, así como de los ingresos recaudados en las AP.
- En la proporción de fondos gubernamentales para Guatemala solo se consideran aquellas AP manejadas exclusivamente por el CONAP (alrededor de 65% de las AP de Guatemala en términos de superficie). Otros tres organismos gubernamentales manejan o co-manejan las AP restantes y, por lo tanto, también manejan la contribución proveniente de esos fondos. Estos aportes no se toman en cuenta a los fines del presente análisis.

Significación de los hallazgos

Los datos de la Ficha de Puntaje muestran una fuerte dependencia de las AP del financiamiento gubernamental a nivel regional, que, en promedio, proporciona el 61% de todos los fondos para AP. Esa fuerte dependencia que presentan las AP de los fondos del presupuesto del gobierno a nivel de los países puede ser analizada conforme a estos dos criterios económicos: 1) según el monto total, para observar cuánto asigna un gobierno a las AP del presupuesto central total, y 2) como

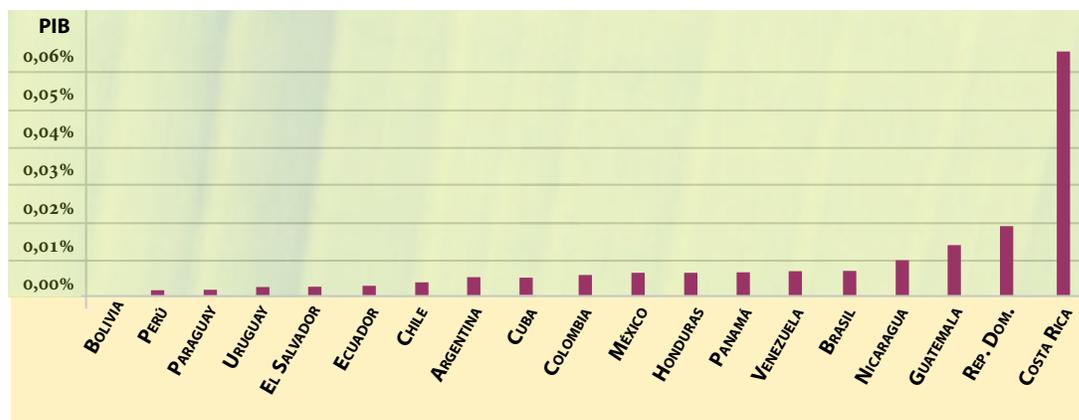
CUADRO 3.5. CONTRIBUCIÓN GUBERNAMENTAL A LOS SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

PAÍS	PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL (EN \$)	PRESUPUESTO/HA ¹ (EN \$)	PRESUPUESTO/CAPITA (EN \$)	PRESUPUESTO COMO % DEL PIB
ARGENTINA	16.610.320	4.54	0.41	0.005
BOLIVIA	73.041	0.00	0.01	0.000
BRASIL	104.691.806	1.39	0.53	0.006
CHILE	5.705.515	0.37	0.35	0.003
COLOMBIA	12.600.584	1.09	0.28	0.005
COSTA RICA	14.302.091	7.95	3.36	0.055
CUBA	2.259.551	2.07	0.20	0.005
ECUADOR	1.160.000	0.24	0.04	0.002
EL SALVADOR	395.404	4.09	0.06	0.002
GUATEMALA ²	4.353.715	1.75	0.33	0.013
HONDURAS	677.057	0.55	0.09	0.006
MÉXICO	49.046.698	2.12	0.44	0.005
NICARAGUA	576.337	0.26	0.10	0.010
PANAMÁ	1.132.000	0.40	0.34	0.006
PARAGUAY	257.466	0.04	0.04	0.002
PERÚ	1.810.016	0.10	0.06	0.001
REPÚBLICA DOMINICANA	7.103.393	5.77	0.74	0.020
URUGUAY	606.000	3.20	0.17	0.002
VENEZUELA	20.628.837	1.01	0.78	0.006
TOTAL DE LA REGIÓN DE ALC	243.989.830	1.08	0.40	0.006

¹ El presupuesto por hectárea ha sido calculado en función del número de hectáreas evaluadas.

² Los datos de Guatemala corresponden solamente al CONAP y no incluyen otros organismos gubernamentales que manejan AP.

GRÁFICO 3.6. COMPARACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN DIVERSOS SECTORES COMO PORCENTAJE DEL PIB



proporción del PIB, lo que da una idea del nivel de importancia atribuido a los sistemas de AP con respecto a otras prioridades del gasto público.

Primero, considérese la siguiente cifra a modo de referencia: según la CEPAL, el gasto ambiental total de los países raramente supera el 3% del presupuesto gubernamental total del país⁴¹. Tomando los presupuestos ambientales totales y comparándolos con los presupuestos totales del gobierno para AP, en este In-

forme se estima que solo un 1% de los presupuestos ambientales se asigna a las AP. Esto significa que el promedio de la asignación nacional total a las AP de la región es de 0,03% por año.

En el cuadro 3.5 se presenta el presupuesto gubernamental total correspondiente a cada país, así como su equivalente en dólares por hectárea. El gasto público en AP también se expresa en términos del presupuesto per cápita y como porcentaje del PIB

CUADRO 3.6. FONDOS GUBERNAMENTALES ESPECÍFICOS PARA ÁREAS PROTEGIDAS COMO PORCENTAJE DEL PIB

PAÍS	GASTO PÚBLICO EN SALUD (%) (2004)	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (%) (2005)	GASTO PÚBLICO MILITAR (%) (2005)	GASTO PÚBLICO EN AP (%) (2008)
ARGENTINA	4,30	3,80	1,00	0,005
BOLIVIA	4,10	6,40	1,60	0,000
BRASIL	4,80	4,40	1,60	0,006
CHILE	2,90	3,50	3,80	0,003
COLOMBIA	6,70	4,80	3,70	0,005
COSTA RICA	5,10	4,90	NA	0,055
CUBA	5,50	9,80	NA	0,005
ECUADOR	2,20	1,00	2,60	0,002
EL SALVADOR	3,50	2,80	0,60	0,002
GUATEMALA	2,30	NA	0,30	0,013
HONDURAS	4,00	NA	0,60	0,006
MÉXICO	3,00	5,40	0,40	0,005
NICARAGUA	3,90	3,10	0,70	0,010
PANAMÁ	NA	NA	NA	0,006
PARAGUAY	2,60	4,30	0,70	0,002
PERÚ	1,90	2,40	1,40	0,001
REPÚBLICA DOMINICANA	1,90	1,80	0,50	0,020
URUGUAY	3,60	2,60	1,30	0,002
VENEZUELA	2,00	NA	1,200	0,006



©Mark Godfrey/TNC



© Timothy Boucher/FNC

de cada país. El cuadro 3.5 muestra que el promedio de la inversión gubernamental per cápita en AP es de 40 centavos, mientras que el presupuesto promedio para AP como porcentaje del PIB es de 0,006%.

El cuadro 3.5 incluye una serie de indicadores del compromiso del gobierno con las AP. En términos de presupuesto per cápita, Costa Rica registra la cifra más alta, de \$3,36 per cápita. Esta cifra es sustancialmente mayor que la de todos los demás países, seguida en segundo lugar por la República Dominicana, con \$0,74 per cápita. Este alto nivel relativo de respaldo presupuestario dado por Costa Rica a las AP indica que este compromiso con el medio ambiente puede ser una inversión muy conveniente para los gobiernos de la región por su costo-efectividad. Costa Rica es un país reconocido por el alto rendimiento económico del ecoturismo.

En el cuadro 3.6 se compara luego ese porcentaje con el gasto público en otros sectores, ilustrando la baja proporción de fondos que reciben los sistemas de AP en comparación con otros sectores. La inversión gubernamental en la conservación de AP es menor, en varios órdenes de magnitud, que en otros sectores.

En el gráfico 3.6 se compara el gasto público en AP en cada país como porcentaje de su respectivo PIB. Los datos confirman que, en la mayoría de los países de la región, el gasto público en AP representa menos del 0,1% del PIB. Costa Rica es el país con el más alto porcentaje de gasto público con respecto al PIB, de 0,05%, seguido por la República Dominicana (0,02%), Guatemala (0,01%) y Nicaragua (0,01%), mientras que Bolivia tiene el porcentaje más bajo (0,0004%).

Este nivel comparativamente bajo de inversión pública en la conservación de AP en relación con otros sectores, refleja, en parte, el hallazgo de que, en la región, los sistemas de AP todavía no están plenamente integrados en el desarrollo social y económico. Asimismo, los sistemas de AP no son percibidos como componentes fundamentales de los sistemas vinculados de desarrollo social y económico. La política ambiental de la región tiende a focalizarse en problemas más directamente relacionados con la densidad poblacional. Los problemas urbanos de calidad del aire y del agua constituyen las prioridades del gasto y los presupuestos ambientales en la región. No obstante, esta atención a las demandas urbanas de abastecimiento de agua para el consumo y la industria debería también tener en cuenta el papel que cumplen las AP en los servicios de ecosistemas y en la provisión de agua. En algunos casos, hasta el 80% del agua potable para las poblaciones urbanas proviene de AP. Los responsables de la formulación de políticas rara vez contemplan un vínculo esencial entre el valor de las PA en el suministro de agua a las poblaciones urbanas y los montos presupuestarios asignados al financiamiento de dichas áreas.

En un plano más general, muchos encargados de formular las políticas públicas no comprenden del todo el papel que desempeñan las AP en los servicios de ecosistemas. Los niveles actuales de financiamiento estatal presentan claros indicios de que se sigue un modelo insostenible, considerando los muchos y variados bienes y servicios que ofrecen las AP de la región. Precisamente este desconocimiento exagera el problema de insostenibilidad para los países y la región al permitir que la base material del crecimiento económico se apoye primordialmente en la explotación de recursos naturales. Para hacer un análisis de costo-beneficio genuino y completo desde la perspectiva de la inversión

pública, también deberían considerarse las funciones de las AP en la provisión de necesidades básicas como el agua. Los números que arroje la valoración de los ecosistemas y sus variables sustitutivas permitirán completar las variables que faltan en el análisis de costo-beneficio concerniente a las AP. Véase en el capítulo 1 un breve panorama general de este tema.

Resulta instructivo considerar las AP desde la perspectiva de los activos reales. Tomando como supuesto solo su valor inmobiliario, los sistemas de AP de la región de ALC podrían valer \$110.000 millones. Para manejar y cuidar este activo, que representa 23% de la totalidad de la superficie regional, los gobiernos de la región gastan anualmente solo 3% del valor de la tierra. Tan solo desde la perspectiva del valor de la tierra, los gobiernos de la región no están invirtiendo lo suficiente en las AP. Este déficit de inversión se pone aún más de manifiesto si se consideran otros dos importantes beneficios de las AP: primero, que los sistemas de AP de la región protegen casi el 40% de la biodiversidad de la Tierra, y, segundo, que estos sistemas, en parte debido a su abundancia ecológica, son algunas de las atracciones turísticas más importantes a nivel mundial.



©Jonathan Kerr/IFC

Fuentes extrapresupuestarias: Cooperación internacional y fondos de donantes

Datos recopilados

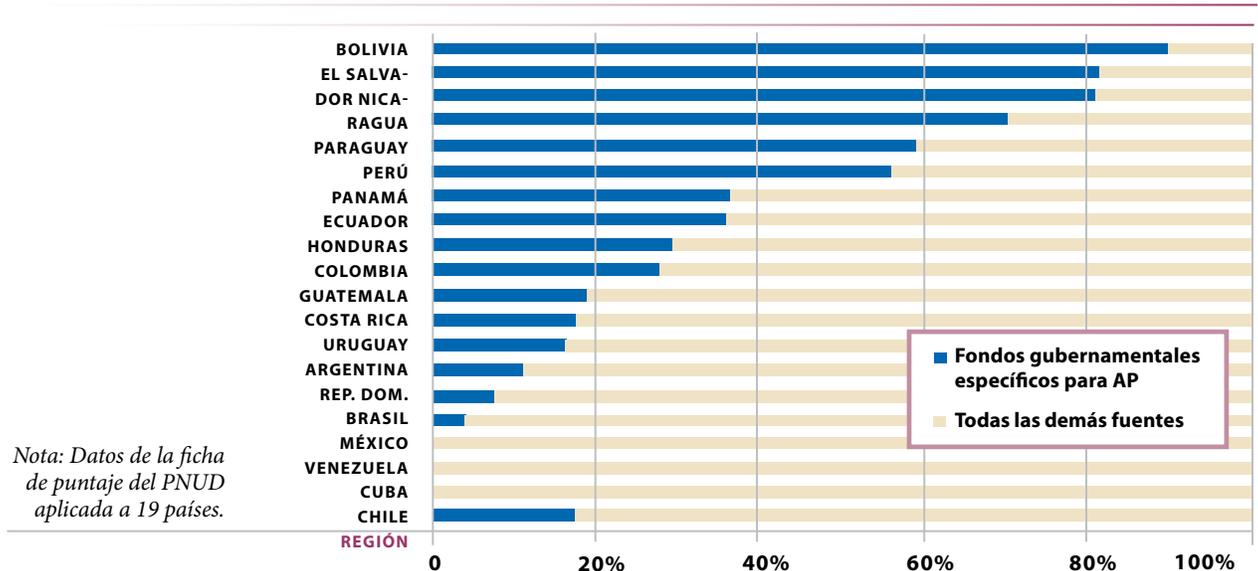
En la Ficha de Puntaje los fondos de donantes se definen como una fuente extrapresupuestaria de fondos para las AP. Según cuáles sean las necesidades y las estructuras del país receptor, los fondos de los donantes pueden ser canalizados a través de diversas instituciones, como el gobierno, los fondos fiduciarios y las ONG, o directamente por el donante. Los datos recopilados sobre los fondos de donantes incluyeron tanto fuentes públicas (la cooperación internacional bilateral o multilateral) como privadas (fundaciones privadas, donantes individuales y ONG, entre otras). En un sentido, los “fondos de donantes” o las “donaciones” se refieren a fondos originados fuera del país. Por lo tanto, las donaciones efectuadas a las AP por empresas privadas locales (como en el caso de Brasil) no fueron incluidas dentro de esta categoría, sino que figuran como “otras fuentes extrapresupuestarias”.

En general, en este análisis no fue posible desagregar por país receptor los canales de la cooperación internacional. Los datos no permitían la identificación o el seguimiento de los fondos de donantes por la vía de los fondos fiduciarios, el canal del gobierno central o el traspaso por ONG u otras instituciones. Por consiguiente, los datos recopilados respecto de los fondos de donantes eran en su mayoría datos agregados. Otro problema adicional relativo a la presentación de datos sobre fuentes de donantes tiene que ver con las cifras totales en sí. En cierta información sobre fondos de donantes presentada por país y en valores agregados se subestiman los montos reales disponibles para las AP. La razón principal de tal subestimación es que capturar datos precisos sobre los aportes completos de los fondos de donantes para la gestión de AP es extremadamente difícil. Esta brecha informativa se evidenció especialmente en el caso de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Guatemala, México y Cuba, donde los instrumentos de declaración de información financiera sobre proyectos de cooperación internacional son deficientes o inexistentes. Otros países siguen procedimientos que dan mayor transparencia a la información sobre donantes. Por ejemplo, en algunos países, como Argentina y Uruguay, existen procedimientos oficiales que obligan a los donantes a declarar los gastos que realizan en las AP, especialmente cuando esos donantes son fuentes multilaterales o bilaterales.

Cuba y Venezuela son dos casos a los que cabe hacer especial referencia en el tema de la cooperación internacional. En Venezuela, los participantes en el taller nacional declararon que el sistema de AP de su país no recibe fondos de la cooperación internacional, con excepción de proyecto del FMAM relativo a la sostenibilidad financiera de las AP, que se encontraba en la etapa de planificación durante la realización del taller nacional sobre la Ficha de Puntaje. Si esta cooperación internacional se concreta, estos fondos serían considerados como parte del presupuesto estatal. Análogamente, en Cuba los fondos de la cooperación internacional son gestionados de manera centralizada, siendo el gobierno el encargado de canalizar los fondos a las AP, de acuerdo con sus necesidades.

En Brasil, en cambio, el financiamiento internacional cumple diferentes funciones según el esquema de gobernanza del sistema. En el caso del sistema federal, el financiamiento internacional representa menos del

GRÁFICO 3.7. COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO PORCENTAJE DE LOS FONDOS DISPONIBLES TOTALES



Nota: Datos de la ficha de puntaje del PNUD aplicada a 19 países.

10% de los fondos totales, mientras que en algunos estados del país, ese financiamiento aporta el 90% de los fondos totales para inversiones. No obstante, con respecto a Brasil en este Informe solo se consideraron los fondos disponibles para el sistema federal.

Resultados

Se estima que un 15% de los fondos disponibles totales para los sistemas de AP de la región provienen de la cooperación internacional bajo la forma de fondos de donantes (gráfico 3.7). Los fondos se canalizan ya sea a través de la ejecución de programas y proyectos (a nivel de los sitios y del sistema) o mediante la capitalización de fondos fiduciarios (donaciones o canjes de deuda por naturaleza). El mayor donante para las AP de la región es el FMAM, actuando el PNUD y el Banco Mundial como organismos de implementación.

La cooperación internacional en materia de financiamiento de las AP puede poner de manifiesto diferentes prioridades entre los interesados locales e internacionales. En algunos países, los actores que se concentran en el ámbito local expresaron su preocupación por el hecho de que los donantes estuvieran financiando actividades no coincidentes con las prioridades del sistema de AP definidas por el país. Es interesante señalar que, en Colombia, se expuso la postura de que los fondos de donantes no deberían considerarse dentro de las estimaciones de los fondos totales disponibles para su sistema de AP porque con frecuencia los donantes financian proyectos e iniciativas que no responden a las prioridades establecidas por la autoridad ambiental del país.

El presente análisis revela una amplia variación entre los países en lo concerniente al nivel de financiamiento provisto por los donantes. Seis países muestran una dependencia de esa cooperación superior al 60% (Bolivia, Nicaragua, El Salvador, Paraguay, Panamá y Perú). Tal dependencia indica la necesidad de desarrollar capacidad sistémica para aumentar internamente el financiamiento dentro de los sistemas de AP y de los países.

Las economías más grandes, como las de Argentina, Brasil y México, dependen en una menor proporción del apoyo internacional. No obstante, en valores absolutos, los montos provenientes del respaldo internacional son significativos para esos países (véase el cuadro 3.7).

Venezuela, Chile y Cuba no tienen cuentas específicas dentro de los entes rectores de las AP para registrar los fondos recibidos en 2008 de fuentes de cooperación internacional. Esto se debe a que en Cuba y Venezuela los fondos de los proyectos internacionales son asignados e integrados dentro de los presupuestos gubernamentales y no se dispone de información sobre las fuentes externas —donantes extrapresupuestarios— de fondos. En el caso de Chile, el proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje fue diferente, ya que en las estimaciones no se tomaron en cuenta los proyectos internacionales. Este proceso especial registrado en Chile se debe a la existencia de tres proyectos del FMAM que ofrecen recursos a las AP del país, principalmente para actividades específicas de inversión y capacitación.

El caso de Ecuador, cuya dependencia de la cooperación internacional aparece como sorprendentemente



©Mark Godfrey/NTC

CUADRO 3.7. CONTRIBUCIÓN ABSOLUTA Y RELATIVA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

PAÍS (2008)	COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS SISTEMAS DE AP (\$)	COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA AP / FONDOS DISPONIBLES TOTALES PARA AP 2008 (%)
PERÚ	9.153.154	70
BRASIL	7.984.077	6
COSTA RICA	5.547.203	19
COLOMBIA	5.426.011	27
PANAMÁ	5.254.093	55
ARGENTINA	5.169.680	17
BOLIVIA	4.593.553	90
NICARAGUA	4.312.842	81
MÉXICO	3.488.474	4
EL SALVADOR	3.122.925	82
GUATEMALA	2.344.921	28
HONDURAS	1.498.218	36
ECUADOR	1.470.000	37
REP. DOM.	1.071.412	10
PARAGUAY	977.333	79
URUGUAY	144.000	18
CHILE ¹	0	0
VENEZUELA ²	0	0
CUBA ³	0	0
TOTAL DE LA REGIÓN ALC	61.557.896	15

1 En el caso de Chile, la cooperación internacional para los sistemas de AP no se incluyó en el proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje, por lo cual el valor de este indicador figura como cero. Esto no significa que Chile no reciba cooperación internacional, sino que esta información no fue incluida en esta versión de la Ficha de Puntaje.

2 La información sobre cooperación internacional para los sistemas de AP de Venezuela, como la correspondiente a los proyectos financiados por el FMAM, no fue incluida en esta versión de la Ficha de Puntaje (2008); no obstante, durante el proceso de aplicación de la Ficha, los participantes declararon que los fondos internacionales generalmente se consideran como parte del presupuesto (estatal) de INPARQUES.

3 Con respecto a Cuba, los fondos internacionales se obtienen a través de proyectos internacionales que las instituciones presentan a las organizaciones internacionales. Los fondos son entonces "canalizados" a través del MINVEC, el ministerio cubano a cargo de la cooperación internacional. Los fondos también son manejados mediante entes especializados, como CITMA. Por consiguiente, los fondos de la cooperación internacional forman parte del presupuesto gubernamental y no fueron incluidos como una fuente de cooperación internacional.

baja, podría deberse a la falta de sistemas de información adecuados que proporcionen datos sobre la cooperación internacional. Algo similar en materia de falta de datos puede estar ocurriendo en otros países, tales como México y Guatemala. Estos países cuentan con diferentes fuentes de donantes para las AP, pero esos fondos no están incluidos en las cuentas de los sitios respectivos. Dadas estas características metodológicas, cabe suponer que los datos actuales podrían estar subestimando la contribución real de los donantes y los organismos de cooperación, en los países y en las regiones.

En el cuadro 3.7 se presentan los valores absolutos y relativos del aporte de la cooperación internacional. Perú y Brasil son los países que reciben la contribución más alta, en valores absolutos, de recursos provenientes del financiamiento de donantes medido en dólares de Estados Unidos.

Significación de los hallazgos

Necesidad de contar con sistemas unificados para la declaración de información sobre fondos de donantes

Considerando que la cooperación internacional, a través de los fondos de donantes, es por un amplio margen la mayor fuente de ingresos para una serie de países de la región, la promoción inmediata de sistemas financieros unificados es una necesidad pendiente y esencial. Esos sistemas unificados mejorarán la declaración de información sobre los fondos de donantes. La generación de información correcta y precisa permitirá alinear y armonizar la cooperación internacional. Según lo declarado por los países en los talleres, hay varios problemas directamente resultantes de la deficiente presentación de información en lo tocante a los donantes internacionales: el enorme riesgo de duplicación, gastos ineficientes, proyectos de donantes que no responden a las prioridades nacionales y un grave problema que afecta a las finanzas de las AP, concretamente, que los recursos no cubran las brechas identificadas al evaluarse las necesidades financieras. El presente capítulo se concentra estrechamente en el análisis de la brecha financiera. En el capítulo 4 de este Informe se tratan las condiciones situacionales que contribuyen a generar brechas de financiamiento para la sostenibilidad de las AP.

Con frecuencia, los países encuentran que no existen procedimientos formales de declaración de información sobre las inversiones de los donantes. Esto se debe en parte al hecho de que muchos de esos fondos son



©Andy Dumm/TNC

manejados en forma independiente por ONG, por las agencias de implementación o como proyectos de cooperación internacional. Además, algunos de estos recursos de donantes generalmente están condicionados a la movilización de co-financiamiento proveniente de fuentes nacionales y privadas. La mejora de las prácticas contables puede contribuir a subsanar esta falta de información formal. Pero la complejidad de este tipo de prácticas de rendición de cuentas todavía no está integrada dentro de los sistemas existentes de contabilidad e información financiera.

Con pocas excepciones, como las de Uruguay y Argentina, los países de la región no pudieron presentar sistemas adecuados de declaración de información en lo relativo a la intervención de donantes internacionales y ONG en instancias de respaldo a las AP. Los procesos de rendición de cuentas a menudo son realizados de manera bilateral entre la AP beneficiaria y el donante. No obstante, estos mecanismos y datos contables no suelen estar agregados para permitir la aplicación de un enfoque sistémico integral entre el sistema de AP y el grupo de donantes, las ONG y demás grupos que

movilizan recursos para las AP. Tampoco es práctica habitual la coordinación y el diálogo entre los donantes; por el contrario, en la región aún existe cierto grado de competencia y desconfianza entre estos actores.

A partir de estos hallazgos y los debates en los talleres, podrían mejorarse una serie de aspectos concernientes a la cooperación internacional y a los fondos de donantes. Un primer paso sería el establecimiento de líneas de base correctas antes de la aprobación de un proyecto, tomando en cuenta qué porcentaje de la brecha de financiamiento del sistema de AP será cubierto por el nuevo proyecto pendiente. En muchos casos, los gobiernos no están adecuadamente equipados para cumplir esta tarea de asignar nuevos recursos de financiamiento a una brecha financiera documentada en un programa específico. Esta imposibilidad de asignar recursos y darles seguimiento también se debe a una carencia de evaluaciones correctas de las necesidades de financiamiento a nivel del sistema. Y en aquellos países donde existe ese tipo de prácticas o procedimientos, las autoridades gubernamentales deben elevar esos procesos de identificación y asignación al nivel de las políticas.

CUADRO 3.8. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA ÁREAS PROTEGIDAS COMO PORCENTAJE DE LA AYUDA OFICIAL TOTAL PARA EL DESARROLLO RECIBIDA POR LOS PAÍSES

PAÍS	AYUDA INTERNACIONAL TOTAL, 2005 ¹ (\$)	AYUDA INTERNACIONAL PARA LOS SISTEMAS DE AP, 2008 (\$)	AYUDA INTERNACIONAL PARA AP/ AYUDA INTERNACIONAL TOTAL (%)	AYUDA INTERNACIONAL PARA AP/ FONDOS TOTALES DISPONIBLES PARA AP, 2008 (%)
PANAMÁ	19.500.000	5.254.093	26,9	55
COSTA RICA	29.500.000	5.547.203	18,8	19
ARGENTINA	99.700.000	5.169.680	5,2	17
BRASIL	191.900.000	7.984.077	4,2	6
PERÚ	397.800.000	9.153.154	2,3	70
PARAGUAY	51.100.000	977.333	1,9	79
MÉXICO	189.400.000	3.488.474	1,8	4
EL SALVADOR	199.400.000	3.122.925	1,6	82
REPÚBLICA DOMINICANA	77.000.000	1.071.412	1,4	10
COLOMBIA	511.100.000	5.426.011	1,1	27
URUGUAY	14.600.000	144.000	1,0	18
GUATEMALA	253.600.000	2.344.921	0,9	28
BOLIVIA	582.900.000	4.593.553	0,8	15
ECUADOR	209.500.000	1.470.000	0,7	37
NICARAGUA	740.100.000	4.312.842	0,6	81
HONDURAS	680.800.000	1.498.218	0,2	36
CHILE ²	151.700.000	—	0,0	0
CUBA ²	87.800.000	—	0,0	0
VENEZUELA ²	48.700.000	—	0,0	0

¹ Los datos sobre los niveles de cooperación internacional se obtuvieron del Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2008).

² Véanse en las notas al cuadro 3.7 los detalles correspondientes a Chile, Venezuela y Cuba.

Específicamente, dichas políticas deben servir como directrices nacionales para la inversión de los recursos de la cooperación internacional en el país. Los gobiernos también deben conocer qué proporción de las necesidades financieras ya está cubierta y, análogamente, dónde y en qué medida persiste la brecha financiera. El hecho de que la información sobre los fondos de donantes sea incompleta impide una asignación óptima de los recursos provistos por el gobierno. Este problema en materia de brechas financieras puede y debe ser abordado mediante instrumentos de contabilidad y declaración de información más integrados e estandarizados para los sistemas de AP.

Fondos de donantes para las áreas protegidas en relación a la ayuda global de donantes a ALC

El porcentaje de fondos de donantes asignado a las AP frente a la ayuda oficial total para el desarrollo en esta región es extremadamente bajo (véase el cuadro 3.8). Los sistemas de AP de la región reciben menos del 2% de los fondos internacionales de ayuda para el desarrollo⁴². Solo en cuatro países de la región más del 4% de apoyo internacional total se halla orientado a las AP: Panamá, Costa Rica, Brasil y Argentina.

La percepción de muchos participantes en los talleres nacionales es que, durante la última década, la región experimentó una disminución del flujo de fondos de la cooperación internacional en respaldo de los sistemas de AP. Esas caídas fueron resultado del cambio de prioridades/de las cambiantes prioridades de los donantes internacionales y el surgimiento de otros temas de atención como el alivio de la pobreza y el cambio climático. Esta observación acerca de los fondos internacionales y el desplazamiento/cambio de las prioridades sugiere estrategias específicas para los interesados en las AP. Las sinergias entre los beneficios que brindan las AP, en términos de alivio de la pobreza y mitigación y adaptación frente al cambio climático, son bastante fuertes. Las autoridades a cargo de las AP podrían acceder a más fondos internacionales de donantes aumentando la capacidad de captar fondos y demostrando mejor cómo contribuyen las AP a los objetivos que comparten/a los que adhieren mutuamente/que concitan la adhesión mutua de los interesados en las AP y los donantes. La valuación económica de los servicios de ecosistemas cumpliría un papel importante en este proceso de persuasión.

Al momento de concluirse este Informe, el cuarto ciclo del FMAM había aportado una contribución **media anual** de \$28,6 millones a los sistemas de AP en Sudamérica y Mesoamérica+. Suponiendo que todos esos recursos fueron declarados por los países dentro del rubro de cooperación internacional, el FMAM por sí solo aporta casi el 46% de la inversión total de esta fuente en los sistemas de AP.

Recuadro 3.2. Contribución de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (RedLAC) a las AP de la región de ALC

En la región existen 18 fondos fiduciarios ambientales, que respaldan un total de 660 AP en 12 países y una región (Arrecife Mesoamericano), 45 áreas de poblaciones tradicionales, 150 áreas privadas, 455 áreas públicas y 10 otras áreas.

La mayoría de esos fondos fiduciarios (17) respaldan proyectos de consolidación de AP que incluyen la inversión en equipamiento e infraestructura; creación de consejos, capacitación y fomento de la participación comunitaria, e investigación científica y monitoreo de la biodiversidad. La mayor parte de los fondos fiduciarios (16 de 18) incluyen la formulación de un plan de gestión de fondos y actividades de fortalecimiento institucional para las organizaciones responsables del manejo del sistema de AP. Los costos de señalización, vigilancia y control y capacitación de guardaparques a menudo son cubiertos por estos fondos (15 de 18).

Los recursos manejados por los fondos fiduciarios ambientales son movilizados a través de distintos tipos de mecanismos financieros. Por ejemplo, los fondos de RedLAC administran un total de \$328,7 millones dedicados a las AP. Ese total se divide en fondos patrimoniales (55,4%), fondos de amortización (14,9%), fondos revolventes (0,5%) y otros mecanismos (29,3%), correspondiendo este último tipo específicamente a un fondo mixto de \$11 millones y a desembolsos parciales de \$83 millones provenientes de uno de los fondos (Profonanpe, de Perú). En 2008, todos los fondos de RedLAC en conjunto desembolsaron \$31,5 millones para las AP¹.

Con respecto al origen de los recursos de estos fondos fiduciarios, las donaciones internacionales son todavía las más importantes (11 fondos reciben recursos de donantes internacionales para AP). Las donaciones privadas nacionales o los recursos del presupuesto gubernamental también son importantes, según lo declarado por siete y seis fondos, respectivamente. Entre las otras fuentes citadas por la mitad de los fondos, se destacan los canjes de deuda por naturaleza del gobierno de Estados Unidos. Solo un fondo declaró que una fuente importante eran los mecanismos de mercado. Otro fondo aplica mecanismos legales como una de sus fuentes. Esto muestra que las últimas dos fuentes —mecanismos de mercado y mecanismos legales— son ámbitos que los formadores de fondos fiduciarios ambientales deberían explorar para movilizar más recursos para las AP.

1 REDLAC, 2009.

CUADRO 3.9. MESOAMÉRICA+: PROYECTOS DE CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA, 2001-2007

PAÍS	PLAZO	AÑO DE APROBACIÓN	ÁREA GEOGRÁFICA	MONTO (MILLONES DE \$)
Belice	NA	2001	Corredor Marino de la Montaña Maya	8,5
Panamá	12 años	2003-2004	Parque Nacional Chagres, Parque Nacional Darién	21,0
Guatemala	15 años	2006	Parque Nacional Sierra del Lacandón & Reserva de la Biosfera Maya, Sistema Motagua, Cadena Volcánica de la Sierra Madre	24,0
Costa Rica	NA	NA	Península de Osa, Parque Nacional La Amistad, Tortuguero, Maquenque, Rincón de la Vieja y Península de Nicoya	26,0
TOTAL				79,5

El papel de los fondos fiduciarios

En Bolivia, El Salvador, Panamá y Perú, una proporción significativa de los fondos de donantes es administrada a través de fondos fiduciarios ambientales. Los fondos fiduciarios son instrumentos a largo plazo, utilizados para dirigir los fondos de donantes, que mejoran la disponibilidad y permanencia de esos fondos a través del tiempo. Los países donde no se han establecido fondos fiduciarios dependen generalmente de la cooperación internacional canalizada mediante nuevos proyectos de donantes destinados a respaldar los sistemas de AP invirtiendo en ellos. El hecho de que se proporcione respaldo para proyectos específicos, a diferencia de lo que sucede con los fondos fiduciarios de carácter más permanente, no es necesariamente una desventaja para el financiamiento de la conservación de AP. Una de las fortalezas de los fondos que financian el flujo de proyectos, en contraposición a los fondos fiduciarios, es que los proyectos suelen estar focalizados en necesidades ya determinadas, con lo cual puede quedar en manos del gobierno la responsabilidad fiscal de cubrir los costos operativos habituales.

Los fondos fiduciarios, en cambio, a menudo prevén procedimientos específicos de asignación de fondos para cubrir los costos recurrentes de las AP y generalmente coordinan esos desembolsos con las autoridades locales y nacionales como parte de sus directrices operativas. Los fondos fiduciarios son por lo general bastante diferentes, según el momento y el propósito de su creación. Tradicionalmente, los fondos fiduciarios no están bien integrados dentro de los sistemas presupuestarios de AP.

Algunos fondos fiduciarios también gestionan fondos extinguidos obtenidos de donantes internacionales y operaciones de canje de deuda por naturaleza, como es el caso de países de Mesoamérica+ presentados en el cuadro 3.9. No obstante, la información sobre fondos fiduciarios generada mediante la aplicación

de la Ficha de Puntaje generalmente se informaba en montos agregados, por lo cual en este análisis no se distingue qué porcentaje de las contribuciones de los fondos fiduciarios se origina en el rendimiento de los fondos patrimoniales y qué otro en fondos extinguidos. Otra complicación que plantean los fondos fiduciarios es que estos pueden administrar una diversidad de fuentes de financiamiento, como cooperación internacional, fondos gubernamentales (incluidos los impuestos dedicados) y, en algunos casos, incluso ingresos generados por AP. No obstante, las limitaciones de datos observadas en este aspecto obedecían en su mayor parte al hecho de que esta versión de la Ficha de Puntaje no contemplaba esas diferencias. La nueva versión de 2010 contiene mejoras a este respecto.

Fuentes extrapresupuestarias: Otros fondos

Datos recopilados

Las fuentes de fondos clasificadas como “Otros” u “Otros fondos” son aquellas que no se encuadraban en las definiciones de “Fondos gubernamentales”, “Fondos de donantes” o “Ingresos de AP”. Estos fondos consisten fundamentalmente en impuestos dedicados recaudados por los gobiernos por diversos motivos y canalizados hacia los sistemas de AP a través de fondos específicos o programas especiales que contribuyen, de alguna manera, al manejo de las AP. Estos “Otros fondos” no se consideran parte de la asignación del presupuesto anual ordinario del gobierno a las AP. Las donaciones efectuadas a las AP por empresas privadas locales (como en el caso de Brasil) también se incluyen en la categoría de “Otros” fondos.

Resultados

Diversas fuentes financieras clasificadas bajo el rubro “Otros” proveen el 14% del total de fondos disponibles para los sistemas de AP en la región (gráfico 3.8). Ocho



©Hugo Anzor/INIC

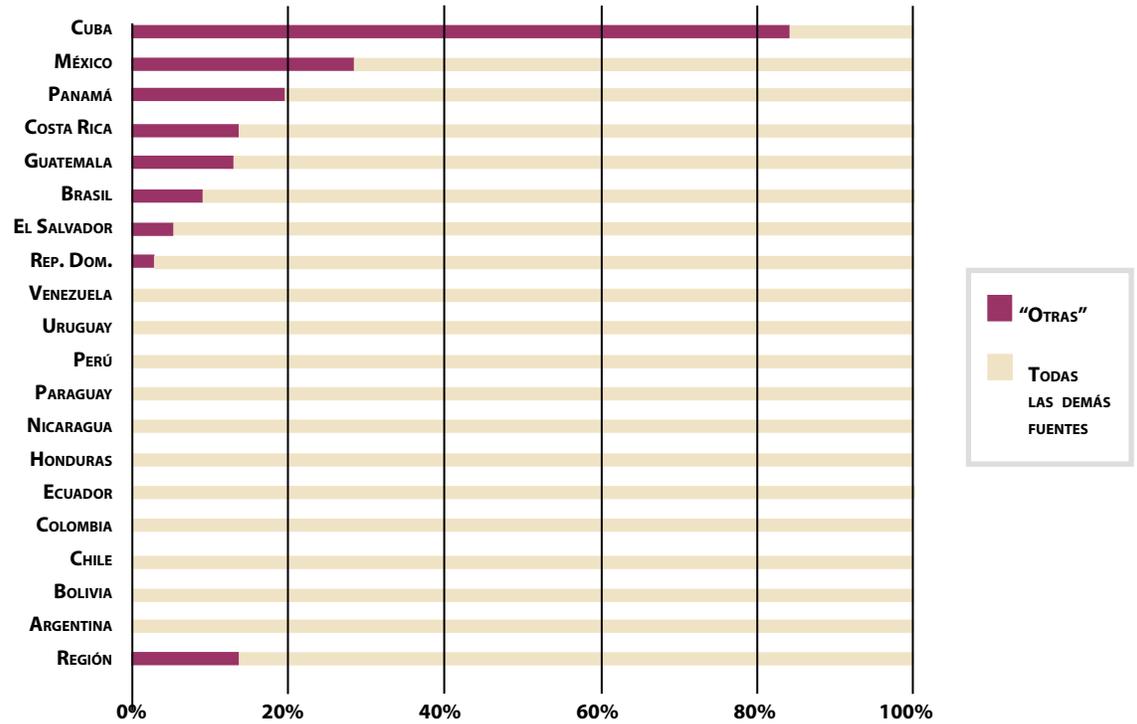
países de la región incluyeron este tipo de fondos en el análisis: Cuba, México, Panamá, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Brasil y la República Dominicana. La mayoría de estas fuentes financieras constituyen financiamiento público, pero no se las contabiliza como parte de las partidas presupuestarias ordinarias que los gobiernos asignan a las AP. Este tipo de fuentes de fondos clasificadas bajo el rubro “Otros” existen en la región:

- En Guatemala, las fuentes clasificadas como “Otros” fondos consisten de un porcentaje de los impuestos que deben pagar los turistas en el aeropuerto al dejar el país
- Costa Rica cobra una variada serie de impuestos dedicados que alimentan los tres fondos que respaldan las AP: el Fondo Forestal, el Fondo de Vida Silvestre y el Fondo de Parques Nacionales, según se detalla en el cuadro 3.10.
- En El Salvador, las fuentes que proveen “Otros” fondos se refieren a un porcentaje de los impuestos aplicados a las empresas como compensación por el impacto ambiental causado por la ejecución de proyectos de infraestructura.
- En el caso de Cuba, las fuentes clasificadas en la categoría “Otros” incluyen el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF) y el Programa de Ciencia y Tecnología, ambos creados por el gobierno para financiar una variedad de proyectos de conservación; las AP pueden solicitar su acceso a esos fondos mediante un proceso de presentación de propuestas.
- En México, las fuentes financieras de la categoría “Otros” provienen de dos programas. El primero es el Programa de Empleo Temporal (PET), un programa nacional cuya finalidad es brindar ingresos temporales a las poblaciones rurales en situación de pobreza extrema; desde 1999, el programa PET también ha beneficiado a las poblaciones rurales que viven dentro de AP. La segunda fuente financiera del rubro “Otros” es el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS, ahora denominado PROCODES), un programa gubernamental que otorga donaciones a las comunidades y ejidos con el objeto de implementar proyectos comunitarios para el establecimiento, la construcción y/o la conservación de infraestructura ambiental y productiva, en áreas cuya conservación sea de alta prioridad (por ejemplo, AP). El programa también financia actividades de capacitación y estudios para respaldar los procesos de planificación.
- En Panamá, las fuentes de “Otros” fondos corresponden al Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), que respalda la consolidación de las AP y los territorios indígenas principalmente mediante procesos de demarcación física y la promoción de acuerdos en los casos en que haya superposición entre diferentes derechos de tenencia de la tierra.
- En Brasil, las fuentes clasificadas como “Otros” corresponden a la compensación ambiental (estatal y municipal) y las contribuciones empresariales para las AP.

CUADRO 3.10. IMPUESTOS DEDICADOS A RESPALDAR EL MANEJO DEL SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS

PAÍS	TIPO DE IMPUESTO
Belice	Impuesto de salida para conservación pagada por los turistas en el aeropuerto, que se destina al PACT, el fondo fiduciario nacional de conservación de AP.
Guatemala	Porcentaje de los impuestos pagados por los turistas en el aeropuerto al salir del país.
Costa Rica	Impuestos dedicados que alimentan el Fondo de Parques Nacionales, el Fondo de Vida Silvestre y el Fondo Forestal. La tarifa de los Parques Nacionales se paga mediante un “impuesto de timbre” aplicado por los siguientes conceptos: <ul style="list-style-type: none"> • Un tributo que los clubes, salas de baile, cantinas, bares, tiendas de expendio de licores, casinos y otros establecimientos locales que expenden bebidas alcohólicas pagan a las municipalidades. • Un porcentaje de todas las patentes otorgadas por las municipalidades. • Una tasa por cada pasaporte o salvoconducto otorgado para salir del país. • Una tasa por cada transferencia o registro de automotores. • Una tasa por cada certificado de autenticación de firmas otorgado por el Ministerio de Asuntos Exteriores. El timbre fiscal de Vida Silvestre se cobra por dos conceptos: <ul style="list-style-type: none"> • Una tasa por cada permiso anual de circulación expedido a todos los vehículos. • Una tasa por el registro de cada vehículo nuevo. Por último, el impuesto forestal se aplica a la industrialización de madera, por cada metro cúbico procesado.
Brasil	En algunos estados de Brasil existe un IVA verde, o ICMS ecológico. Un porcentaje del impuesto estatal ICMS es devuelto a las municipalidades que tienen áreas protegidas del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) en su territorio. Las municipalidades no están obligadas a usar estos recursos directamente en las áreas protegidas, pero los estándares de manejo de estas últimas son monitoreadas y vinculadas a pagos futuros.
El Salvador	Porcentaje de impuestos aplicados a las empresas como compensación por el impacto ambiental causado por la ejecución de proyectos de infraestructura.

GRÁFICO 3.8. “OTRAS” FUENTES FINANCIERAS COMO PORCENTAJE DE LOS FONDOS DISPONIBLES TOTALES



- En Venezuela, “Otros” se refiere a las partidas extraordinarias del presupuesto gubernamental aprobadas por única vez para inversiones en infraestructura del sistema de AP (2008).
- Por último, en la República Dominicana, “Otros” se refiere a la transferencia anual de fondos del gobierno a ONG locales, las cuales emprenden proyectos de conservación que de alguna manera proporcionan apoyo al sistema de AP.

Significación de los hallazgos

Las “Otras” fuentes financieras, entre todos los países considerados en conjunto, contribuyen casi tanto como los fondos de donantes de la cooperación internacional al total de fondos disponibles en los sistemas de AP de ALC. No obstante, si bien para la mayoría de los países la cooperación internacional es una de sus fuentes de financiamiento, menos de la mitad de los países de la región incluyen el rubro “Otras” fuentes financieras como parte de sus presupuestos disponibles. Esta diferencia en los portafolios de financiamiento de la región permite inferir que los países podrían tener, como una interesante oportunidad, la posibilidad de usar esas “Otras” fuentes de fondos. Los fondos para el manejo de las AP de la región podrían obtenerse mediante la promoción de mecanismos financieros no convencionales como los impuestos dedicados y las donaciones empresariales. También podrían

abrirse otras fuentes de financiamiento estableciendo esquemas de colaboración con los programas gubernamentales existentes en formas que contribuyan al manejo de las AP. Los casos de México y Panamá son un ejemplo de esta estrategia de colaboración (PET y PRODERS-PROCOCODES en México y PRONAT en Panamá). Otras oportunidades pueden ser la asignación de fondos de los gobiernos locales al manejo de las AP. Ante una merma de los recursos de la cooperación internacional, para muchos países sería provechoso explorar esas oportunidades alternativas de obtener fondos clasificados como “Otros”. Las partes interesadas deberían prestar más atención a esas fuentes no tradicionales de financiamiento para satisfacer las necesidades de manejo de las AP. El intercambio de experiencias entre los países puede servir para identificar esas fuentes no tradicionales

Ingresos generados por los sitios de áreas protegidas

Datos recopilados

Los ingresos declarados por los países como generados por los sitios de las AP provienen de diversas fuentes. Dichas fuentes son las tarifas de entrada, las tarifas cobradas por actividades turísticas y recreativas (por ejemplo, sitios para acampar, permisos de pesca, etc.), los ingresos por concesiones (por ejemplo, restaurantes y otros servicios), los pagos por servicios ambientales

(PSA) (por ejemplo, carbono, agua, biodiversidad y demás) y otras tarifas y cargos no vinculados al turismo, como las tarifas por investigación científica, patentes genéticas, cargos por contaminación, venta de regalos o recuerdos y otros ingresos. La información sobre el porcentaje de ingresos totales de los sitios retenido para su reinversión en el manejo de AP también fue obtenida durante el proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje.

Diferentes factores determinaron la disponibilidad de información sobre ingresos de las AP. Por ejemplo, la disponibilidad de datos sobre los ingresos por concepto de tarifas de entrada dependía de quién estuviese a cargo de administrar su recaudación. En El Salvador, por ejemplo, las tarifas de entrada recaudadas por ONG en las AP que ellas administran no fueron declaradas dentro de las cifras oficiales del país. Como cabía esperar, el grado de complejidad de los sistemas de AP, resultante del número de entidades involucradas en su administración, también influyó en la disponibilidad de información acerca de la recaudación de ingresos. En los casos complejos, donde hay muchas instituciones involucradas, habitualmente no existe un sistema tarifario unificado ni una

única institución que centralice todos los ingresos. Esa situación se registró solo en Guatemala y Cuba.

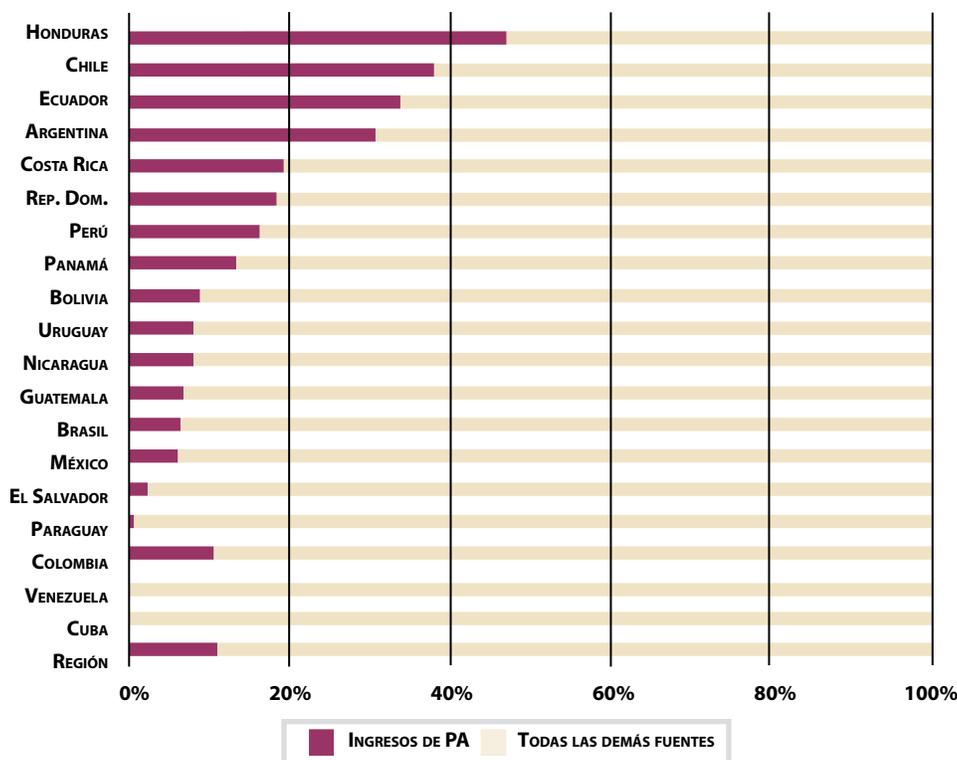
Dado que la Ficha de Puntaje fue aplicada durante el tercer trimestre de 2008, en algunos casos con la información sobre generación de ingresos por las AP fue necesario estimar una proyección respecto de los últimos tres meses de ese año, sobre la base del desempeño de los meses anteriores. Esta técnica de proyección de datos fue empleada en algunos pocos países de la subregión de Sudamérica y en casi la mitad de los países de Mesoamérica+. Corresponde señalar esta consideración técnica a los efectos de la recopilación de datos y el intercambio de información, ya que por lo general no se dispone de informes financieros completos hasta febrero del año siguiente.

Resultados

Contribución de los ingresos generados por las AP a los presupuestos respectivos

Los ingresos generados en los sitios de AP de la región ascienden a casi \$52,6 millones, lo que representa más

GRÁFICO 3.9. INGRESOS GENERADOS EN LOS SITIOS DE ÁREAS PROTEGIDAS COMO PORCENTAJE DE LOS FONDOS DISPONIBLES TOTALES



Fuente: Fichas de Puntaje del PNUD aplicadas a 19 países, 2008. Estas cifras reflejan el monto de ingresos generados en sitios y declarados como directamente disponibles para una PA.

Nota: No se suministró información detallada sobre la proporción de ingresos generados por los sitios que vuelve directamente al área protegida. En el caso de Guatemala, estos recursos no fueron incluidos en la estimación de los fondos totales disponibles porque no eran administrados por la CONAP. Por esa razón, la cifra total de los ingresos generados por los sitios y disponibles para las AP (15 países) difiere de los declarados como recaudados (19 países).

Quince países declararon ingresos generados en sitios de las AP como un rubro separado dentro de los fondos disponibles totales. Cuatro países (Cuba, Colombia, Venezuela y Guatemala) no enumeraron sus ingresos como rubros separados dentro de los fondos disponibles porque los recursos son girados a una cuenta central y luego redistribuidos o no a una AP a través del presupuesto principal del gobierno.



© Mark Godfrey/INIC

del 10% del total de fondos disponibles para los sistemas de AP. Solo en Honduras esos ingresos representan más del 40% de los fondos disponibles, mientras que en Argentina, Chile y Ecuador la contribución es de casi 30%. En Costa Rica y la República Dominicana los ingresos representan casi el 20%, mientras que en Perú y Panamá equivalen casi al 15% de los fondos totales. En la mayoría de los demás países, los ingresos generados en los sitios aportan menos del 10% de los fondos disponibles (véase el gráfico 3.9).

En la mayoría de los países de la región, los ingresos generados en los sitios no se retienen a nivel del sitio, porque se los considera ingresos del estado (país). Esos ingresos generalmente son girados al Tesoro y luego generalmente se los afecta para su redistribución al presupuesto de los sistemas de AP.

Aunque en Cuba los ingresos de las AP no están incluidos como parte de los fondos declarados como disponibles para AP, las AP cubanas sí generan ingresos por concepto de tarifas de entrada así como otros servicios provistos por ellas. Todos estos ingresos generados por los sitios son transferidos al tesoro público y en definitiva vuelven a las AP dentro de las asignaciones presupuestarias del gobierno central. No obstante, no existía información disponible sobre la forma y el monto en que esos fondos efectivamente vuelven a las AP. El motivo es que las partidas asignadas por el gobierno de Cuba a las AP no se basan necesariamente en el monto de esos ingresos. Una situación similar se registra en Colombia y Venezuela,

donde las autoridades de las PA no incluyen los ingresos generados por las AP en el cálculo de los fondos disponibles totales. Por lo tanto, el monto total de ingresos generados por los sitios y declarados como fondos disponibles para las AP era menor que el total declarado como ingresos generados por los sitios y recaudados porque del análisis agregado se excluyó a esos países (Colombia, Cuba y Venezuela).

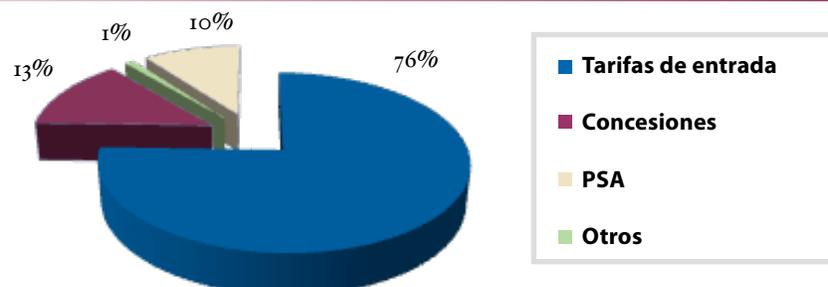
Distribución de los ingresos según la fuente

Según lo informado, los ingresos generados en los sitios entre la mayoría de los países de la región ascendieron a \$52,6 millones, de los cuales \$39,7 millones corresponden a tarifas de entrada y de usuario. Estos dos conceptos representan el 76% de la generación total de ingresos en los sitios (véase el gráfico 3.10).

La segunda fuente en importancia de ingresos generados por sitios dentro de la región son las concesiones, que representan el 13% del total. La menor contribución a los ingresos corresponde a los pagos por servicios ambientales (PSA) provistos por las AP, que equivalen al 1% del total generados por los sitios en la región. Los ingresos clasificados como “Otros” representan el 10% de los ingresos totales e incluyen fondos generados por el otorgamiento de licencias de caza, filmación, toma de fotografías y estudios científicos, entre otras actividades, así como los ingresos recaudados por concepto de multas y decomisos (véase el gráfico 3.10).

En el cuadro 3.11 y el gráfico 3.11 se comparan las fuentes de los ingresos generados por los sitios en

GRÁFICO 3.10. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS GENERADOS EN SITIOS DE ÁREAS PROTEGIDAS – REGIÓN DE ALC

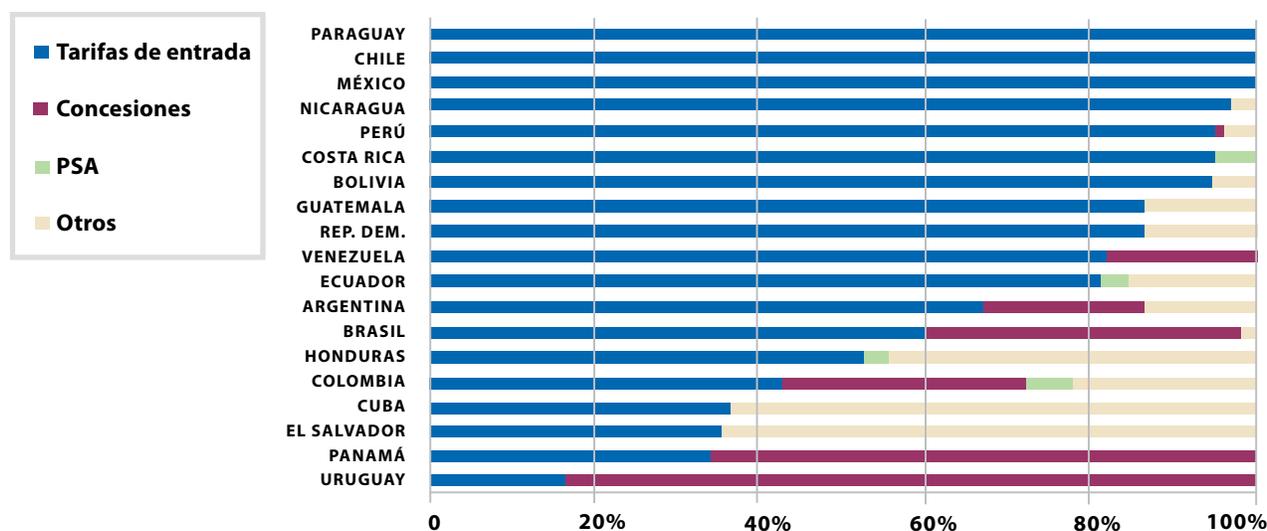


CUADRO 3.11. INGRESOS GENERADOS POR LOS SITIOS DE ÁREAS PROTEGIDAS

País	Tarifas de entrada y de usuario	Concesiones	PSA	Otros	Total
Argentina	6.413.763	1.883.400	0	1.232.421	9.529.584
Bolivia	414.256	0	0	21.803	436.059
Brasil	4.965.537	3.191.144	0	108.993	8.265.674
Chile	3.488.824	0	0	0	3.488.824
Colombia	915.652	618.639	137.549	467.826	2.139.666
Costa Rica	5.398.612	0	275.804	0	5.674.416
Cuba	843.733	0	0	1.505.293	2.349.026
Ecuador	1.100.000	0	47.600	200.000	1.347.600
El Salvador	26.454	0	0	48.827	75.280
Guatemala	3.707.295	0	0	544.973	4.252.267
Honduras	1.032.265	0	52.910	862.102	1.947.277
México	4.740.532	0	0	0	4.740.532
Nicaragua	441.838	0	0	10.360	452.198
Panamá	422.726	822.029	0	0	1.244.755
Paraguay	5.866	0	0	0	5.866
Perú	2.010.546	12.554	0	80.830	2.103.930
República Dominicana	1.643.612	0	0	249.547	1.893.159
Uruguay	11.000	55.000	0	0	66.000
Venezuela	2.112.650	454.610	0	0	2.567.260
Totales	39.695.160	7.037.376	513.863	5.332.974	52.579.374

Nota: Las cifras representan la recaudación total de ingresos generados por los sitios según lo declarado por 19 países. Estas cifras difieren respecto de las correspondientes a los ingresos generados en los sitios y declarados como parte de los fondos disponibles porque estas últimas incluían datos de solo 15 países.

GRÁFICO 3.11. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS GENERADOS EN SITIOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS, POR PAÍS



cada país. La contribución de las tarifas de entrada a esos ingresos oscila entre un mínimo de 17% (Uruguay) y un máximo de 100% (México, Chile y Paraguay). A continuación se analizan los resultados correspondientes a cada fuente de ingresos.

Tarifas de entrada

En más de la mitad de los países de la región, las tarifas de entrada representan más del 80% de los ingresos totales generados por las AP. En Paraguay, Chile y México, 100% de los ingresos de los sitios se originan en las tarifas de entrada. En cambio, Uruguay, que es uno de los sistemas de AP más jóvenes de la región, genera tarifas de entrada que representan menos del 20% de los ingresos totales generados por los sitios (gráfico 3.10).

A pesar de ser la mayor fuente de ingresos generados por las AP, el monto total anual de las tarifas de entrada declaradas por quince países como parte de los fondos disponibles para las AP fue de solo \$32 millones/año (un promedio de \$1,6 millones/país/año). Esta cifra parece ser baja, dada la fuerte vinculación entre las AP y el turismo, sumada a los crecientes niveles de ecoturismo en América Latina. En Ecuador, por ejemplo, 51% de los visitantes declararon que la principal motivación de su viaje al país era visitar al menos un área protegida.

No todas las AP de un país generan ingresos por concepto de turismo. En la mayoría de los países, solo unas pocas AP generan ese tipo de ingresos. Por ejemplo, en Ecuador, 10% de las AP generaron el 80% de los ingresos que produce el sistema de AP mediante las tarifas de entrada.

Concesiones

Las concesiones son la segunda mayor fuente de ingresos generados por sitios de las AP de la región, después de las tarifas de entrada, con un total declarado de \$7 millones. No obstante, solo seis países declararon ingresos por concepto de concesiones: Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, Perú, Guatemala y Uruguay. En Panamá, este tipo de ingresos comprende concesiones para varias actividades diferentes: una para la operación de una planta hidroeléctrica en una AP y otras para servicios turísticos, así como el arrendamiento

para fines recreativos de tierras situadas dentro de AP. En Guatemala, el CONAP recibe algunos ingresos por concesiones forestales. En este caso, el gobierno concede a un tercero el derecho de manejar los bosques para fines comerciales durante un tiempo determinado (20 a 40 años) a cambio del pago de una tarifa.

Pago por servicios ambientales

El pago por servicios ambientales (PSA) es solo una fuente menor de ingresos para los sistemas de AP de la región. En 2008, solo cuatro países contaban con un esquema de PSA basado en los recursos acuíferos dentro de sus AP: Colombia, Costa Rica, Ecuador y Honduras.

Ecuador aplica dos esquemas de PSA vinculados al agua que producen ingresos para el sistema de AP. Costa Rica y Honduras también están generando ingresos para sus sistemas de AP a partir de esquemas de PSA vinculados a ese recurso. Colombia estableció recientemente un esquema de PSA relacionado con la generación de energía hidroeléctrica, cuyos ingresos comenzaron a beneficiar a las AP en 2007 en el marco de las Corporaciones Autónomas Regionales. En México existen algunos sistemas avanzados de PSA, pero no están vinculados a los sistemas de AP del país.

Los PSA por servicios de carbono tenderán a ser cada vez más importantes. No obstante, en 2008 se declaró la existencia de un solo programa piloto de PSA, un programa de deforestación evitada que funciona en Bolivia. Se prevé que este esquema de PSA contribuya al manejo de una AP boliviana (el Parque Nacional Noel Kempff Mercado) mediante los ingresos provenientes de los mercados de carbono. En Costa Rica funciona desde hace varios años un programa gubernamental de PSA para sumideros de carbono. Hasta el momento, el programa de Costa Rica se ha centrado en promover la reforestación, más que en prevenir la deforestación, por lo cual las AP de ese país no se benefician directamente de esta actividad de PSA vinculada al carbono.

Otras fuentes de ingresos

La categoría “Otros” fondos agrupa una diversidad de ingresos recaudados a nivel de los sitios y sistemas, que proveen más del 50% de los ingresos totales en Cuba y El Salvador, y también son bastante significativos en Honduras. En otros países, como Colombia, Argentina, Ecuador, la República Dominicana y



©Hugo Arna/TNC

El hecho de que, en la mayoría de los países, solo unas pocas AP generan ingresos por concepto de turismo indicaría que en muchos de ellos existe potencial para aumentar sustancialmente las tarifas de entrada y los ingresos de las AP vinculados al turismo.

Guatemala, el aporte de este tipo de fuentes de ingresos es menor, aunque de todos modos significativo. En El Salvador los “Otros” ingresos se generan mediante el arrendamiento de albergues, la venta de madera y leña y la comercialización de otros productos y servicios, y también por la venta de licencias de caza y servicios provistos por el Sistema de Información Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En el caso de Honduras, los ingresos clasificados como “Otros” incluyen donaciones de las personas a una AP determinada (“socios fundadores de áreas protegidas”), así como la venta de licencias o permisos para realizar programas televisivos (“reality shows”), expediciones científicas y cosecha de especias. En Guatemala, los “Otros” ingresos provienen de la venta de servicios de extracción de recursos y licencias de caza. En la República Dominicana, esos ingresos son los recaudados a nivel del sistema de AP, que incluyen las licencias y permisos de investigación.

Significación de los hallazgos

Aunque en la mayoría de los países el 100% de estos ingresos (tarifas, concesiones, esquemas de PSA y otras oportunidades de generación basadas en los sitios) se invierten en los sistemas de AP, su contribución aún dista mucho de garantizar la auto-sostenibilidad. El hecho de que, en la mayoría de los países, solo unas pocas AP generan ingresos por concepto de turismo indicaría que en muchos de ellos existe potencial para aumentar sustancialmente las tarifas de entrada y los ingresos de las AP vinculados al turismo. Esta actividad de generación de ingresos puede lograrse aumentando los niveles tarifarios, mejorando la eficacia recaudatoria y, cuando corresponda, promoviendo un mayor volumen de visitas a AP determinadas. Por consiguiente, las tarifas de entrada no son el único medio idóneo para incrementar la generación de ingresos a nivel de los sitios.

Los resultados de la Ficha de Puntaje muestran que hay margen para aumentar sustancialmente los ingresos por concepto de concesiones, ya que este mecanismo aún no está siendo aplicado en muchos países de la región. La actividad presenta un gran potencial de generación de ingresos porque las concesiones son la segunda mayor fuente de ingresos generados por las AP en la región.

La aplicación de esquemas de pago por servicios ambientales, aunque promisorio, ha sido hasta ahora limitada. A pesar de las grandes expectativas que concitan los esquemas de PSA como una potencial

fente de ingresos, esta estrategia todavía no ha llegado a convertirse en una fuente significativa de financiamiento para las AP de la región. Esta situación puede deberse a que la implementación de esquemas de PSA para los servicios de agua y biodiversidad ha demostrado ser más compleja que lo inicialmente previsto. Por otra parte, la instrumentación de esquemas de PSA para reducir las emisiones de carbono por deforestación y degradación forestal (REDD+) se encuentra en una etapa muy preliminar. Resta por ver en qué medida la implementación de los programas REDD+ contribuirá realmente a la sostenibilidad financiera de los sistemas de AP existentes.

Otros ingresos que parecen ofrecer buenas posibilidades de crecimiento son los actualmente clasificados como “Otros”, que en algunos países representan un aporte significativo a los fondos totales disponibles para las AP. La variedad de tipos de ingresos incluidos en esta categoría demuestra que existe un margen significativo para su expansión e innovación, según las características particulares de cada sitio o sistema de AP.

A pesar de que solo se ha aprovechado una fracción del potencial que ofrecen las fuentes de ingresos, consideradas en general, los ingresos generados por los sitios de AP siguen siendo significativos para reducir la carga que los costos de mantenimiento representan para el gobierno. Si se compara la generación de ingresos con el presupuesto gubernamental invertido, la recuperación de costos para el gobierno alcanza un promedio estimado de 17%.

3.2 Necesidades y brechas de financiamiento para los sistemas de AP

Necesidades de financiamiento

Datos recopilados

Las necesidades financieras fueron estimadas mediante este proceso de Ficha de Puntaje respecto de dos escenarios de manejo: básico y óptimo. La diferencia entre el financiamiento disponible y las necesidades financieras para los escenarios de manejo básico y óptimo determina la brecha financiera. La evaluación de esta brecha —en realidad, dos, que corresponden a los escenarios básico y óptimo— es una pieza importante de la planificación financiera.

Esos dos escenarios recogen y definen en forma estandarizada los niveles de prioridades de manejo,



©Margaret Southern/TNC

diferenciando qué programas y actividades se consideran fundamentales a corto y mediano plazo, y también qué programas son importantes, pero no

esenciales, para el mantenimiento básico. No obstante, los hallazgos que arroja el análisis de la brecha financiera no se prestan fácilmente a un estudio comparativo regional debido a las diferencias metodológicas entre los países. En la región no existen metodologías estandarizadas para la evaluación de las necesidades financieras, lo que implica que los resultados obtenidos son difíciles de comparar.

Además de las diferencias metodológicas, las definiciones de “básico” y “óptimo” varían según el país. Los datos individuales por país que se presentan en esta sección se basan en la definición y estimación que hace cada país de las necesidades y costos de manejo básico y óptimo. En este Informe, no obstante, se utilizan las siguientes definiciones genéricas de escenarios básico y óptimo⁴³:

Escenario de manejo básico: Describe el nivel mínimo de financiamiento requerido para la operación de los programas esenciales de conservación, cubriendo al mismo tiempo los requerimientos básicos del programa para sostener las funciones de los ecosistemas en las AP.

Escenario de manejo óptimo: Describe el nivel ideal de financiamiento requerido para la operación todos los programas a fin de alcanzar y sostener las funciones óptimas de los ecosistemas en las AP. Este escenario describe el estado ideal de los programas si todo el financiamiento, personal, equipamiento y demás recursos necesarios estuvieran disponibles para alcanzar ese estado. Este escenario garantiza el logro de los objetivos a corto, mediano y largo plazo para las AP, de acuerdo con los más altos estándares ambientales, sociales y económicos.

Los cuadros 3.12 y 3.13 presentan una síntesis de las metodologías utilizadas en cada país para estimar las necesidades financieras bajo los escenarios de manejo básico y óptimo. En general, los datos de los países acerca de las necesidades de financiamiento de los sistemas de AP eran muy deficientes y limitados. Solo Costa Rica, Nicaragua⁴⁴, Paraguay, Guatemala⁴⁵, Ecuador, Perú, Brasil⁴⁶ y Bolivia han emprendido procesos para identificar las necesidades financieras de los sistemas nacionales de AP y, por lo tanto, pueden calcular

sus brechas financieras. Incluso estos países reconocieron la necesidad de mejorar y actualizar sus datos sobre necesidades financieras. Por ejemplo, los datos sobre las necesidades financieras de Bolivia corresponden a 2005 y deben ser actualizados. Asimismo,

- Como parte del proceso de aplicación de la Ficha de Puntaje, se realizaron estimaciones financieras rápidas a nivel del sistema en Argentina, la República Dominicana y México para estimar los costos de los escenarios de manejo básico y óptimo; en Venezuela, Cuba, Honduras y Colombia, con estimaciones similares se determinaron los costos correspondientes al escenario de manejo básico. En el caso de Nicaragua, las estimaciones financieras realizadas como parte del proceso de la Ficha de Puntaje cubrieron solo las áreas co-manejadas y las reservas privadas porque las necesidades financieras de las AP manejadas por el gobierno central se basaron en un estudio anterior (2005).
- En 2007, Chile elaboró una estimación de los costos necesarios para el manejo óptimo (necesidades financieras óptimas), estimando los costos de una AP estándar y extrapolándolos a la totalidad del sistema.
- Cuba y Honduras efectuaron estimaciones financieras respecto de un subconjunto de AP.
- México calculó sus necesidades financieras multiplicando los costos actuales por 1,5 para estimar los costos del escenario de manejo básico y por 2 para estimar los correspondientes al escenario óptimo.
- En Guatemala, TNC, WWF, CI y la Agencia Holandesa de Cooperación realizaron anteriormente varios estudios para determinar la brecha financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Se utilizó información más nueva para estimar el costo del escenario de manejo básico (necesidades básicas) del sistema de AP con el objeto de fundamentar una solicitud de aumento del correspondiente presupuesto gubernamental. Esta información más reciente fue utilizada por el CONAP para llenar la Ficha de Puntaje (2008).
- En el caso de Venezuela, solo existen unos pocos planes de manejo de AP, de modo que las

CUADRO 3.12. CÓMO SE DETERMINARON LAS NECESIDADES FINANCIERAS BÁSICAS

PAÍS	DEFINICIÓN	METODOLOGÍA	FUENTE DE INFORMACIÓN
ARGENTINA	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas básicas de los Parques Nacionales.	No se realizó un ejercicio formal; la estimación existente se basa en la experiencia institucional. Estimación basada en una proyección de necesidades operativas considerando las restricciones presupuestarias.	APN
BELICE	No realizado.	No realizado.	No realizado.
BOLIVIA	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales del subsistema de AP manejado directamente por SERNAP.	El ejercicio existente no está actualizado. No se recibió más información.	SERNAP
BRASIL	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas básicas de las Áreas Protegidas federales.	Brasil suministró solo una estimación de las necesidades financieras bajo el escenario óptimo. Por ello, se aplicó el supuesto de que las necesidades del escenario básico se ubican en el punto medio entre el financiamiento disponible y las necesidades del escenario óptimo.	Estimación de los consultores.
CHILE	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas básicas de su sistema de AP.	Se aplicó el supuesto de que las necesidades financieras bajo el escenario básico se ubican en el punto medio entre el financiamiento disponible y las necesidades financieras bajo el escenario óptimo. Al igual que Brasil, Chile suministró solo una estimación para el escenario óptimo.	Estimación de los consultores.
COLOMBIA	Cuánto se necesita para cubrir los costos operativos básicos, incluido el personal.	No se realizó un ejercicio formal; la estimación existente se basa en la experiencia institucional. No incluye la regulación de la tenencia de la tierra, la capacitación y otras necesidades.	Unid. Adm. del Sistema de Parq. Nles Nat. de Colombia (UAESPNN).
COSTA RICA	Incluye solo las necesidades esenciales de capacidad operativa del SINAC.	Análisis de las necesidades financieras realizado sobre cada Área de Conservación, y luego agregado para obtener una estimación respecto de todo el sistema.	SINAC
CUBA	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales de una muestra de 28 AP. No incluye los costos comunes de administración.	Se hizo una estimación de las necesidades financieras para cada AP de una muestra de 28 AP.	CITMA
ECUADOR	Cuánto se necesita a fin de implementar dos programas de manejo: control y patrullaje + planificación participativa.	Ejercicio nacional que incluyó a directores de parques y a partes interesadas. Publicado en 2005, abarcó 33 AP del subsistema nacional.	SNAP
EL SALVADOR	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales.	Se usaron estimaciones de las necesidades básicas para las AP en diferentes países con una extensión similar al tamaño promedio de las AP de El Salvador (770 ha). El promedio de las necesidades financieras de áreas de 5.000 hectáreas o menos en América Central, Perú y Ecuador era de \$46/ha. Esta cifra fue extrapolada a la extensión total del sistema de AP de El Salvador.	Estimación de los consultores.
GUATEMALA	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales del subsistema de AP manejado directamente por el CONAP.	El CONAP de Guatemala hizo recientemente una estimación de las necesidades financieras a ser sometidas al Congreso para fundamentar y solicitar un aumento del presupuesto para el sistema de AP. La estimación se realizó con un variado equipo de profesionales y administradores de AP del CONAP, por lo que se considera que posee un grado adecuado de confianza.	CONAP
HONDURAS	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales de una muestra de 21 AP. No incluye los costos comunes de administración.	Se hizo una estimación de las necesidades financieras respecto de cada AP de una muestra de 21 AP.	Directores de AP con el Consultor Nacional
MÉXICO	Se aplicó el supuesto de que las necesidades financieras básicas son iguales al presupuesto recibido en 2007 más un aumento de 50%.	Un estudio de necesidades financieras estaba a punto de concluirse pero, como aún no había información disponible, el equipo de la CONANP efectuó una estimación bruta de las necesidades financieras básicas.	CONANP
NICARAGUA	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales del subsistema de AP Nacionales, las áreas co-manejadas y algunas reservas privadas.	Estudio de necesidades financieras, que solo abarca las AP manejadas por el gobierno central. Para las áreas co-manejadas y las reservas privadas, se realizaron ejercicios ad hoc durante los respectivos talleres (antes del taller nacional), a fin de estimar las necesidades financieras de esas áreas.	MARENA
PANAMÁ	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales del sistema de AP.	Se utilizó un costo por hectárea similar al de Guatemala (\$6,5/ha). La justificación fue que el tamaño promedio de las AP en ambos países era casi el mismo (aproximadamente 35.000 ha).	Estimación de los consultores.
PARAGUAY	Cuánto se necesita para implementar dos programas de manejo, control y patrullaje + planificación participativa.	Ejercicio nacional que incluyó a los directores de parques. Publicado en 2008, abarcó 29 AP del subsistema nacional.	SINASIP
REPÚBLICA DOMINICANA	Número creciente de AP con un mínimo de capacidades de manejo (director / guardaparques, equipamiento, etc.) de 32 a 34 (de los 86 de la totalidad del sistema) a mediano plazo (4 años).	El costo actual de manejar las 32 AP fue extrapolado a 34. La estimación fue realizada por un equipo de profesionales y administradores de AP de la SEMARENA.	SEMARENA
PERÚ	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales del sistema nacional de AP.	Durante la primera fase del plan financiero a largo plazo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se realizó un análisis sobre las brechas de financiamiento del sistema para el período 2005–2014. Se recopiló información sobre las brechas de financiamiento de AP y se validaron los supuestos y proyecciones respecto de los escenarios básico y óptimo en talleres participativos. Se reunió información sobre brechas de financiamiento de una muestra de 19 AP. La información fue posteriormente proyectada al total, sobre la base de los supuestos validados.	INRENA
URUGUAY	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas esenciales del sistema de AP.	Se utilizó un costo por hectárea entre el de Costa Rica (\$17,74/ha) y el de la República Dominicana (\$18,33). La justificación fue que el tamaño promedio de las AP de Uruguay (17.000 ha) se acercaba al de los otros dos países (10.000 y 14.000 ha).	Estimación de los consultores.
VENEZUELA	Estimación basada en una proyección de las necesidades operativas.	No se realizó un ejercicio formal; la estimación existente se basa en la experiencia institucional.	

Nota: Todas las evaluaciones de necesidades se realizaron estimando los costos de abordar los retos existentes para el manejo de AP y no incluyeron los posibles aumentos de costos resultantes de variaciones futuras, como el cambio climático.

CUADRO 3.13. CÓMO SE DETERMINARON LAS NECESIDADES FINANCIERAS ÓPTIMAS

PAÍS	DEFINICIÓN	METODOLOGÍA	FUENTE DE INFORMACIÓN
ARGENTINA	Estimación basada en un aumento de 20% del actual presupuesto de AP federales.	No se realizó un ejercicio formal, la estimación existente se basa en la experiencia institucional.	APN
BELICE	No realizado – Belice no suministró información financiera en la Ficha de Puntaje.	No realizado.	No realizado.
BOLIVIA	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas avanzadas del subsistema de AP manejado directamente por el SERNAP.	El ejercicio existente no está actualizado, no se recibió más información.	SERNAP
BRASIL	Cuánto se necesita para cubrir el mínimo vinculado al propósito de crear AP (conservación de la naturaleza, planes de manejo, demarcación de tierras, turismo, uso sustentable, investigación).	Proyección elaborada en el año 2006 para el sistema federal de AP. No considera la infraestructura existente ni los costos relacionados con la regulación de la tenencia de la tierra.	Ministerio de Medio Ambiente
CHILE	Requerimientos estimados para el manejo eficaz de todas las AP dentro del SNAP. Estas estimaciones son solo indicativas ya que es necesario definir claramente el papel y las responsabilidades institucionales del SNAP.	Estimaciones basadas en análisis detallados realizados durante la fase preparatoria de un proyecto del FMAM. Se encuentra información detallada en el informe final "Study of Financial Sustainability of the National System of Protected Areas (June 2007)" elaborado durante la fase preparatoria.	SNAP
COLOMBIA	Funcionamiento pleno de los programas de gestión, incluida la administración y planificación, patrullaje y aplicación de la normativa, educación ambiental, investigación y monitoreo, medios de subsistencia sostenibles, mitigación y restauración, y uso sustentable de los recursos.	Las necesidades financieras bajo el escenario básico se multiplicaron por 1,7 para obtener las necesidades óptimas. Ese factor se determinó según el promedio de los coeficientes entre necesidades óptimas y básicas de los países que tienen ambas estimaciones: Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.	Estimación de los consultores.
COSTA RICA	Incluye las necesidades del SINAC en materia de capacidad operativa básica, gestión institucional (actividades para la atención de los turistas y el público en general) y planificación de la tierra.	Análisis de necesidades financieras realizado sobre cada Área de Conservación, y luego agregadas para obtener una estimación respecto del conjunto del sistema.	SINAC
CUBA	Funcionamiento pleno de los programas de gestión, incluida la administración y planificación, patrullaje y aplicación de la normativa, educación ambiental, investigación y monitoreo, medios de subsistencia sostenibles, mitigación y restauración, y uso sustentable de los recursos.	Las necesidades financieras bajo el escenario básico fueron multiplicadas por 1,7 para obtener las necesidades óptimas. Ese factor se determinó según el promedio de los coeficientes entre necesidades óptimas y básicas de los países que tienen ambas estimaciones: Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.	Estimación de los consultores.
ECUADOR	Cuánto se necesita para implementar tres nuevos programas de gestión: turismo u uso sostenible; investigación y monitoreo; educación ambiental y medios de subsistencia sostenibles.	Ejercicio nacional que incluyó a directores de parques y a partes interesadas. Publicado en 2005, abarcó 33 AP del subsistema nacional.	SNAP
EL SALVADOR	Funcionamiento pleno de los programas de gestión, incluida la administración y planificación, patrullaje y aplicación de la normativa, educación ambiental, investigación y monitoreo, medios de subsistencia sostenibles, mitigación y restauración, y uso sostenible/sustentable de los recursos.	Las necesidades financieras bajo el escenario básico fueron multiplicadas por 1,7 para obtener las necesidades óptimas. Ese factor se determinó según el promedio de los coeficientes entre necesidades óptimas y básicas de los países que tienen ambas estimaciones: Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.	Estimación de los consultores.
GUATEMALA	Funcionamiento pleno de los programas de gestión, incluida la administración y planificación, patrullaje y aplicación de la normativa, educación ambiental, investigación y monitoreo, medios de subsistencia sostenibles, mitigación y restauración, y uso sustentable de los recursos.	Las necesidades financieras bajo el escenario básico fueron multiplicadas por 1,7 para obtener las necesidades óptimas. Ese factor se determinó según el promedio de los coeficientes entre necesidades óptimas y básicas de los países que tienen ambas estimaciones (por ej. Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú).	Estimación de los consultores.
HONDURAS	Funcionamiento pleno de los programas de gestión, incluida la administración y planificación, patrullaje y aplicación de la normativa, educación ambiental, investigación y monitoreo, medios de subsistencia sostenibles, mitigación y restauración, y uso sustentable de los recursos.	Las necesidades financieras bajo el escenario básico fueron multiplicadas por 1,7 para obtener las necesidades óptimas. Ese factor se determinó según el promedio de los coeficientes entre necesidades óptimas y básicas de los países que tienen ambas estimaciones (por ej. Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú).	Estimación de los consultores.
MÉXICO	Se aplicó el supuesto de que las necesidades financieras básicas duplicaban el presupuesto recibido en 2007.	Un estudio de necesidades financieras estaba a punto de concluirse pero como aún no había información disponible, el equipo de la CONANP efectuó una estimación bruta de las necesidades financieras básicas.	CONANP
NICARAGUA	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas del subsistema de AP nacionales, las áreas co-manejadas y algunas reservas privadas en un nivel óptimo.	Estudio de necesidades financieras, que abarca solamente las AP manejadas por el gobierno central. Para las áreas co-manejadas y las reservas privadas, se realizaron ejercicios ad hoc durante los talleres respectivos (previos al taller nacional), a fin de estimar las necesidades financieras de estas áreas.	MARENA
PANAMÁ	Funcionamiento pleno de los programas de gestión, incluida la administración y planificación, patrullaje y aplicación de la normativa, educación ambiental, investigación y monitoreo, medios de subsistencia sostenibles, mitigación y restauración, y uso sustentable de los recursos.	Las necesidades financieras bajo el escenario básico fueron multiplicadas por 1,7 para obtener las necesidades óptimas. Ese factor se determinó según el promedio de los coeficientes entre necesidades óptimas y básicas de los países que tienen ambas estimaciones: Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.	Estimación de los consultores.
PARAGUAY	Cuánto se necesita para implementar tres programas de gestión adicionales: turismo y uso sustentable; investigación y monitoreo; educación ambiental y medios de subsistencia sostenibles.	Ejercicio nacional que incluyó a los directores de parques. Publicado en 2008, abarcó 29 AP del subsistema nacional.	SINASIP
PERÚ	Cuánto se necesita para cubrir las necesidades operativas del sistema nacional de AP.	Durante la primera fase del plan financiero a largo plazo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se realizó un análisis sobre las necesidades de financiamiento del sistema para el período 2005–2014. Se recopiló información sobre las necesidades de financiamiento de AP y se validaron los supuestos y proyecciones respecto de los escenarios básico y óptimo en talleres participativos. Se reunió información sobre necesidades de financiamiento de una muestra de 19 AP. La información fue posteriormente proyectada al total, sobre la base de los supuestos validados.	INRENA
REPÚBLICA DOMINICANA	Incremento del número de AP con un mínimo de capacidades de manejo (director, guardaparques, equipamiento, etc.) de 32 a 38 (entre 86 del conjunto del sistema) en el mediano plazo (4 años).	El costo actual de manejar las 32 AP fue extrapolado a 38. La estimación fue realizada por un equipo de profesionales y administradores de AP de la SEMARENA.	SEMARENA
URUGUAY	Funcionamiento pleno de los programas de gestión, incluida la administración y planificación, patrullaje y aplicación de la normativa, educación ambiental, investigación y monitoreo, medios de subsistencia sostenibles, mitigación y restauración, y uso sustentable de los recursos.	Las necesidades financieras bajo el escenario básico fueron multiplicadas por 1,7 para obtener las necesidades óptimas. Ese factor se determinó según el promedio de los coeficientes entre necesidades óptimas y básicas de los países que tienen ambas estimaciones: Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.	Estimación de los consultores.
VENEZUELA	Funcionamiento pleno de los programas de gestión, incluida la administración y planificación, patrullaje y aplicación de la normativa, educación ambiental, investigación y monitoreo, medios de subsistencia sostenibles, mitigación y restauración, y uso sustentable de los recursos.	Las necesidades financieras bajo el escenario básico fueron multiplicadas por 1,7 para obtener las necesidades óptimas. Ese factor se determinó según el promedio de los coeficientes entre necesidades óptimas y básicas de los países que tienen ambas estimaciones: Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.	Estimación de los consultores.

Nota: Todas las evaluaciones de necesidades se realizaron estimando los costos de abordar los retos existentes para el manejo de AP y no incluyeron los posibles aumentos de costos resultantes de variaciones futuras, como el cambio climático.

necesidades financieras del sistema se basan en la experiencia institucional. Las autoridades del sistema de AP redactan un proyecto general en el que exponen sus necesidades básicas para elevarlo a la consideración del gobierno central. Sobre esta base, el sistema de AP reciben un presupuesto anual específico. En el año siguiente las autoridades del sistema de AP presentan las necesidades que se financiaron el año anterior, más las nuevas necesidades del año en curso, lo que significa que la brecha siempre se presenta en forma incremental, año por año.

El resto de los países no contaban con información sobre las necesidades financieras de sus sistemas de AP. Ante la falta de datos, las necesidades financieras básicas de Brasil, Chile, Panamá, El Salvador y Uruguay fueron estimadas por los autores del presente estudio, usando los criterios detallados en el cuadro 3.12. Los

autores también estimaron las necesidades financieras óptimas correspondientes a Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Uruguay y Venezuela, según se detalla en el cuadro 3.13.

Resultados

En el **escenario de manejo básico**, las necesidades financieras totales de los sistemas de AP de la región ascienden aproximadamente a \$751 millones (cuadro 3.14), siendo el promedio por país de \$39,5 millones. Brasil tiene la mayor necesidad financiera expresada en dólares, seguido por México. Brasil y México juntos concentran más del 50% de las necesidades totales de la región. El Salvador, cuyo sistema de AP es pequeño, registra la menor necesidad financiera expresada en dólares en la región. El cuadro 3.14 muestra las necesidades financieras para los sistemas de AP de cada país analizado en la región.

En el gráfico 3.12 se comparan las necesidades financieras por hectárea entre los países, en el marco del escenario básico. El Salvador tiene el mayor costo estimado por hectárea en el escenario básico, con casi \$46,00/ha. Bolivia presenta la menor necesidad por hectárea, de \$0,34 por hectárea. En general, los sistemas de AP con un costo estimado por hectárea superior a \$5,00 se encuentran en Mesoamérica+, mientras que la mayoría de los países de Sudamérica tienen un costo hectárea estimado inferior a \$2,50. Una excepción al patrón que presentan los países sudamericanos es Argentina, cuyo costo estimado es de casi \$11 por hectárea. El costo promedio por hectárea de un sistema de AP depende, en cierta medida, del tamaño promedio de sus AP. Véase en el gráfico 3.13 la relación entre costo y tamaño. Las AP más pequeñas enfrentan mayores necesidades financieras por hectárea, mientras que las AP más grandes por lo general tienen menores necesidades financieras por hectárea. La diferencia se debe en parte a las economías de escala que pueden lograrse en las áreas de mayor tamaño.

El cuadro 3.15 muestra el costo financiero estimado en el **escenario de manejo óptimo** para los sistemas de AP de cada país analizado en la región. Los países que presentaron estimaciones de costos financieros óptimos fueron Brasil, México, Argentina, Nicaragua, Perú, la República Dominicana, Chile, Paraguay, Ecuador y Bolivia. Las estimaciones correspondientes a todos los demás países fueron generadas aplicando los criterios descritos en el cuadro 3.13.

CUADRO 3.14. NECESIDADES FINANCIERAS ANUALES EN EL ESCENARIO DE MANEJO BÁSICO

PAÍS	NECESIDADES FINANCIERAS ESCENARIO BÁSICO (\$)
Brasil*	302.573.314
México	120.321.358
Venezuela	52.230.402
Argentina	39.512.820
Costa Rica	31.934.374
Perú	25.172.664
Colombia	25.150.153
Rep. Dom.	22.574.294
Cuba	21.639.821
Panamá*	19.880.360
Nicaragua	19.546.456
Chile*	17.974.193
Guatemala	16.118.443
Paraguay	9.700.000
Ecuador	6.730.054
Honduras	6.618.630
Bolivia	5.374.940
El Salvador*	4.445.738
Uruguay*	3.409.002
Total de la región ALC	750.907.016

Fuente: Fichas de Puntaje del PNUD.

*Necesidades financieras estimadas utilizando los criterios descritos en el capítulo 4 y resumidos en los cuadros 3.12 y 3.13. Todas las demás cifras fueron presentadas por cada país.



©Anabela García/TNC

GRÁFICO 3.12. NECESIDADES FINANCIERAS POR HECTÁREA – ESCENARIO BÁSICO

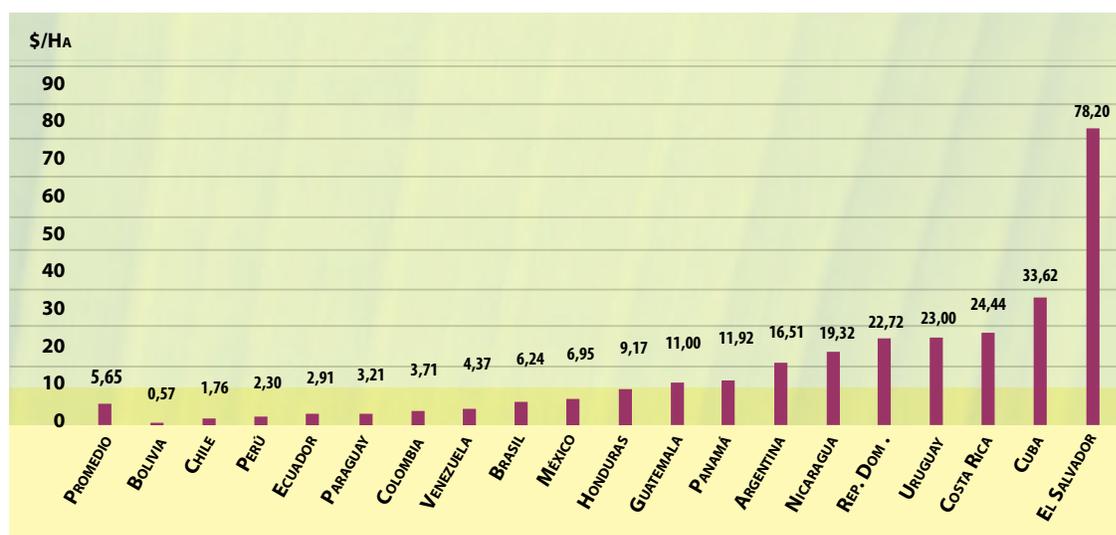
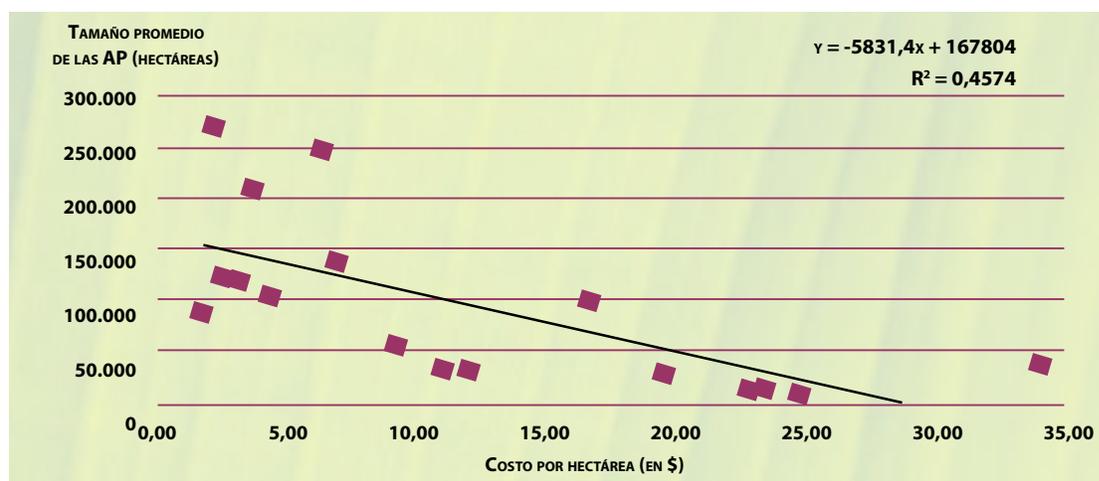


GRÁFICO 3.13. SUPERFICIE MEDIA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y PROMEDIO DE NECESIDADES FINANCIERAS POR HECTÁREA (ESCENARIO BÁSICO)



©Margaret Southern/THC



La estimación regional correspondiente al **escenario de manejo óptimo** es de casi \$1.200 millones por año. También en este caso se llegó a esta estimación extrapolando la información declarada por 11 países, donde se disponía de estas cifras de proyecciones óptimas.

Respecto del escenario óptimo (gráfico 3.14), el mayor costo estimado por hectárea corresponde a El Salvador, \$78,00 por hectárea, mientras que el más bajo es el de Bolivia, de \$0,57 por hectárea⁴⁷. Como en el caso del escenario básico que se acaba de describir, la mayoría de los países de Mesoamérica+ presentan costos estimados por hectárea más altos que los países de Sudamérica. Nuevamente en este caso Argentina es la excepción, ya que su costo estimado por hectárea se ubica entre los más altos de la región.

Tal como ocurre en el escenario básico, por país, el valor promedio de la necesidad financiera óptima por hectárea depende en cierta medida del tamaño promedio de la AP en el sistema de ese país (véase el gráfico 3.15).

Significación de los hallazgos

La inversión por hectárea en la región de ALC varía considerablemente entre los distintos países y entre las subregiones de Mesoamérica+ y Sudamérica+. De los cinco países con el mayor gasto por hectárea en toda la región, cuatro son de Mesoamérica+. La diferencia puede explicarse en parte por el tamaño promedio de una AP en cada una de las dos subregiones. Las AP del sur tienden a ser de mayor extensión, lo que permite obtener economías de escala.

CUADRO 3.15. NECESIDADES FINANCIERAS ANUALES EN EL ESCENARIO DE MANEJO ÓPTIMO

PAÍS	NECESIDADES FINANCIERAS ESCENARIO ÓPTIMO (\$)
Brasil	471.731.602
México	160.428.478
Venezuela*	88.791.683
Argentina	60.366.666
Costa Rica*	44.000.000
Nicaragua	43.321.382
Colombia*	42.755.260
Perú	41.842.414
Cuba*	36.787.695
Panamá*	33.796.612
República Dominicana	27.974.294
Guatemala*	27.401.353
Chile	26.754.046
Paraguay	19.500.000
Ecuador	14.040.147
Honduras*	11.251.670
Bolivia	9.000.000
El Salvador*	7.557.755
Uruguay*	4.355.947
Total de la región de ALC	1.171.657.006

Fuente: Fichas de Puntaje del PNUD.

*Las necesidades financieras fueron estimadas por los autores utilizando los criterios descritos en este capítulo y resumidos en los cuadros 3.12 y 3.13. Todas las demás cifras fueron presentadas por cada país.

Aunque las cifras sobre las necesidades de manejo básico y óptimo de la región y los países se presentan en “niveles indicativos” de las metas de financiamiento correspondientes a la región, los datos acerca de las necesidades financieras deben ser considerados con mucha cautela porque solo un número pequeño de países llevaron a cabo un ejercicio serio para determinar sus necesidades financieras. Además, la mayoría de esos países no aplicaron la misma metodología para evaluar sus necesidades. Otros factores que contribuyeron a esta discrepancia metodológica se refieren a estos criterios: 1) la creación de nuevas AP para cubrir las brechas ecológicas, 2) los costos de adaptación al cambio climático, o 3) cuestiones legales relativas a la tenencia de la tierra. Esos tres criterios no suelen ser incluidos en el análisis por los países. La consideración de estas cuestiones relacionadas plantea un reto metodológico que debe superarse para mejorar las futuras estimaciones de los escenarios de manejo básico y óptimo.

Las necesidades financieras para los sistemas de AP tenderán a aumentar en el futuro cercano debido a i) la necesidad de ampliar los sistemas de AP añadiendo una superficie estimada de 80 millones de hectáreas, para subsanar las actuales brechas ecológicas, y ii) el incremento previsto de los costos de manejo ante las amenazas generadas por el cambio climático, como por ejemplo el mayor riesgo e incidencia de incendios. Como punto de referencia respecto de las necesidades de la brecha ecológica, la inclusión de

GRÁFICO 3.14. NECESIDADES FINANCIERAS POR HECTÁREA – ESCENARIO ÓPTIMO

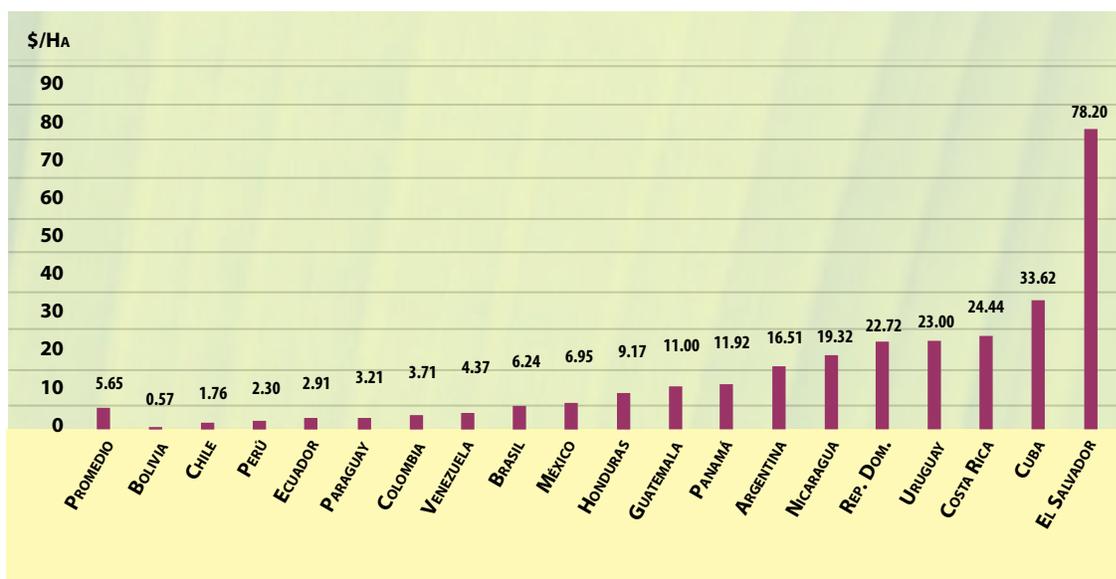
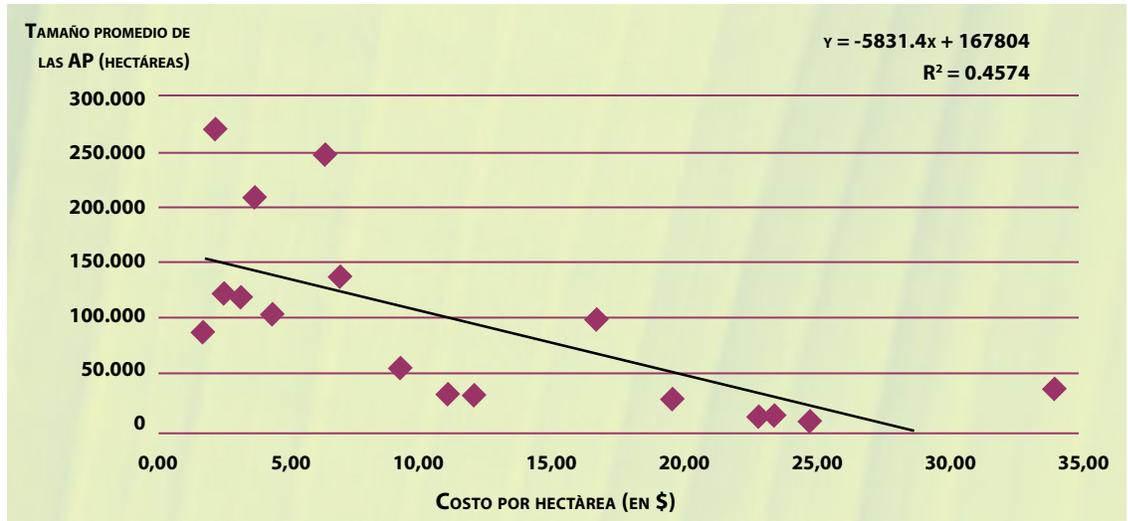


GRÁFICO 3.15. SUPERFICIE MEDIA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y PROMEDIO DE NECESIDADES FINANCIERAS POR HECTÁREA (ESCENARIO ÓPTIMO)



nuevas AP en Sudamérica en función de las brechas ecológicas nacionales representaría un aumento de 15% de las inversiones actuales en esta subregión.

Brechas de financiamiento

Datos recopilados

Los datos sobre brechas de financiamiento se calcularon como la diferencia entre las necesidades de financiamiento y el financiamiento disponible. Esa diferencia fue estimada en función del escenario de manejo tanto básico como óptimo

Resultados

Escenario de manejo básico

Se estima que la brecha financiera (es decir, las necesidades financieras menos los fondos disponibles) correspondiente a los 18 países⁴⁸ evaluados en el **escenario de manejo básico** es de casi \$314 millones por año (cuadro 3.16). La brecha más grande en términos absolutos, de \$169 millones, corresponde a Brasil, seguido por México, con \$40 millones. Ambos países concentran más del 60% de la brecha financiera básica en la región. Los porcentajes de los costos estimados para el manejo básico que están actualmente cubiertos por los fondos disponibles se muestran en la última columna del cuadro 3.16. Los principales hallazgos del análisis son los siguientes:

- Los sistemas de AP de la región tienen cubierto, en promedio, el 55% de sus necesidades financieras básicas.
- Las AP de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Argentina y Colombia tienen 70% o más de sus necesidades financieras básicas cubiertas. No obstante, en Bolivia, el análisis de la brecha financiera debe ser revisado. Actualmente, del monto de recursos disponibles se infiere que el sistema de AP está funcionando casi al nivel básico; sin embargo, durante el taller nacional los participantes de Bolivia declararon que muchos de los recursos disponibles están ligados a proyectos o actividades que no necesariamente responden a prioridades para la consolidación del sistema de AP. Esta consideración debe ser tomada en cuenta para mejorar las metodologías de análisis de brechas para futuras aplicaciones.
- En un segundo nivel se ubica el grupo de países integrado por Cuba, México, Honduras, Ecuador, Perú, Guatemala y Chile, cuyos costos estimados de manejo básico están cubiertos en más del 50%.
- Los resultados más bajos de este análisis son los registrados por Nicaragua, Uruguay y Paraguay, que cubren menos del 30% de su costo estimado para el manejo básico.

Si se elimina el financiamiento de donantes del portafolio regional total de financiamiento de AP, las brechas financieras son sustancialmente mayores. Sin la cooperación internacional, el porcentaje de necesidades financieras cubiertas por los fondos disponibles en la región caería a 40% (gráfico 3.17). La exclusión del financiamiento de donantes provisto por la cooperación internacional del portafolio de financiamiento de AP es más que un ejercicio teórico. El financiamiento de do-

nantes tiende a ser una fuente de fondos altamente inestable e imprevisible para las AP.

El gráfico 3.18 muestra la brecha financiera y las actuales fuentes de financiamiento de los sistemas de AP de la región, expresadas como porcentaje de las necesidades financieras en el escenario básico⁴⁹. Los principales hallazgos son los siguientes:

CUADRO 3.16. BRECHAS FINANCIERAS EN EL ESCENARIO BÁSICO DE 18 PAÍSES (EN \$)¹

PAÍS	FONDOS DISPONIBLES	NECESIDADES FINANCIERAS NECESIDADES BÁSICAS	BRECHA FINANCIERA	% DE NECESIDADES FINANCIERAS CUBIERTAS
ARGENTINA	31.309.584	39.512.820	8.203.236	79
BOLIVIA	5.102.653	5.374.940	272.287	95
BRASIL	133.415.026	302.573.314	169.158.288	44
CHILE	9.194.339	17.974.193	8.779.854	51
COLOMBIA	20.166.261	25.150.153	4.983.892	80
COSTA RICA	29.645.948	31.934.374	2.288.426	93
CUBA	14.587.030	21.639.821	7.052.791	67
ECUADOR	3.977.600	6.730.054	2.752.454	59
EL SALVADOR	3.803.223	4.445.738	642.515	86
GUATEMALA	8.339.504	16.118.443	7.778.939	52
HONDURAS	4.122.552	6.618.630	2.496.077	62
MÉXICO	80.214.239	120.321.358	40.107.119	67
NICARAGUA	5.314.244,937	19.546.456	14.232.211	27
PANAMÁ	9.506.948,08	19.880.360	10.373.412	48
PARAGUAY	1.240.665	9.700.000	8.459.335	13
PERÚ	13.067.099,82	25.172.664	12.105.564	52
REP. DOM.	10,380,071,45	22.574.294	12.194.223	46
URUGUAY	816.000	3.409.002	2.593.002	24
TOTAL	384.202.990	698.676.614	314.473.624	55

1. Estas cifras no incluyen Venezuela; por ello, las cifras totales dadas respecto de la disponibilidad de fondos y las necesidades de financiamiento pueden ser menores que algunas de las analizadas en el texto. Belice no está incluido en estos datos.

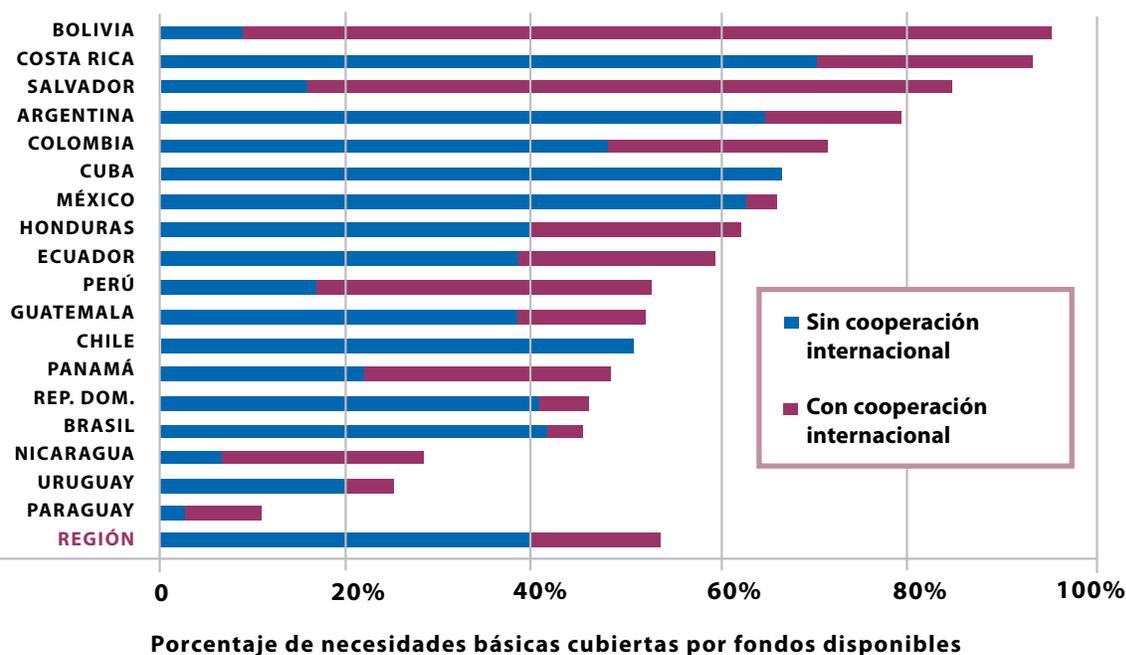
- Los fondos presupuestados por el gobierno financian actualmente el 33% de las necesidades básicas de los sistemas de AP de la región.
- La cooperación internacional —típicamente mediante donaciones— cubre el 8% de las necesidades financieras básicas.
- La contribución de los ingresos generados por las AP al manejo de las necesidades financieras básicas es aún relativamente baja en la región (6%).
- La contribución de un menor número de mecanismos financieros convencionales clasificados como “Otros” es también muy baja (7%). Estos mecanismos financieros son en su mayor parte fondos públicos.
- Queda por cubrir una brecha de 46% de las necesidades financieras para el manejo básico.



© Mark Godfrey/TNC

El gráfico 3.19 presenta la distribución de la brecha financiera y las fuentes de fondos **respecto de cada país** como porcentaje de las necesidades financieras de los sistemas de AP, en el marco del escenario básico. Este desglose por país muestra que, en la mayoría de los países, la brecha financiera es mayor que los presupuestos que los gobiernos centrales asignan a las AP, con excepción de Costa Rica, Argentina, Colombia y México. Costa Rica tiene la distribución más “equilibrada” de fuentes financieras en su portafolio de sostenibilidad financiera y también la brecha financiera más pequeña.

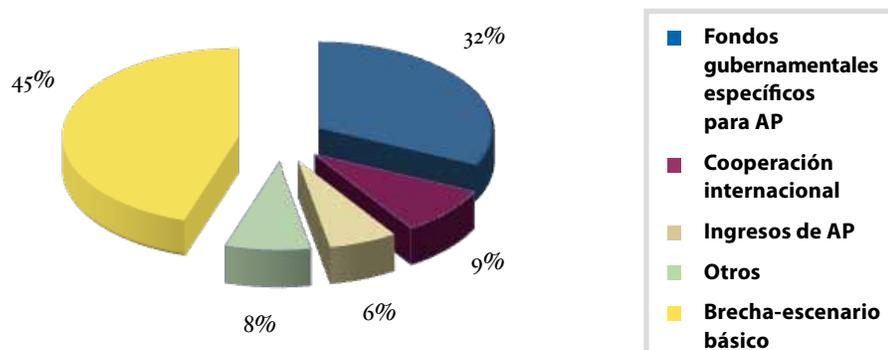
GRÁFICO 3.17. COMPARACIÓN ENTRE LAS NECESIDADES FINANCIERAS CUBIERTAS (ESCENARIO BÁSICO) DE 18 PAÍSES, CON Y SIN COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Nota: Venezuela y Belice no están incluidos en estos datos.

GRÁFICO 3.18. ESCENARIO DE MANEJO BÁSICO

Fuentes y brechas financieras como porcentaje de las necesidades financieras en el escenario básico - Región de ALC



Nota: Los datos sobre la brecha financiera de Bolivia incluidos en esta cifra agregada puede contener algunas distorsiones concernientes a proyectos que quizá no se ajusten a las prioridades del sistema de AP.

CUADRO 3.17. BRECHAS FINANCIERAS EN EL ESCENARIO ÓPTIMO CORRESPONDIENTES A 18 PAÍSES Y A LA A REGIÓN

PAÍS	FONDOS DISPONIBLES (\$)	NECESIDADES FINANCIERAS	BRECHA FINANCIERA (\$)	% DE NECESIDADES FINANCIERAS CUBIERTAS
		ESCENARIO ÓPTIMO (\$)		
Brasil	133.415.026	471.731.602	338.316.576	28
México	80.214.239	160.428.478	80.214.239	50
Nicaragua	5.314.245	43.321.382	38.007.137	12
Argentina	31.309.584	60.366.666	29.057.082	52
Perú	13.067.100	41.842.414	28.775.314	31
Colombia	20.166.261	42.755.260	22.588.999	47
Panamá	9.506.948	33.796.612	24.289.664	28
Cuba	14.587.030	36.787.695	22.200.665	40
Guatemala	8.339.504	27.401.353	19.061.849	30
Paraguay	1.240.665	19.500.000	18.259.335	6
República Dominicana	10.380.071	27.974.294	17.594.223	37
Chile	9.194.339	26.754.046	17.559.707	34
Costa Rica	29.645.948	44.000.000	14.354.052	67
Ecuador	3.977.600	14.040.147	10.062.547	28
Honduras	4.122.552	11.251.670	7.129.118	37
El Salvador	3.803.223	7.557.755	3.754.532	50
Uruguay	816.000	4.355.947	3.539.947	19
Bolivia	5.102.653	9.000.000	3.897.347	57
Total	384.202.990	1.082.865.322	698.662.333	35

Nota: Estas cifras no incluyen a Venezuela; por lo tanto, las cifras totales sobre disponibilidad de fondos y necesidades de financiamiento pueden coincidir con algunas de las analizadas en el texto. Belice no está incluido en estos datos.

GRÁFICO 3.19.A. FUENTES Y BRECHAS FINANCIERAS COMO PORCENTAJE DE LAS NECESIDADES FINANCIERAS EN EL ESCENARIO BÁSICO – POR PAÍS

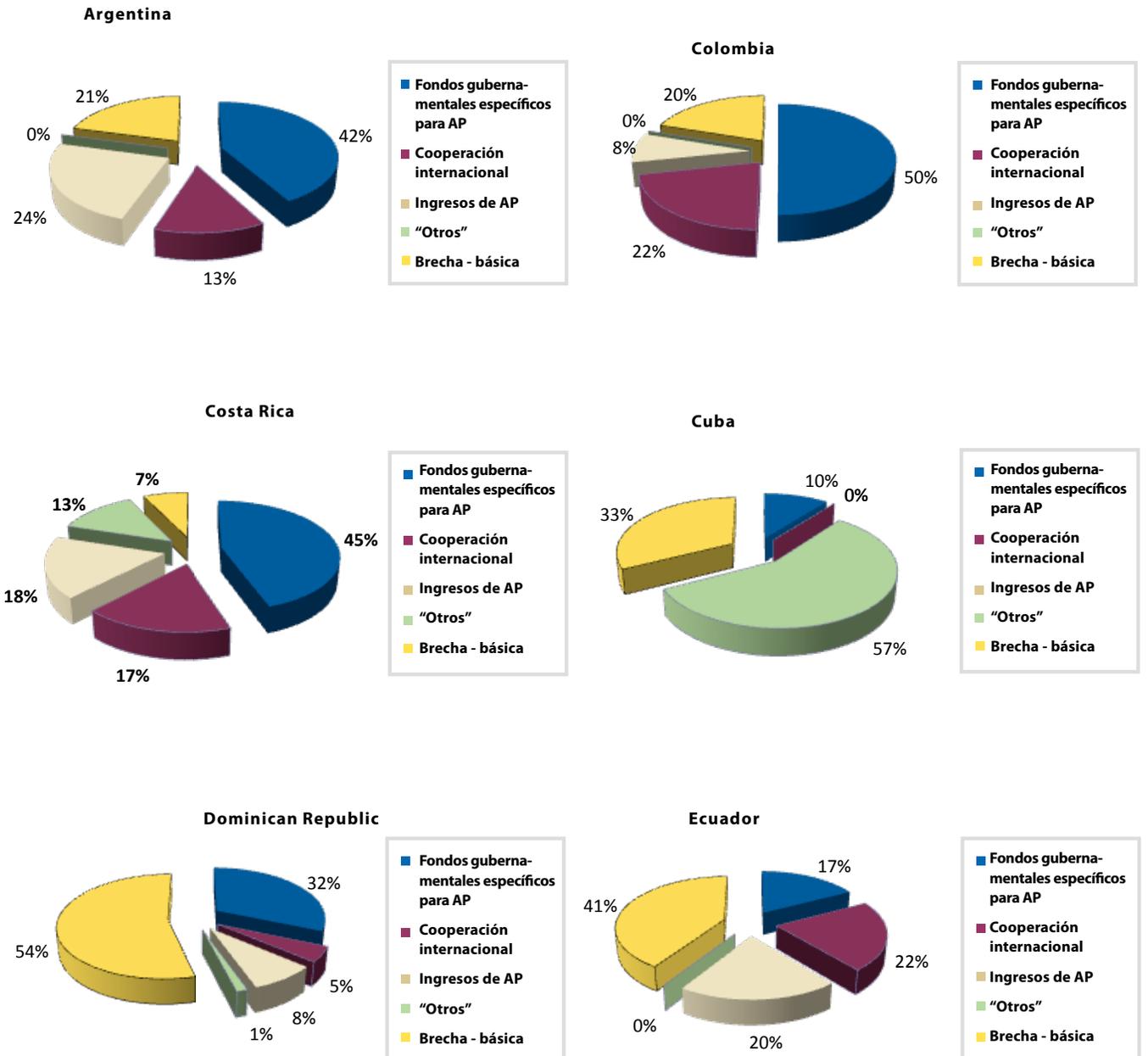
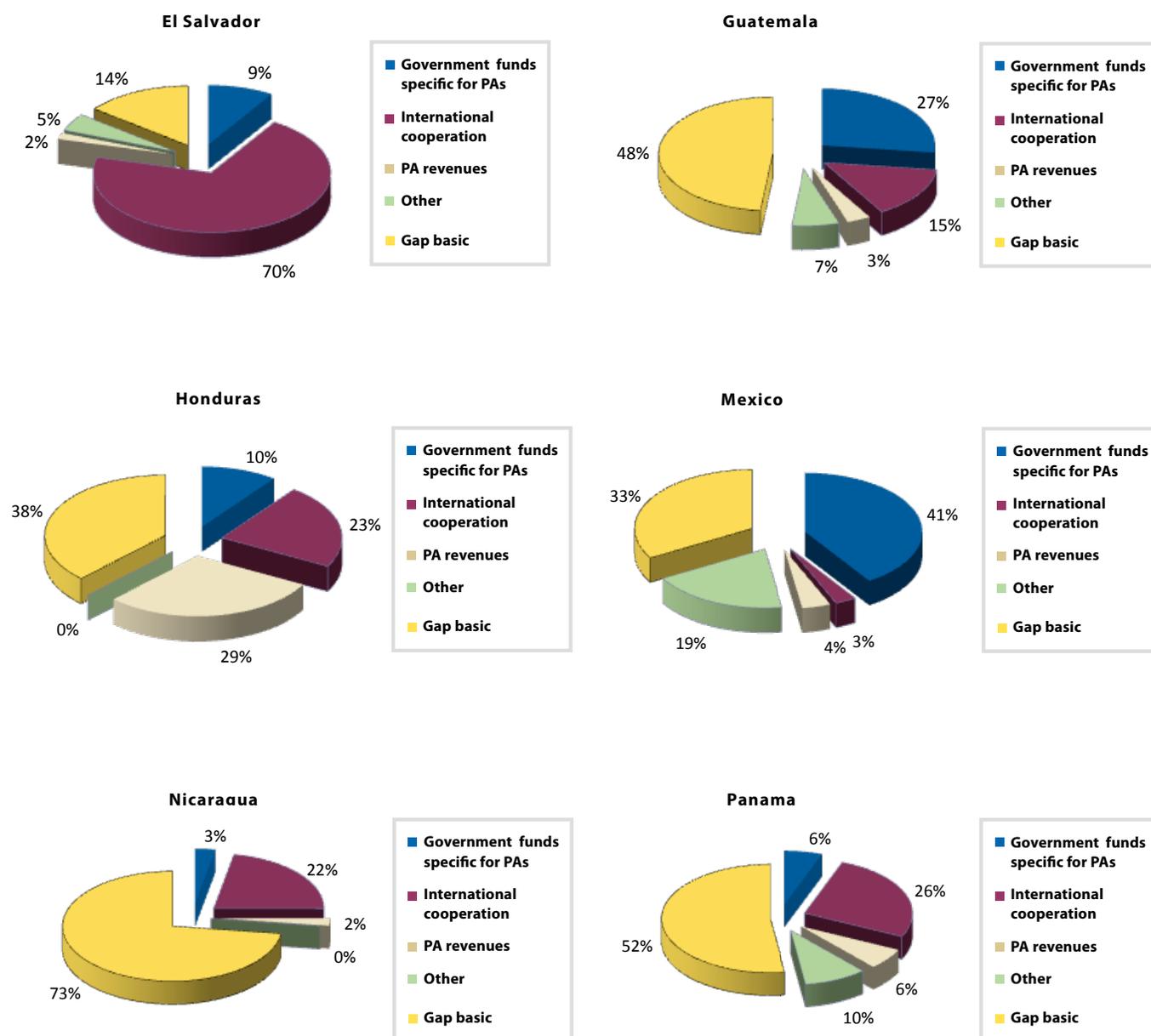
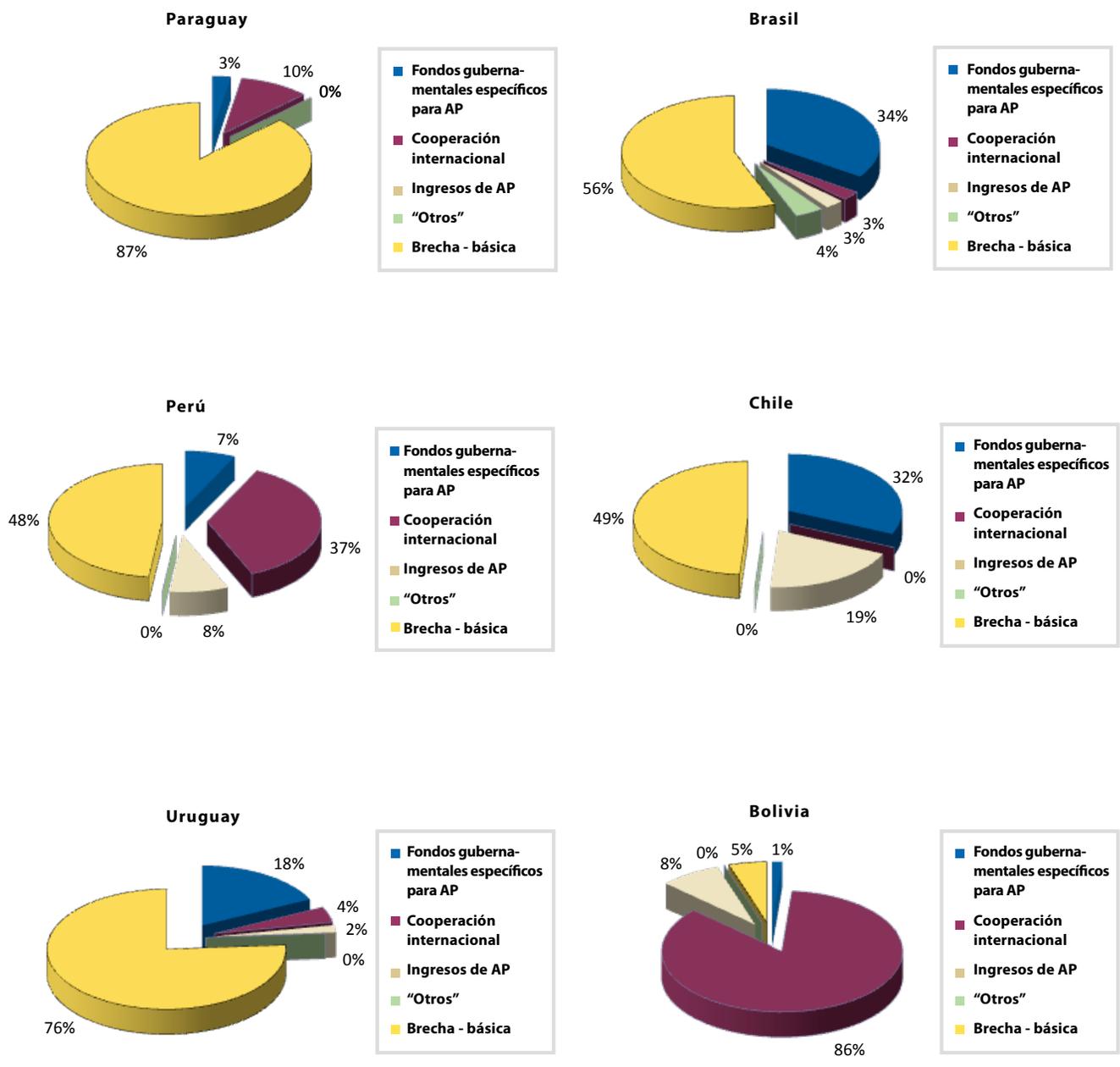


GRÁFICO 3.1 FUENTES Y BRECHAS FINANCIERAS COMO PORCENTAJE DE LAS NECESIDADES FINANCIERAS EN EL ESCENARIO BÁSICO – POR PAÍS



©Mark Godfrey/TNC

GRÁFICO 3.19.C. FUENTES Y BRECHAS FINANCIERAS COMO PORCENTAJE DE LAS NECESIDADES FINANCIERAS EN EL ESCENARIO BÁSICO – POR PAÍS



Escenario de manejo óptimo

La brecha financiera para alcanzar el **escenario de manejo óptimo** de los sistemas de AP en los 18 países evaluados se estima en casi \$700 millones por año (cuadro 3.17)⁵⁰. Conforme a lo esperado, la mayor brecha en valores absolutos corresponde a Brasil, con \$338 millones, seguido por México, con \$80 millones. Ambos países concentran casi el 60% de la brecha financiera de la región en el escenario óptimo.

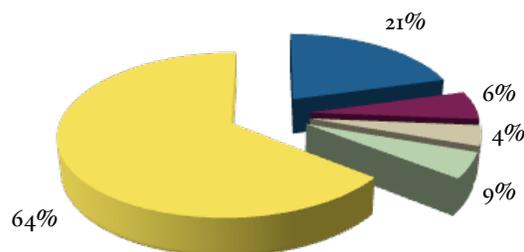
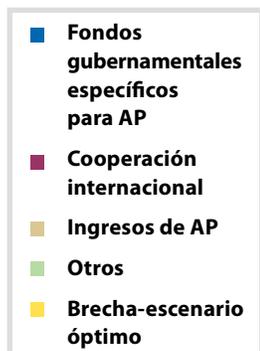
Los porcentajes de necesidades financieras óptimas actualmente cubiertas por los fondos disponibles se muestran en la última columna del cuadro 3.17. La región tiene, en promedio, fondos disponibles para cubrir 35% de las necesidades financieras para

el manejo óptimo. México, El Salvador, Argentina, Bolivia y Costa Rica tienen más del 50% de las necesidades del escenario óptimo cubiertas por los fondos disponibles, mientras que los restantes países de la región (aquellos medidos) cubren actualmente menos del 40% de esas necesidades óptimas.

El gráfico 3.20 muestra las fuentes y brechas financieras correspondientes al escenario óptimo, a nivel regional. En este escenario de manejo, los fondos del presupuesto gubernamental representan menos de una cuarta parte de las necesidades financieras totales, mientras que el resto de las fuentes financieras, consideradas en conjunto, representan otro 13% de las necesidades.

GRÁFICO 5. ESCENARIO DE MANEJO ÓPTIMO

Fuentes y brechas financieras como porcentaje de las necesidades financieras en el escenario óptimo - Región de ALC



©Mark Godfrey/TNC



©Diego Ochoa/TNC

Significación de los hallazgos

La brecha de financiamiento regional total de \$314 millones (excluida Venezuela) bajo el escenario de manejo básico y de casi \$700 millones (excluida Venezuela) bajo el escenario de manejo óptimo correspondiente a los 18 países estudiados es particularmente preocupante si se considera que la región de ALC contiene casi 40% de la biodiversidad de la Tierra (véanse los cuadros 3.16 (básico) y 3.17 (óptimo)).

Asimismo, las fuentes financieras actuales con inestables y corren riesgo de disminuir, dado que casi el 75% del financiamiento disponible se basa en los presupuestos gubernamentales (61%) y la cooperación internacional (14%). Ambas fuentes de financiamiento dependen de una serie de variables que escapan al control de los sistemas de AP. Dichas variables son las prioridades de los donantes, los regímenes políticos, las elecciones, la situación económica y demás. Por otra parte, el 75% de los ingresos generados por las AP depende del turismo, un rubro sensible a condiciones tales como la seguridad o los desastres naturales y a la situación de la economía mundial. La única fuente que ofrece relativa estabilidad, incluida la disponibilidad de fondos a largo plazo, son los fondos fiduciarios, cuya contribución es aún relativamente baja, ya que representa aproximadamente el 7% del financiamiento total disponible en la región.

Los costos del escenario de manejo básico podrían cubrirse si la partida presupuestaria anual asignada por el gobierno a las AP de la región fuera incrementada por un **factor de 3**, lo que permitiría cerrar la brecha financiera existente de **\$314 millones/año** (excluida

Venezuela). Ese monto actual de financiamiento presupuestado por el gobierno equivale solo a alrededor de 40 centavos per cápita al año. Esta cifra promedio para la región, no obstante, difiere entre los diversos países de la región, lo que implica que no todos los países enfrentan este aumento per cápita relativamente “viable” de los fondos del presupuesto público.

Los cinco países más cercanos a poder financiar sus necesidades de manejo básico de las AP son Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Argentina y Colombia. Todos estos países registraron un promedio de recursos disponibles superior al 70% de sus necesidades básicas. En el caso de Venezuela, Nicaragua, Uruguay y Paraguay, en cambio, el promedio era inferior al 40% de sus necesidades básicas.

Dado el tamaño de esas brechas por país y la circunstancia de que los gobiernos asignan solo una pequeña fracción de recursos financieros a las AP, parecería totalmente factible y asequible para los gobiernos disponer los aumentos presupuestarios necesarios para garantizar un sano manejo de las AP.

Resumen de los resultados financieros

Los sistemas de AP de la región recibieron casi \$403 millones en 2008 entre todas las fuentes de fondos⁵¹. Este monto equivale al 0,01% del PIB regional, cerca de una inversión anual per cápita de alrededor de 70 centavos, que es el costo promedio de una lata de bebida gaseosa. El nivel total de financiamiento disponible para las AP de la región se aproxima al presupuesto anual de diez de los más importantes clubes de fútbol europeos.

Si se los compara con las brechas de financiamiento (cuadro 3.16), estos resultados indican que la región está actualmente operando con casi la mitad de la capacidad financiera necesaria para alcanzar lo que se define como un escenario de manejo básico para la mayoría de los países. Esta situación indica claramente la urgente necesidad de movilizar recursos financieros adicionales para la conservación de las PA en los diversos países de la región.

El capítulo 4 complementa este análisis financiero de la Parte I de la Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera al presentar los resultados de la Parte II de la Ficha, en la que se describe el contexto situacional de las AP y los sistemas de AP en la región.



CAPÍTULO 4

Análisis de sostenibilidad

En este capítulo se evalúan los fundamentos estructurales que permiten y promueven un mejor financiamiento de las áreas protegidas (AP) en el largo plazo. En este análisis de sostenibilidad se utiliza la Parte II de la *Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas* (Ficha de Puntaje), y el proceso de aplicación y talleres en cada país que se describe en el capítulo 2.

4.1 Panorama general de los fundamentos estructurales del financiamiento de AP

Introducción

Este análisis cualitativo complementa el análisis cuantitativo de los datos financieros (Parte I de la Ficha de Puntaje) que se presenta en el capítulo 3, el cual consiste, en esencia, en un conjunto de instantáneas de las cuentas financieras de los sistemas de AP de cada país. Los datos financieros anuales no revelan en sí mismos la estructura subyacente, la solidez y la dirección futura de las finanzas de un sistema de AP. La sostenibilidad de estos sistemas depende también del contexto situacional, que comprende las estructuras legales, regulatorias e institucionales del país; el acceso de las AP a herramientas de gestión y planificación de negocios, y su capacidad para generar ingresos a partir de las tierras pertenecientes al sistema.

Otra limitación que se plantea para el análisis financiero se refiere al contraste entre el momento presente y los marcos temporales de mediano y largo plazo. Podría ocurrir, por ejemplo, que en un año una AP experimente un nivel muy alto de ingresos debido al apoyo de los donantes, a una inyección de capital originada en un canje de deuda por naturaleza o un fuerte incremento del turismo. Análogamente, una AP podría verse expuesta a presiones presupuestarias extraordinarias debido a una pérdida de ingresos motivada por diversas causas, entre ellas una caída en los fondos presupuestarios del país debido a la situación económica, gastos producidos a raíz de un incendio u otro desastre o la renovación de la infraestructura de capital.



©Mairi Eggers/TNC

Comprender el contexto situacional permite organizar estas instantáneas financieras en un “álbum” completo y exhaustivo que resulta útil para comprender los fundamentos estructurales de las AP de la región y de cada país.

La Parte II de la Ficha de Puntaje del PNUD está diseñada para suministrar la información necesaria sobre los fundamentos estructurales de la sostenibilidad financiera de un sistema de AP. Estos resultados son de naturaleza más cualitativa que los que se evalúan en la Parte I de dicha Ficha y constituyen un análisis complementario. Si bien la Parte II de la Ficha de Puntaje contiene una evaluación cualitativa, la metodología de la Ficha aplica un enfoque estructurado y estandarizado a fin de asignar puntaje a cada uno de los componentes y elementos que son importantes para el funcionamiento eficaz de un sistema de financiamiento de AP.

Al comienzo de este capítulo se brinda orientación a los lectores mediante un análisis de los componentes, elementos y subelementos de este riguroso análisis cualitativo. Este abordaje en tres niveles garantiza que se pongan de manifiesto los más pequeños detalles del contexto situacional de cada país. La aplicación de esta estructura dentro de los países en un primer paso permite que emerjan dos conjuntos de datos valiosos: en primer lugar, la riqueza de los datos, por país, referidos al contexto situacional de las AP y los sistemas de AP específicos de cada país, lo que permite realizar una evaluación y reforma localizadas; y en segundo lugar, al ser considerados en conjunto —por región, subregión y país— comienza a emerger una imagen global de América Latina y el Caribe.

Descripción de los tres componentes de los sistemas de financiamiento de AP

A fin de analizar la sostenibilidad financiera de las AP, la Parte II de la Ficha de Puntaje descompone los sistemas nacionales de AP en tres componentes principales, para su evaluación:

1. Marcos legales, reguladores e institucionales
2. Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo
3. Herramientas para la generación de ingresos de las áreas protegidas

Luego, estos componentes se dividen en elementos. Aquí se ofrece una descripción de estos elementos, junto con un análisis de los puntajes asignados, que reflejan el grado de desarrollo de cada uno. Los puntajes indican la presencia —o ausencia— de estos elementos en cada país. La escala de puntajes va de cero a un valor máximo (habitualmente 3 puntos).

Corresponde una advertencia: los puntajes de los países generados en la Parte II de la Ficha de Puntaje son útiles para identificar las fortalezas y debilidades internas de los sistemas de AP. Estos puntajes deben ser considerados en el contexto de cada país y no son necesariamente comparables en forma directa o inmediata. Además, la asignación de puntajes cualitativos se presta a subjetividad en su aplicación por los países. El análisis debe tomar en cuenta este pequeño elemento de subjetividad. No obstante, los elementos y subelementos de la Ficha de Puntaje se hallan suficientemente estructurados y focalizados como para reducir dicha subjetividad y aumentar la objetividad en la presentación de los puntajes. Cualquier comparación entre puntajes debe considerarse como una visión preliminar inicial cuyo propósito es identificar tendencias y servir luego como plataforma para una exploración en profundidad por parte de cada país. La Ficha de Puntaje tiene una columna de comentarios para explicar cada puntaje; esta información puede ser usada para entender y comparar mejor las situaciones de los países.

COMPONENTE 1: Marcos legales, reguladores e institucionales

En esta sección se analizan y evalúan los siguientes elementos, cada uno de los cuales se divide a su vez en subelementos:

- Respaldo legal, de políticas y regulatorio a la generación de ingresos por las AP.
- Respaldo legal, de políticas y regulatorio a la retención y distribución de ingresos dentro del sistema de AP.
- Condiciones legales y regulatorias para la creación de fondos (patrimoniales, extinguidos o revolving).
- Respaldo legal, de políticas y regulatorio a mecanismos institucionales alternativos



©Andy Drum/TNC



©Susan Ellis/TNC

para el manejo de las AP a fin de reducir la carga de los costos para el gobierno.

- Estrategias nacionales de financiamiento de AP.
- Valoración económica de los sistemas de AP (servicios de ecosistemas, empleo en el sector turístico, etc.).
- Mejor preparación de presupuestos gubernamentales para los sistemas de AP.
- Responsabilidades institucionales claramente definidas en la gestión financiera de las AP.
- Requerimientos de personal, perfiles e incentivos bien definidos a nivel de los sitios y del sistema.

Los subelementos de los marcos legales, reguladores e institucionales se analizarán en la sección 4.3.

COMPONENTE 2: Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo

En esta sección se analizan y evalúan los siguientes elementos, cada uno de los cuales se divide a su vez en subelementos:

- Manejo y planificación de negocios a nivel de los sitios de AP
- Sistemas de contabilidad y auditoría operativos, transparentes y útiles.
- Sistemas de monitoreo y presentación de información sobre el desempeño de la gestión financiera.
- Métodos de asignación de fondos a los distintos sitios de AP.
- Capacitación y redes de apoyo para que los directores de las AP puedan operar con mayor costo-efectividad.

Los subelementos de la planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo se analizarán en la sección 4.5.

COMPONENTE 3: Herramientas para la generación de ingresos

En esta sección se analizan y evalúan los siguientes elementos, cada uno de los cuales se divide a su vez en subelementos:

- Cantidad y variedad de las fuentes de ingresos utilizadas en todo el sistema de AP.
- Establecimiento y aplicación de tarifas de usuarios en todo el sistema de AP.
- Sistemas eficaces para la recaudación de tarifas.
- Estrategias de comunicación para generar en el

público mayor conciencia sobre los fundamentos de los mecanismos de generación de ingresos.

- Planes de PSA operativos en AP.
- Concesiones que operan dentro de AP.
- Programas de capacitación de AP sobre mecanismos de generación de ingresos.

Los subelementos correspondientes a las herramientas para la generación de ingresos en las áreas protegidas se analizarán en la sección 4.7.

Calificación de la sostenibilidad financiera total de los países

Antes de pasar en este capítulo a un análisis detallado de cada uno de los componentes, elementos y subelementos, en esta sección se examinan algunos de los hallazgos generales referidos a la región, resultantes de la aplicación de la Parte II de la Ficha de Puntaje. Estos puntajes integran la Parte III de la Ficha, donde se reúne la información con el fin de presentar algunos hallazgos de tipo general.

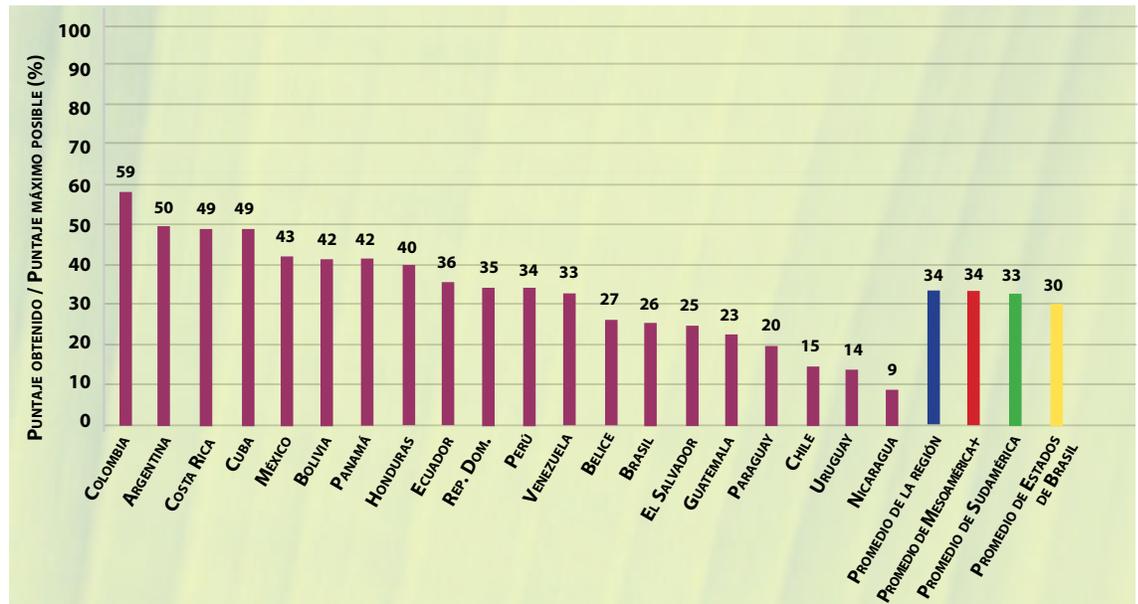
Los puntajes de cada país generados mediante la Ficha de Puntaje son útiles para identificar las fortalezas y debilidades internas de los sistemas nacionales de AP. Esos puntajes deben ser considerados en el contexto de cada país y no son necesariamente comparables en forma directa (véase la nota de advertencia incluida anteriormente en este capítulo). El puntaje de sostenibilidad financiera total de cada país, expresado como un porcentaje, se presenta en el gráfico 4.1. Los países aparecen ordenados según el puntaje total obtenido. El porcentaje está tomado del puntaje máximo alcanzable. Si un país obtuviera una calificación perfecta, tendría un puntaje de 100%. Téngase en cuenta que estos puntajes no constituyen necesariamente una prueba de sostenibilidad; ellos muestran más bien, en términos relativos, dónde residen las fortalezas y debilidades de cada país.

El puntaje total más alto obtenido en la región fue de casi 60%, mientras que el más bajo fue 9%, con un promedio regional de 45%.

Los países pueden clasificarse en tres grupos principales en relación con su situación en términos de su avance hacia la sostenibilidad financiera:

- Países que obtienen al menos el 50% del máximo puntaje alcanzable: Costa Rica, Cuba, Colombia y Argentina.
- Países que cubren entre un 30% y un 50% de sus necesidades: México, Panamá, Honduras, la República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela.

GRÁFICO 4.1. FICHA DE PUNTAJE PARTE III: PUNTAJE TOTAL OBTENIDO POR CADA PAÍS



- Países que cubren menos del 30% de sus necesidades: Belice, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay. (Nota: Uruguay tiene el sistema de AP más nuevo de la región, recién iniciado en 2005).

Relación entre la brecha de financiamiento y el puntaje total del país

El gráfico 4.2 muestra el grado de correlación entre el puntaje total y la brecha de financiamiento. Los países que alcanzan puntajes totales altos, cercanos a la sostenibilidad financiera, tienden a tener brechas de financiamiento más pequeñas. Esta correlación positiva ofrece una prueba inicial de la relación de causa-efecto que existe entre la presencia de sólidos fundamentos estructurales en el contexto situacional de un país y el logro de la sostenibilidad financiera del sistema de AP. Recuérdese que los valores de la brecha de financiamiento de cada país fueron medidos mediante la aplicación de la Parte I de la Ficha de Puntaje Financiero. El gráfico 4.2 confirma también la robustez de la metodología de la Parte II: específicamente, que este procedimiento de evaluación cualitativa de la Ficha de Puntaje capta los principales elementos estructurales que son necesarios para reducir la brecha de financiamiento. Otro factor que puede contribuir a la correlación positiva entre puntajes totales más altos y brechas de financiamiento más pequeñas tiene que ver con las partidas presupuestarias asignadas por el gobierno. El compromiso de las políticas públicas de un país con la sostenibilidad financiera del sistema de AP puede a la vez mejorar los

componentes y los elementos del contexto situacional y proveer mayores partidas presupuestarias.

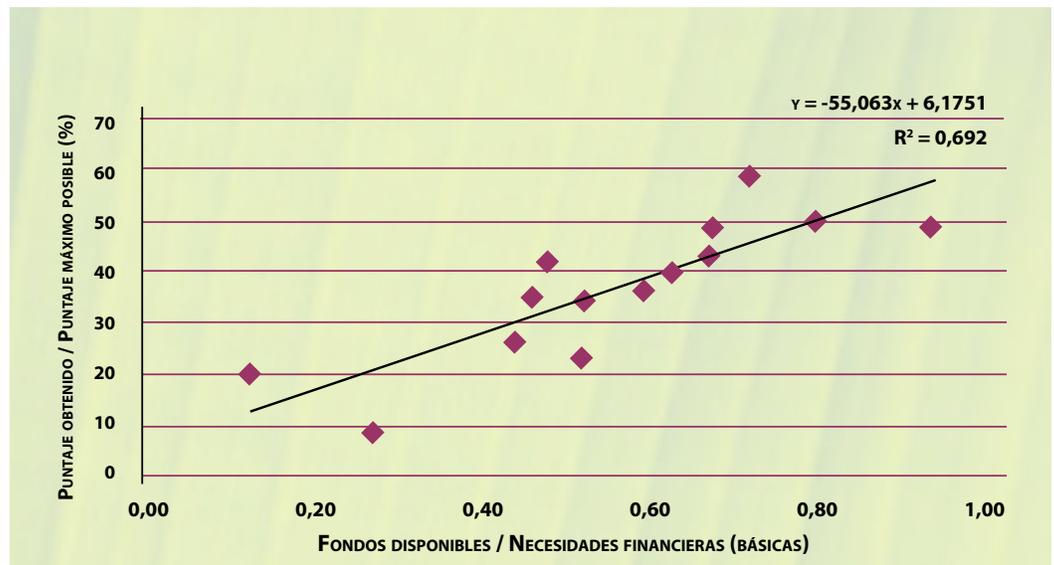
Puntajes globales por componente

El puntaje total de sostenibilidad financiera de cada país como porcentaje del puntaje regional agregado prepara el escenario para un análisis más profundo en tres niveles, que comienza con la evaluación de cada componente. Los puntajes promedio de cada componente a nivel regional y subregional (Mesoamérica+ y Sudamérica) —1) marcos legales, reguladores e institucionales, 2) planificación de negocios y 3) generación de ingresos— se presentan en el gráfico 4.3.

Un importante hallazgo regional, al comparar la fortaleza relativa de estos tres componentes, es que los marcos legales, reguladores e institucionales (Componente 1) alcanzaron el puntaje más alto, seguidos por la planificación de negocios (Componente 2), mientras que la generación de ingresos (Componente 3) obtuvo el puntaje más bajo.

En términos generales, el análisis no arroja diferencias significativas entre los puntajes de las dos subregiones. Tanto en Mesoamérica+ como en Sudamérica, el establecimiento de los marcos legales, reguladores e institucionales (Componente 1) es el más desarrollado de los tres componentes. Mesoamérica+ obtuvo, en promedio, un puntaje levemente más alto para los componentes relativos a la gobernanza y la generación de ingresos (1 y 3), mientras que el puntaje de Sudamérica fue más alto en planificación de negocios (Componente 2).

GRÁFICO 4.2. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE: CORRELACIÓN ENTRE PUNTAJE TOTAL Y BRECHA DE FINANCIAMIENTO POR REGIÓN



Nota: Este análisis no incluye los siguientes países: Belice, El Salvador, Chile, Uruguay, Venezuela y Bolivia.

Mesoamérica+

La mayoría de los países de la subregión de Mesoamérica+ tuvo mejor desempeño en el establecimiento de los marcos legales, reguladores e institucionales (Componente 1), aunque aun así el puntaje promedio fue solo del 40% (gráfico 4.4). Si bien México y Costa Rica tuvieron un buen desempeño en este componente, su puntaje fue relativamente mejor en los otros dos: planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo (Componente 2) y herramientas para la generación de ingresos (Componente 3).

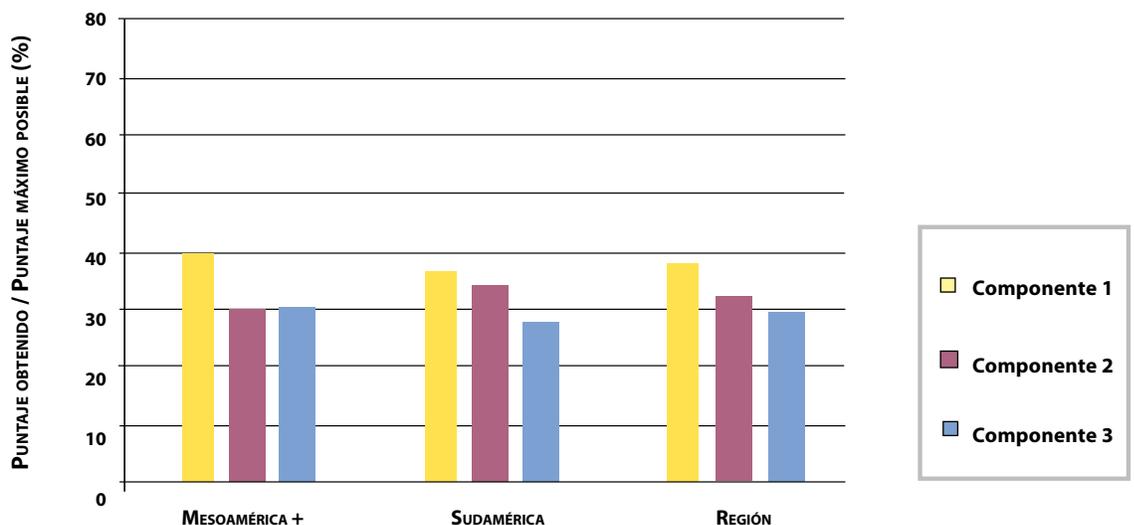
Un número levemente mayor de países (6 entre 10) mostró la mayor debilidad en el componente relacionado con

la planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo (Componente 2), mientras que en el resto de los países la mayor debilidad se manifestó en el componente vinculado con el uso de herramientas para la generación de ingresos (Componente 3).

Sudamérica

Los países de Sudamérica presentan un comportamiento más heterogéneo en relación con cada uno de los tres componentes (gráfico 4.5). Los países en los que se observa un desarrollo más equilibrado en los tres componentes son Venezuela, Argentina y Colombia. En general, el análisis de la región señala en muchos países una relativa debili-

GRÁFICO 4.3. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE: PUNTAJE PROMEDIO PARA LOS TRES COMPONENTES, POR REGIÓN Y SUBREGIÓN



dad en cuanto a la generación de ingresos (Componente 3). Una excepción es Perú, el único país en el que el componente de generación de ingresos obtuvo un puntaje más alto que los otros dos.

Un número levemente mayor (6 entre 10) de países de la subregión de Sudamérica mostró también un mejor desempeño en el área de los marcos legales, reguladores e institucionales (Componente 1) que en los otros dos componentes, si bien el puntaje promedio fue solo de 37%. Las excepciones son Colombia, Argentina y Bolivia. Estos tres países —a pesar de obtener los puntajes más altos de la subregión en materia de marcos legales, reguladores e institucionales (Componente 1)— tuvieron un desempeño relativamente mejor en cuanto a la planificación de negocios y las herramientas para el manejo costo-efectivo (Componente 2). Perú constituyó asimismo una excepción a la pauta subregional, ya que registró mayor fortaleza en las herramientas para la generación de ingresos (Componente 3).

Estos puntajes, que siguen el comportamiento de los tres componentes del contexto situacional en cada país, indican que los mecanismos institucionales y los marcos legales continúan siendo barreras para la región. Sin embargo, en general los resultados muestran que se ha establecido un cierto grado de base institucional y legal en toda la región.

Los países de la subregión de Sudamérica que tuvieron mejor desempeño en lo tocante a las herramientas para el ma-

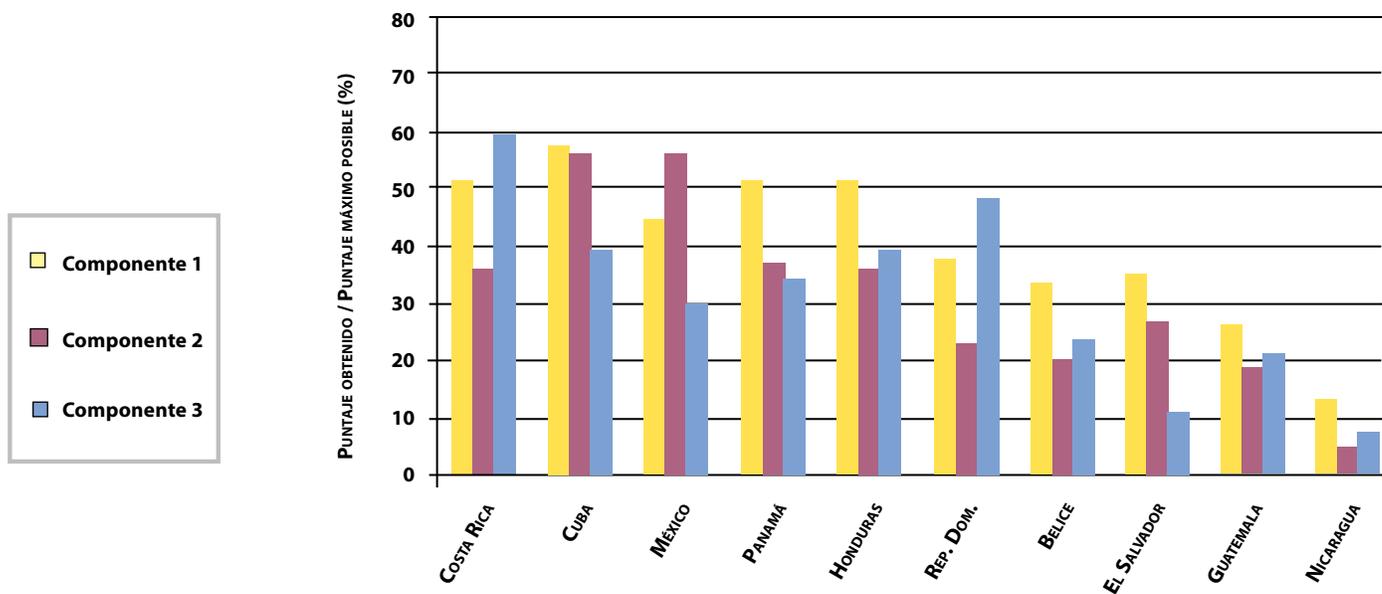
nejo costo-efectivo (Componente 2) (Colombia, Argentina y Bolivia) también obtuvieron un puntaje total más alto. El gráfico 4.5 presenta el desempeño de cada país en relación con cada componente. Los tres componentes, identificados por el tipo de barra, se agrupan juntos para mostrar también el desempeño global respecto de todos ellos.

Estructura de gobernanza de los sistemas de financiamiento de áreas protegidas

Introducción a los elementos del Componente 1 de la Ficha de Puntaje: Marcos legales, de políticas, reguladores e institucionales a nivel nacional, por elemento y subelemento

En esta sección se evalúa la existencia y la solidez de los marcos legales, de políticas, reguladores e institucionales nacionales que afectan los sistemas de financiamiento de las AP en la región de ALC. Estos elementos y subelementos de la Ficha de Puntaje revelan el grado de desarrollo de estos marcos institucionales y legales que respaldan la planificación financiera eficaz, la generación de ingresos, la retención de ingresos y la gestión. Este análisis evalúa si se han trazado y acordado claramente las responsabilidades institucionales, independientemente de que exista o no una política y un entorno legal habilitantes, y de que se apliquen o no mecanismos eficaces y transparentes para la asignación, el manejo y la contabilización de recursos y gastos.

GRÁFICO 4.4. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE: POR PAÍS, PARA LOS TRES COMPONENTES, EN MESOAMÉRICA+



Recuadro 4.1. Importancia de los marcos de gobernanza para el financiamiento de las áreas protegidas

Para lograr el financiamiento de las AP, las partes interesadas deben garantizar que los marcos de políticas y legales a nivel nacional funcionen de modo tal que promuevan el financiamiento de estas áreas en lugar de restringirlo. Esto significa que las partes interesadas deben trabajar con los gobiernos a fin de que resulte posible cobrar tarifas locales; crear incentivos fiscales (por ejemplo, beneficios impositivos para ciertas actividades, como reservas naturales privadas o donaciones voluntarias); permitir que los ingresos sean retenidos, manejados y utilizados localmente; permitir el co-manejo de las AP, y autorizar concesiones dentro de ellas. En algunos países el marco legal vigente no permite algunas de estas actividades esenciales. Se mantiene esta situación de marcos legales débiles o incompletos, especialmente en materia de herramientas para la generación de ingresos como la aplicación de nuevos tipos de tarifas, entre ellos las concesiones o los sistemas de PSA. La sanción de un basamento legal para las nuevas tarifas puede tener un efecto importante sobre la generación de ingresos. Asimismo, cierto grado



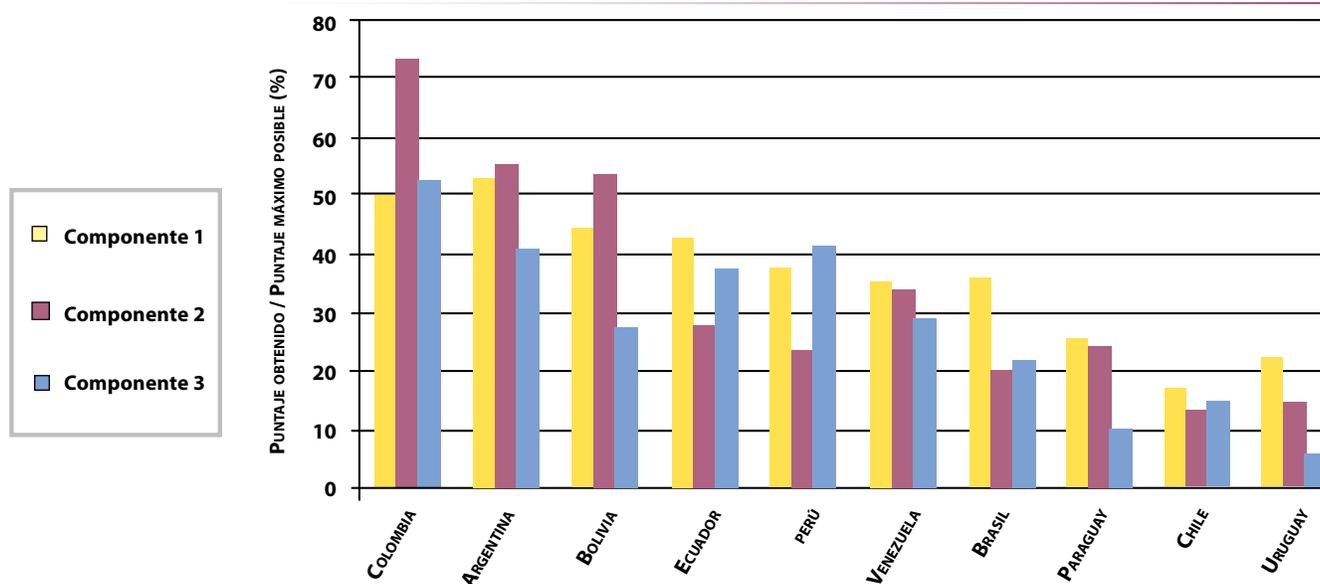
©Mark Godfrey/TNC

de descentralización de las atribuciones fiscales permitirá que los sitios de AP conserven una parte de sus ingresos, lo que puede constituir una motivación para que se generen ingresos y aumentar la responsabilidad por su manejo e inversión. El incentivo para la generación de ingresos a nivel de los sitios es menor cuando la mayor parte o la totalidad de los fondos recaudados se canalizan nuevamente hacia los presupuestos centrales.

Es importante revisar las disposiciones legales a fin de identificar cualquiera de estas restricciones al financiamiento de las AP. Para que

los gobiernos acepten reformar la legislación, en particular cuando se trata de una descentralización fiscal, es frecuente que requieran una demostración de que es posible implementar apropiadamente los cambios (como el manejo de tarifas) sobre el terreno. Por lo tanto, para que se produzca una reforma de la legislación que descentralice las atribuciones fiscales, es necesario desarrollar capacidad institucional local para las importantes actividades de recaudación y manejo de tarifas.

GRÁFICO 4.5. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE: POR PAÍS, PARA LOS TRES COMPONENTES, EN SUDAMÉRICA



Elemento 1 – Respaldo legal, de políticas y regulatorio a la generación de ingresos para las AP

- (i) Se han establecido leyes o políticas que facilitan los mecanismos de generación de ingresos de las AP.
- (ii) Existen instrumentos fiscales, como impuestos al turismo y al agua o beneficios impositivos, para promover el financiamiento de las AP.

Elemento 2 - Respaldo legal, de políticas y regulatorio a la retención y distribución de ingresos dentro del sistema de AP

- (i) Se han establecido leyes o políticas que permiten la retención de los ingresos de las AP por el sistema de AP.
- (ii) Se han establecido leyes o políticas que permiten la retención de los ingresos de las AP a nivel de los sitios.
- (iii) Se han establecido leyes o políticas que disponen que los ingresos sean compartidos con las partes interesadas locales a nivel de los sitios de AP.

Elemento 3 - Condiciones legales y regulatorias para la creación de fondos (patrimoniales, extinguidos o revolventes)⁵³

- (i) Se ha establecido y capitalizado un fondo para el financiamiento del sistema de AP.
- (ii) Se han creado fondos para el financiamiento de determinadas AP.
- (iii) Los gastos de los fondos se hallan integrados a la planificación financiera y la contabilidad de las AP a nivel nacional.

Elemento 4 - Respaldo legal, de políticas y regulatorio a mecanismos institucionales alternativos para el manejo de las AP a fin de reducir la carga de los costos para el gobierno

- (i) Existen leyes o políticas que permiten y regulan la concesión de servicios en las AP.
- (ii) Existen leyes o políticas que permiten y regulan el co-manejo de las AP.
- (iii) Existen leyes o políticas que permiten y regulan el manejo de las AP por el gobierno local.
- (iv) Existen leyes que permiten, promueven y regulan las reservas privadas.

Elemento 5 - Estrategias nacionales de financiamiento de AP

- (i) Existen políticas y/o reglamentaciones orientadas a los siguientes fines, las cuales deberían ser parte de una Estrategia Nacional de Financiamiento de AP.
 - Datos y planes financieros exhaustivos para sistemas de contabilidad de costos estandarizados y coordinados (contabilidad basada en insumos y en actividades)
 - Generación de ingresos y niveles de tarifas en todas las AP.
 - Asignación de presupuestos de AP a sitios específicos (con criterios basados en el tamaño, amenazas, planes de negocios, desempeño, etc.).
 - Salvaguardas para garantizar que la generación de ingresos no perjudique los objetivos de conservación de las AP.
 - Requisito de inclusión de datos financieros o planes de negocios conexos en los planes de manejo de las AP.
- (ii) Grado de formulación, adopción e implementación de una estrategia nacional de financiamiento⁵⁴.

Elemento 6 - Valoración económica de los sistemas de áreas protegidas (servicios de ecosistemas, empleo en el sector turístico, etc.)

- (i) Se dispone de estudios de valoración económica de la contribución de las AP al desarrollo local y nacional.
- (ii) La valoración económica de las AP ejerce influencia sobre los responsables de tomar decisiones a nivel gubernamental.

Elemento 7 - Mejor preparación de presupuestos gubernamentales para los sistemas de AP

- (i) La política del gobierno promueve la preparación de presupuestos para las AP sobre la base de las necesidades financieras determinadas en función de los planes de manejo de estas áreas.
- (ii) Los presupuestos de las AP incluyen fondos para financiar estrategias de reducción de amenazas en zonas de amortiguamiento (por ejemplo, subsistencia de las comunidades que viven en torno de la AP)⁵⁵.
- (iii) Los procedimientos administrativos (por ejemplo, compras y contrataciones) facilitan la ejecución del presupuesto, reduciendo el riesgo de futuros recortes presupuestarios debido a una baja tasa de desembolso.
- (iv) El gobierno planea incrementar el presupuesto en el largo plazo a fin de reducir la brecha de financiamiento de las AP.

Elemento 8 - Responsabilidades institucionales claramente definidas en la gestión financiera de las AP.

- (i) Las instituciones públicas tienen un mandato claro y acordado para el financiamiento de las AP.

Elemento 9 - Requerimientos de personal, perfiles e incentivos bien definidos a nivel de los sitios y del sistema.

- (i) Las autoridades del sistema de AP cuentan con una estructura organizacional dotada de un número suficiente de economistas y planificadores económicos (a nivel de la administración central, regional y de cada sitio) para manejar apropiadamente las finanzas del sistema de AP.
- (ii) Las funciones de los directores de los sitios de AP incluyen gestión financiera, costo-efectividad y generación de ingresos.
- (iii) Los incentivos presupuestarios ofrecen a los directores de las AP motivación para promover la sostenibilidad financiera a nivel de cada sitio (por ejemplo, los sitios que generan ingresos no sufren recortes presupuestarios).
- (iv) La evaluación del desempeño de los directores de sitios de AP incluye la evaluación de la sana planificación financiera, la generación de ingresos, la recaudación de tarifas y el manejo costo-efectivo⁵⁶.
- (v) Existe capacidad de auditoría de las finanzas de las AP.
- (vi) Los directores de las AP tienen la posibilidad de presupuestar y planificar para el largo plazo (por ejemplo, cinco años).



Desempeño regional y principales hallazgos en relación con la estructura de gobernanza de los sistemas de financiamiento de las áreas protegidas

La región de América Latina y el Caribe (ALC) mostró, en general, la mayor fortaleza en algunos aspectos relacionados con la estructura de gobernanza de los sistemas de financiamiento de AP. No obstante, el desempeño promedio de la región en relación con el componente de estructura global de gobernanza cubría menos del 40% de las necesidades. Este puntaje promedio —y la observación de que el país que obtuvo el puntaje más alto en estructura de gobernanza no alcanzó el 60%— indica que existen brechas e inconsistencias en los marcos legales e institucionales de la región. Es necesario considerar estas brechas e inconsistencias en cada país y en toda la región.

Los gráficos 4.6 y 4.7 muestran los resultados obtenidos respecto de la estructura de gobernanza de los sistemas de financiamiento de las AP evaluados en cada país. Los datos incluyen asimismo información obtenida de los sistemas de AP de cinco estados brasileños. Los países con más del 50% de las necesidades cubiertas fueron Cuba, Costa Rica, Panamá, Honduras, Argentina y Colombia. Los países que alcanzaban a cubrir menos del 30% de sus necesidades relativas a la estructura de gobernanza dentro del Componente 1 fueron Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Chile. Ningún país de la región ALC alcanzó un puntaje inferior a 10%.

El gráfico 4.8 muestra los puntajes obtenidos en cada uno de los nueve elementos que constituyen la estructura de gobernanza (Componente 1). Éstos son los puntajes promedio de los 20 países de Mesoamérica+ y Sudamérica que completaron la Parte II de la Ficha de Puntaje. Como lo muestra el gráfico 4.8.

- En muchos países las condiciones de gobernanza de los sistemas operativos de financiamiento de las AP son rudimentarias. Este hallazgo arroja luz sobre los mecanismos institucionales existentes para el financiamiento de las AP y los marcos legales relacionados con mecanismos alternativos para el manejo de estas, como el co-manejo o las reservas privadas.
- La valoración económica de los recursos naturales de las AP es aún muy limitada.
- La capacidad de personal y la retención de ingresos a nivel de los sitios son también elementos relativamente débiles dentro de la gobernanza de las finanzas de las AP.

El cuadro 4.1 presenta los resultados correspondientes a cada país para cada uno de los nueve elementos que constituyen el Componente 1.

Principales hallazgos en relación con los elementos del Componente 1: Marcos legales, de políticas, reguladores e institucionales a nivel nacional. A continuación de este panorama general se analizan los hallazgos correspondientes a los subelementos.

- **Leyes sobre generación de ingresos por las AP:** Tanto los países de Mesoamérica+ como los de Sudamérica alcanzaron un puntaje promedio del 40% para el Elemento 1, lo que indica que en general las AP están legalmente autorizadas a generar ingresos. Sin embargo, un denominador común en la región revela que si bien existen leyes generales que respaldan la generación de ingresos por parte de las AP, faltan regulaciones y directrices operativas específicas que den sustento a la implementación de estas leyes. Asimismo, los mecanismos más nuevos para la generación de ingresos, como los sistemas de PSA y las concesiones, en ocasiones están aún sujetos a restricciones legales.
- **Leyes sobre retención y distribución de ingresos:** La mayoría de los países cuenta con algún tipo de políticas o leyes que permite la retención de ingresos a nivel de los sistemas de AP (Elemento 2). No obstante, menos común es que exista un mecanismo similar de política que contemple la retención de ingresos a nivel de los sitios. Esta falta de una estructura de retención de ingresos a nivel de las AP hizo que la región tuviera un puntaje promedio de 35% en este elemento.
- **Condiciones legales y regulatorias para la creación de fondos fiduciarios:** Los resultados obtenidos para el Elemento 3 se distribuyeron en un rango muy amplio en la región. La mitad de los países, distribuidos por igual entre Mesoamérica+ y Sudamérica, obtuvo puntajes superiores al 50%. En cambio, en seis casos el puntaje fue 0%, lo que muestra que estos países aún no han introducido ningún marco legal que permita el establecimiento de fondos fiduciarios.
- **Mecanismos institucionales alternativos para las AP:** Estos mecanismos se encuentran relativamente bien establecidos en la región, en particular en lo relativo al co-manejo de las AP, con lo que el puntaje del Elemento 4 sube hasta el segundo puesto entre los nueve elementos que integran este Componente.



©Scott Warren/TNC

- **Estrategias nacionales de financiamiento de las AP:** El puntaje obtenido por el Elemento 5 se ubica en el penúltimo nivel entre estos nueve elementos, lo que muestra una clara falta de estrategia para el financiamiento de las AP a nivel de los sistemas. Esta carencia de planes estratégicos de financiamiento es asimismo un motivo importante que explica el mal desempeño de las finanzas de las AP en otros aspectos estudiados, como la generación de ingresos y la elaboración de presupuestos.
- **Valoración económica de los sistemas de AP:** El Elemento 6 obtuvo el puntaje más bajo debido a que esta tarea económica es una actividad reciente que solo ha sido emprendida por unos pocos países. No obstante, muchos países manifestaron que la carencia de análisis y datos de valoración económica constituía un obstáculo importante para lograr un mayor compromiso político y facilitar la acción presupuestaria en relación con los sistemas de AP.
- **Preparación de presupuestos gubernamentales para los sistemas de AP:** En lo que respecta al Elemento 7, mejor preparación de presupuestos gubernamentales para los sistemas de AP, se observa en la región una tendencia general que consiste en que la planificación financiera se basa todavía en restricciones presupuestarias y patrones históricos. Asimismo, las prácticas de planificación financiera vigentes se caracterizan por un uso tan solo limitado de datos financieros e información sobre la eficacia de los programas. En la mayoría de los países de la región los fondos presupuesta-

rios asignados a las AP han aumentado, aunque estos aumentos se otorgan sin una idea clara de las brechas de financiamiento que enfrentan estas áreas. Las asignaciones presupuestarias “ciegas” a las necesidades documentadas corren el riesgo de que estos recursos adicionales no atiendan las verdaderas necesidades financieras de las AP.

- **Mecanismos institucionales:** El Elemento 8 obtuvo el puntaje más alto, lo que indica que las responsabilidades institucionales se encuentran actualmente bastante bien establecidas. En los países que obtuvieron puntajes más bajos en este elemento, generalmente era mayor el número de instituciones que participaban en el manejo de las AP. El estudio de los antecedentes reveló que en algunos casos existen tensiones institucionales en torno del manejo de los sistemas de AP.
- **Dotación de personal e incentivos para la planificación financiera de las AP:** En toda la región el estudio del Elemento 9 puso al descubierto este hallazgo común: existen deficiencias en la cantidad de personal con capacidad adecuada para la planificación y gestión financiera. Los conocimientos financieros especializados están a menudo limitados a un pequeño grupo ubicado en la administración central del sistema de AP. Estos expertos de la administración central están a cargo de dar cumplimiento a las políticas macro en materia de gasto público, incluidas las auditorías regulares, entre otros procedimientos. Asimismo, a nivel de los sitios, lo habitual es que no exista ningún incentivo para que los directores

GRÁFICO 4.6. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE PARA EL COMPONENTE 1 EN LOS 20 PAÍSES (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)

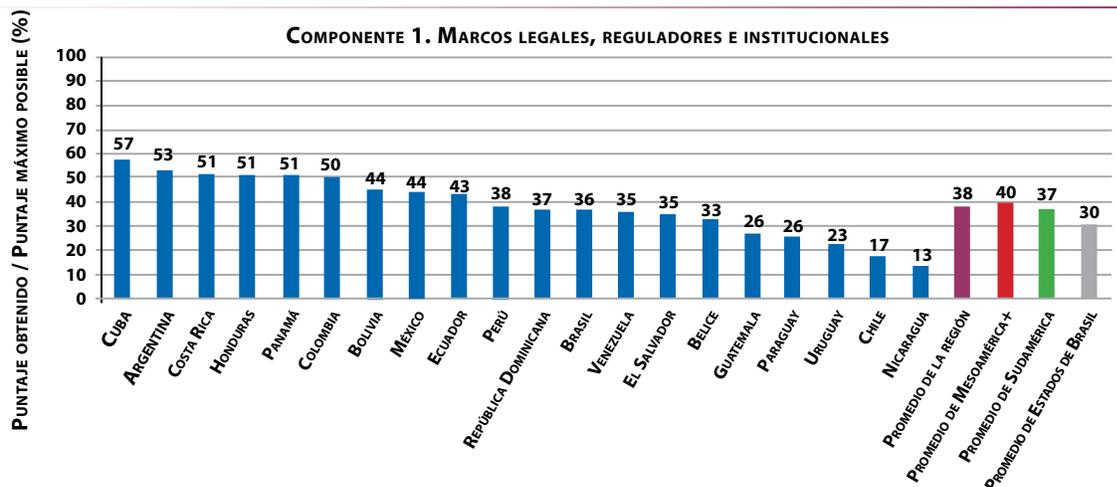
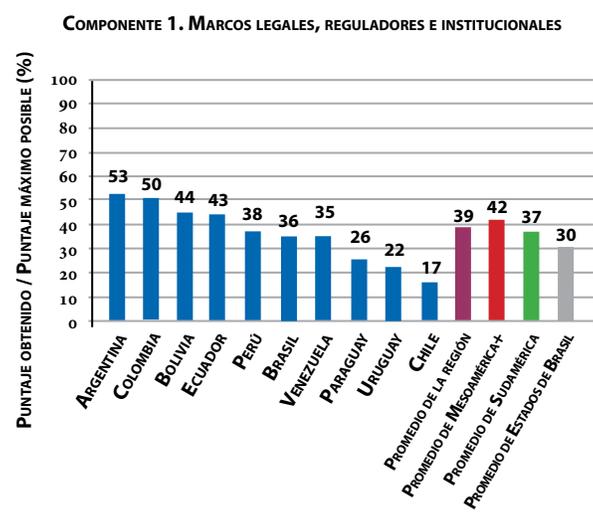
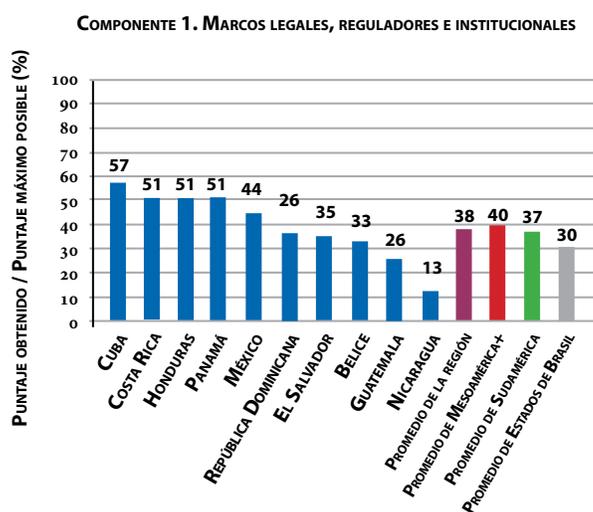


GRÁFICO 4.7. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE PARA EL COMPONENTE 1 EN LOS PAÍSES DE MESOAMÉRICA+ (IZQUIERDA) Y SUDAMÉRICA (DERECHA) (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)



de las AP actúen de manera proactiva en la búsqueda de oportunidades de generación de ingresos. Esta falta de incentivos se debe principalmente al hecho de que la totalidad –o la mayor parte– de los ingresos se destinan a una cuenta central y no son necesariamente devueltos a las AP que los generaron.

Componente 1: Marcos legales, reguladores e institucionales — Resultados por elemento

Elemento 1: Respaldo legal, de políticas y regulatorio a la generación de ingresos por las AP

Panorama regional

La región de ALC cuenta con marcos legales relativamente bien establecidos para la generación de ingresos por parte de las AP. El análisis de los datos muestra que la existencia de este respaldo ha dado lugar, a su vez, a mayores niveles de generación de ingresos en dichas áreas. En general, los países han sancionado leyes que rigen los ingresos provenientes de las tarifas de entrada y el turismo, pero no han desarrollado marcos básicos para los esquemas de PSA. Los sistemas de PSA son más complicados que los ingresos derivados del turismo y se requiere tiempo para desarrollar los marcos legales adecuados para este tipo de actividades.

En términos generales, Mesoamérica+ alcanzó en este elemento puntajes más altos que Sudamérica, y cuatro países (Cuba, Costa Rica, Honduras y Panamá) registraron un puntaje superior al 50%, mientras que Argentina fue el único país del sur del continente que quedó dentro de este rango. Mesoamérica+ se ha beneficiado con varios

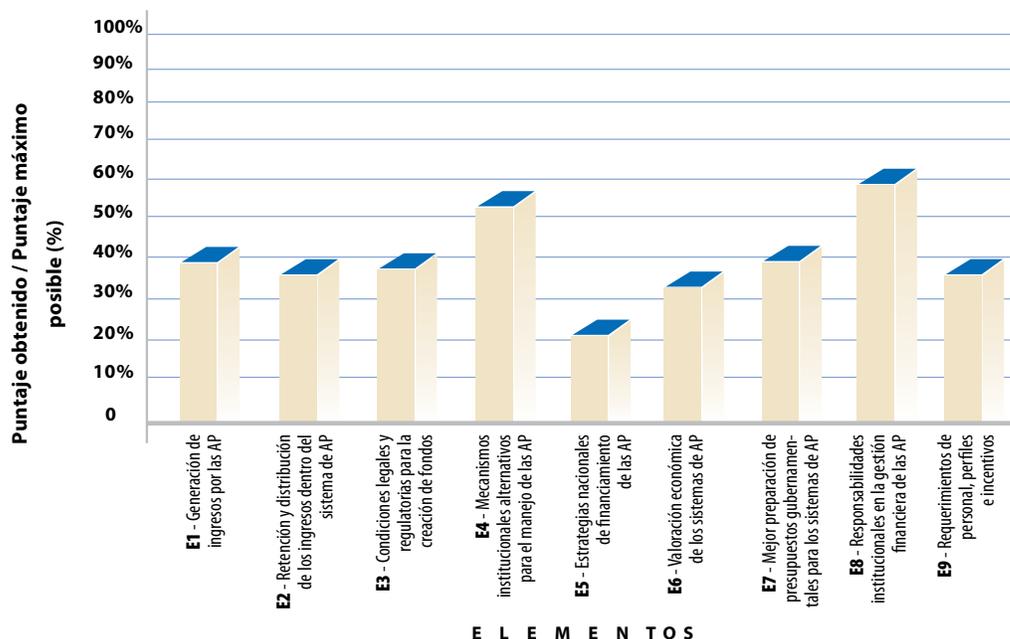
proyectos regionales financiados por la USAID, la GTZ, el FMAM y la AECID, todos los cuales han brindado apoyo a los referidos marcos legales. No obstante, en general lo que ocurre es que si bien existen leyes generales que respaldan la generación de ingresos por parte de las AP, con frecuencia se carece de reglamentaciones y directrices operativas específicas para llevarlas a la práctica.

Los países con los puntajes más bajos en el componente de marcos legales son Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Uruguay y Chile. Interesante es el caso de Venezuela, que si bien obtiene un puntaje bajo en relación con los marcos legales y de políticas, es el país con la brecha de financiamiento más pequeña y ocupa uno de los primeros tres puestos en términos del financiamiento total disponible. Esto muestra

Recuadro 4.2. El sistema de áreas protegidas está contemplado en la Constitución de Ecuador

En 2008 **Ecuador** reformó su constitución, que ahora obliga al Estado a asignar los recursos necesarios para la sostenibilidad financiera del SNAP. La nueva constitución establece un sólido basamento para el trabajo futuro sobre las reglamentaciones y políticas específicas que permitirán al SNAP sacar pleno provecho de esta oportunidad política.

GRÁFICO 11. COMPONENTE 1: MARCOS LEGALES, REGULADORES E INSTITUCIONALES POR ELEMENTOS: RESULTADOS PROMEDIO DE 20 PAÍSES EN ALC



CUADRO 3. COMPONENTE 1: MARCOS LEGALES, REGULADORES E INSTITUCIONALES: RESULTADOS POR ELEMENTO Y POR PAÍS (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)

COMPONENTE 1	MESOAMÉRICA+										SUDAMÉRICA										PROMEDIO SA	PROMEDIO	
	CUBA	COSTA RICA	HONDURAS	PANAMÁ	MÉXICO	REP. DOM.	EL SALVADOR	BELICE	GUATEMALA	NICARAGUA	PROMEDIO MA	ARGENTINA	COLOMBIA	BOLIVIA	ECUADOR	PERÚ	BRASIL	VENEZUELA	PARAGUAY	URUGUAY			CHILE
E1. Generación de ingresos por las AP	67	67	83	33	50	83	33	33	33	17	50	33	50	17	33	33	17	33	17	12	28	39	
E2. Retención y distribución de los ingresos dentro del sistema de AP	67	67	56	33	22	44	22	22	0	0	33	89	22	78	11	56	44	33	0	22	16	37	35
E3. Condiciones legales y regulatorias para la creación de fondos	0	67	67	67	56	0	44	67	0	0	37	67	56	56	78	44	0	56	11	11	0	38	37
E4. Mecanismos institucionales alternativos para el manejo de las AP	78	58	75	58	42	67	58	44	75	67	62	33	58	8	42	50	67	50	58	67	17	45	54
E5. Estrategias nacionales de financiamiento de las AP	40	60	15	30	45	38	20	20	20	0	29	38	69	46	54	31	17	38	15	8	16	33	31
E6. Valoración económica de los sistemas de AP	50	33	33	50	0	33	17	17	33	0	27	33	33	17	50	17	0	17	33	17	24	24	25
E7. Mejor preparación de presupuestos gubernamentales para los sistemas de AP	83	33	50	92	58	33	17	50	17	0	43	42	75	50	42	25	33	8	33	17	14	34	39
E8. Responsabilidades institucionales en la gestión financiera de las AP	33	100	100	67	67	67	67	33	33	0	57	100	33	67	33	67	100	67	33	33	38	57	57
E9. Requerimientos de personal, perfiles e incentivos	72	22	50	44	50	7	50	33	28	17	37	44	56	61	44	17	33	33	17	11	16	33	35
Total Componente 1 Puntaje máximo posible (%)	57	51	51	51	44	37	35	33	26	13	40	53	50	44	43	38	36	35	26	23	17	37	38

Recuadro 4.3. Aplicación de instrumentos fiscales en Costa Rica

En **Costa Rica** existen impuestos dedicados (que se recaudan bajo la forma de sellos fiscales o “timbres”) que alimentan los tres fondos que dan apoyo a las AP: el Fondo de Parques Nacionales, el Fondo de Vida Silvestre y el Fondo de Financiamiento Forestal. El timbre destinado a los Parques Nacionales se cobra como a) un impuesto que pagan a las municipalidades los clubes, salones bailables, cantinas, bares, expendios de licores, casinos y otros establecimientos locales que venden bebidas alcohólicas; b) un porcentaje de todas las patentes otorgadas por las municipalidades; c) un timbre fiscal para cada pasaporte o salvoconducto otorgado para salir del país; d) un timbre fiscal para cada transferencia o inscripción de vehículos automotores; y e) un timbre fiscal para cada autenticación de firma realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El timbre fiscal destinado al Fondo de Vida Silvestre se aplica en dos casos: a) a cada permiso de circulación anual otorgado a todos los vehículos, y b) al realizarse la inscripción de todo vehículo nuevo.

Por último, el impuesto forestal (para el Fondo de Financiamiento Forestal) se aplica a la industrialización de la madera, por cada metro cúbico procesado.

que la disponibilidad de un presupuesto gubernamental adecuado no depende siempre de que existan sólidas herramientas de gobernanza. Actualmente Uruguay y Chile implementan proyectos financiados por el FMAM en apoyo del establecimiento de sistemas nacionales de AP, con inversiones significativas orientadas a fortalecer los marcos legales para la generación de ingresos.

Resultados por subelemento del Elemento 1: Respaldo legal, de políticas y regulatorio a la generación de ingresos por las AP

- i) **Se han establecido leyes y políticas que facilitan los mecanismos de generación de ingresos de los sitios de AP:** En la mayoría de los países de Mesoamérica+ existen diversas leyes que facilitan la imple-



©Dave Ginnell/INIC

mentación de mecanismos de generación de ingresos por parte de las AP. Cuba, Costa Rica, Honduras y la República Dominicana obtuvieron los puntajes más altos en este subelemento. Incluso en países que cuentan con leyes que establecen mecanismos para la generación de ingresos, con frecuencia se carece de reglamentaciones específicas que las tornen operativas. En Nicaragua, por ejemplo, la Ley General del Medioambiente y los Recursos Naturales abre la posibilidad de que las AP implementen mecanismos para generar ingresos, pero no existe ninguna reglamentación específica que garantice su aplicación. En Guatemala, un artículo de la Ley de Áreas Protegidas dispone que el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) deberá establecer tarifas para el uso de los servicios y recursos, pero el CONAP declara que este artículo no ha sido aplicado. En Sudamérica, algunos países manifiestan que el respaldo legal a la generación de ingresos es relativamente bajo. Solamente Colombia alcanzó un puntaje de 50%, mientras que cinco países obtuvieron 33%, lo que refleja el hecho de que los sistemas de AP pueden cobrar tarifas al turismo pero aún no están en condiciones de percibir ingresos de otras fuentes. Por lo tanto, globalmente, los países de la región tienen mucho trabajo por delante para garantizar un marco legal que habilite la sostenibilidad financiera de las AP.

- ii) **Existen instrumentos fiscales, como impuestos al turismo y al agua o beneficios impositivos, para promover el financiamiento de las AP:** La mayoría de los países de Mesoamérica+ cuentan con instrumentos fiscales que contribuyen a financiar sus AP, como por ejemplo los impuestos que gravan el uso de puertos y aeropuertos en Guatemala, de los cuales el 4% está asignado al

CONAP. Panamá, El Salvador y Nicaragua constituyen excepciones a la regla, ya que estos países declararon no poseer este tipo de instrumentos fiscales. En algunos casos, como Cuba y México, a pesar de que se han dictado leyes que definen instrumentos fiscales, estos no se aplican en la práctica debido a la inexistencia de reglamentaciones específicas necesarias para implementarlas. En contraste con Mesoamérica+, en Sudamérica existen escasas pruebas, a nivel de la subregión, de que existan instrumentos fiscales que amparen la conservación de las AP. En el mejor de los casos, como Paraguay y Ecuador, las iniciativas de conservación privadas gozan de exenciones impositivas. Un instrumento fiscal alternativo desarrollado en Brasil asigna un mayor porcentaje del impuesto sobre las ventas a aquellos estados brasileños con mayor superficie dedicada a las AP. Existen, por lo tanto, oportunidades en la mayor parte de la subregión Sudamérica, ya que el sector turístico cuenta con instrumentos fiscales bien establecidos, como los impuestos que gravan los pasajes aéreos y los servicios de hotelería. Estos impuestos pueden generar importantes recursos, en caso de que algunos de sus beneficios sean devueltos a las AP.

Elemento 2: Respaldo legal, de políticas y regulatorio a la retención y distribución de ingresos dentro del sistema de AP

Panorama regional

El puntaje promedio de la región en relación con este elemento fue 35%. En general, la mayoría de los países posee algún tipo de políticas o leyes que contempla la retención de ingresos a nivel del sistema de AP, pero no es común que existan políticas que prevean su retención en los sitios individuales. Con frecuencia se prefiere aplicar un sistema de subsidios cruzados entre las AP con el argumento de que el número de áreas que genera ingresos dentro de cada país es muy limitado. El porcentaje de ingresos que se reinvierte en los sistemas de AP varía de un país a otro pero, con muy escasas excepciones, casi la totalidad de los fondos generados por las AP se depositan directamente en una cuenta del tesoro. Si estos ingresos son devueltos, en todo o en parte, a los sistemas de AP, ello se logra mediante su inclusión en las partidas del presupuesto gubernamental o bien a través de fuentes extrapresupuestarias.

Recuadro 4.4. Ejemplo de mejor práctica

En México, los ingresos obtenidos por las AP en concepto de entradas y otras tarifas de usuarios van al Tesoro Nacional, si bien están específicamente afectados a ser devueltos a las AP individuales que los generaron.

Bolivia, Costa Rica, Cuba, Honduras y Perú alcanzaron un puntaje alto en este elemento, superior al 50%. El puntaje más alto de la región (casi 90%) correspondió a Argentina. Este país obtuvo un puntaje elevado porque sus leyes autorizan a las partes interesadas locales a participar y extraer beneficios de los ingresos de las AP. En el otro extremo del espectro, tres países obtuvieron un puntaje de 0% debido a que no cuentan con leyes específicas que regulen la retención y distribución de ingresos dentro del sistema de AP o a los sitios individuales.

Resultados por subelemento del Elemento 2: Respaldo legal, de políticas y regulatorio a la retención y distribución de ingresos dentro del sistema de AP

- i) **Leyes para la retención de los ingresos de las AP en el sistema de AP:** Tres países de Mesoamérica+ —Nicaragua, Guatemala y México— no cuentan con ningún tipo de leyes o reglamentaciones que respalden la retención y distribución de los ingresos de las AP a nivel del sistema. En Sudamérica, los ingresos se destinan en general a una única cuenta del tesoro, desde la cual se reinvierten fondos en los sistemas nacionales de AP. En los casos de Argentina y Colombia se observan procesos de planificación más estructurados que permiten la asignación de recursos a determinadas AP. Como resultado de estos procesos estructurados, las AP que generan más ingresos tienen mayor disponibilidad de financiamiento. En Venezuela, INPARQUES es una entidad autónoma que goza de total independencia en su gestión financiera, incluida la conservación y utilización de sus ingresos.
- ii) **Leyes para la retención de los ingresos de las AP en los sitios individuales:** Los países de Mesoamérica+ por lo general no han sancionado leyes o políticas que contemplen la retención de los in-

gresos a nivel de los sitios de AP. Constituyen excepciones las AP de México, Costa Rica y Cuba. En el caso de México, no se ha especificado ninguna ley o reglamentación en particular, aunque en la práctica todos los ingresos vuelven a las AP que los generan. En Sudamérica, solo unas pocas AP individuales están autorizadas a retener la totalidad o una parte de los ingresos que generan. Un ejemplo es Galápagos, donde los ingresos generados permanecen en las islas y se comparten con las partes interesadas locales y otras instituciones gubernamentales que respaldan el manejo de la AP.

iii) **Leyes o políticas para la participación de las partes interesadas locales en los ingresos de los sitios de AP:**

La mayoría de los países de Mesoamérica+ no cuentan con ningún mecanismo legal que respalde la distribución de ingresos a las partes interesadas locales. En los países en que tuvo lugar este tipo de redistribución de ingresos (es decir, Panamá, México, Costa Rica, Honduras, Cuba y la República Dominicana), la devolución de los fondos respondió habitualmente a la política de manejo de un determinado sitio de AP, antes que a una ley o reglamentación aplicada a todo el sistema. En Sudamérica, se presentó información sobre casos interesantes en Venezuela, Ecuador y Argentina, donde el estado distribuye un porcentaje de los ingresos a organizaciones de la sociedad civil. En Argentina, hasta el 50% de los ingresos de las AP se comparte con las comunidades locales.

Elemento 3: Condiciones legales, de políticas y regulatorias para la creación de fondos fiduciarios (patrimoniales, extinguidos o revolventes)

Panorama regional

El rango de los resultados obtenidos para este elemento en la región fue muy amplio. Por un lado, la mitad de los países de la región —distribuidos en igual número entre Mesoamérica+ y Sudamérica— alcanzó puntajes superiores al 50%. Por otro lado, seis países obtuvieron un puntaje de 0%, lo que muestra que estos países aún no han introducido ningún marco legal que permita la creación de fondos fiduciarios. En general, en los casos en que operan fondos fiduciarios ambientales, estos han desarrollado una significativa capacidad para la sostenibilidad financiera. Estos fondos han generado especialización y profesionalismo en el manejo de los recursos y, a efectos de la aplicación de la Ficha de Puntaje y el proceso de los talleres, han hecho una considerable contribución de información y experiencia.

Resultados por subelemento del Elemento 3: Condiciones legales, de políticas y regulatorias para la creación de fondos fiduciarios (patrimoniales, extinguidos o revolventes⁵⁷)

- i) **Se ha establecido y capitalizado un fondo para el financiamiento del sistema de AP:** En una leve mayoría de los países de Mesoamérica+ (6 entre 10) se han establecido y capitalizado fondos fiduciarios con el fin de proveer financiamiento al menos a una parte de los sistemas de AP. Constituyen excepciones Cuba, Nicaragua y la República Dominicana, donde no se han creado fondos de este tipo. Si bien Guatemala posee el Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza, que recibe parte de los ingresos recaudados mediante el impuesto nacional sobre las ventas, los participantes en el taller nacional de Guatemala consideraron que en la práctica no existe ningún fondo para la conservación que dé apoyo a su sistema de AP. El motivo mencionado fue que estos fondos no apoyan directamente a las AP sino que financian proyectos de conservación. Cuatro países de Sudamérica (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) poseen fondos fiduciarios específicos que atienden las necesidades financieras de los sistemas de AP. Aun cuando Argentina y Venezuela informan de la existencia de condiciones favorables para la operación de estos mecanismos basados en fondos fiduciarios ambientales, no existe en estos países ninguna experiencia significativa con esta herramienta de financiamiento de la conservación de la naturaleza. Se informó de la existencia de iniciativas para el establecimiento de un fondo fiduciario en Brasil, pero este mecanismo no ha sido formalizado mediante instrumentos legales.
- ii) **Integración de los gastos de los fondos fiduciarios a la planificación y contabilidad financiera de las AP a nivel nacional:** Los países de Mesoamérica+ que han capitalizado fondos fiduciarios ambientales para dar apoyo al manejo de las AP generalmente han integrado estos fondos a los sistemas de planificación y contabilidad de estas áreas. Excepciones a este respecto son Honduras y Belice. En Sudamérica, la cuestión específica de los fondos fiduciarios se identificó como una fuente de conflicto, y hubo países que solicitaron más herramientas y procedimientos para acceder a la información financiera de los fondos fiduciarios. Perú informó de algunos desacuerdos entre las autoridades de las AP y PROFONANPE en relación con los fondos fiduciarios. Se formularon reclamos de mayor claridad acerca de las responsabilidades por la implementación de pro-



©Jim Boecker/THC

yectos; mayor eficiencia en el gasto y transparencia de la información compartida entre ambas instituciones, y un mayor respaldo para fortalecer la capacidad de gestión financiera eficaz de los sistemas de AP por parte del estado. Más allá de estas diferencias, el fondo fiduciario (como instrumento) ha logrado movilizar a nivel regional significativos recursos para los sistemas de AP. Existe la necesidad de mejorar la coordinación actual y generar confianza entre las autoridades nacionales, los directores de las AP y los fondos fiduciarios. Colombia es una excepción, en tanto constituye un buen ejemplo de relación estrecha y coordinada entre el fondo para la preservación del medio ambiente y las autoridades de Parques Nacionales.

iii) **Creación de fondos fiduciarios para el financiamiento de determinadas AP:** La mayoría de los países de Mesoamérica+ no cuentan con fondos fiduciarios creados para dar apoyo a AP específicas. Panamá tiene también varios fondos fiduciarios que prestan apoyo a sitios, incluidos los fondos Chagres y Darien. Honduras tiene un fondo fiduciario que maneja las finanzas de cada AP. En Sudamérica, Ecuador estableció y capitalizó recientemente un fondo fiduciario específico destinado a financiar actividades para el manejo de especies introducidas en las islas Galápagos. Con el apoyo de un proyecto del FMAM, este fondo fiduciario fue creado y capitalizado por una suma superior a \$15 millones.

Elemento 4: Respaldo legal, de políticas y regulatorio a mecanismos institucionales alternativos para el manejo de las AP a fin de reducir la carga de los costos para el gobierno

Panorama regional

Este elemento generó un gran intercambio de opiniones entre los participantes de los talleres, lo que reveló distintas vi-

siones relativas al papel y el alcance de la participación de las partes interesadas en el manejo de las AP. Esta diversidad de ideas indica que es necesario recopilar las mejores prácticas y casos de estudio a nivel regional a fin de que den sustento a los procesos de debate y toma de decisiones en curso.

En general, la mayoría de los países han establecido leyes o políticas que permiten la implementación de sistemas de co-manejo y concesión de servicios. Este elemento obtuvo el segundo puntaje promedio más alto de la región (54%) y 14 países alcanzaron puntajes de 50% o más. Resulta interesante señalar que los países con mayor inversión por hectárea son aquellos donde existen sistemas de co-manejo en un porcentaje significativo de los sistemas de AP. Se desprende de este hallazgo que las AP con acuerdos de manejo establecidos podrían atraer más fondos que aquellas sujetas al manejo estatal tradicional.

En términos generales, la región presenta una variedad de modelos y sistemas de participación, tanto en materia de co-manejo como de actividades de concesión de servicios. La mayoría de estos modelos y sistemas no responden necesariamente a políticas nacionales identificadas con claridad, sino más bien a negociaciones y acuerdos específicos entre funcionarios de alto nivel y las partes interesadas locales. En los próximos años estos acuerdos específicos podrían ser incorporados a las políticas nacionales y ofrecer enseñanzas para el mejoramiento de los modelos existentes.

No obstante, en algunos países de Sudamérica existen aún barreras políticas que se oponen a estos mecanismos institucionales. Esto resulta particularmente cierto en el caso de los mecanismos de concesión de servicios que podrían considerarse, según el país, como un paso hacia la privatización de las AP. Si bien el otorgamiento de concesiones es un modelo común en la región para servicios públicos tales como carreteras y aeropuertos, se necesitan leyes o procedimientos específicos en cada país para poder aplicar este mecanismo a las AP.

El co-manejo y la concesión de servicios plantean cuestiones relativas a las AP y los pueblos indígenas. No se hallaron en la región buenas prácticas que permitan una mayor participación y atribuciones de gobernanza de los pueblos indígenas que viven dentro de las AP. Aunque Bolivia mostró mayor sensibilidad y una participación más alta de los grupos indígenas, sus representantes informaron que continúa siendo prioritaria la necesidad de contar con sistemas de participación más fuertes.

Los países con una brecha de financiamiento más grande tienden a contar actualmente con mecanismos institucionales alternativos, lo que posiblemente refleja el reconocimiento de que el co-manejo puede ser útil para que los gobiernos reduzcan la carga de los costos.

Recuadro 4.5. Ejemplos de mejores prácticas en materia de co-manejo

Perú permite que algunas ONG administren determinadas áreas que son parte del sistema nacional de AP. Un caso exitoso es el del Parque Nacional Cordillera Azul, donde la ONG CIMA se halla a cargo de esta AP de 1,35 millones de hectáreas por un período de 20 años. Esta ONG ha logrado generar fondos suficientes para cubrir los costos básicos del manejo del parque.

En **Guatemala**, casi un millón de hectáreas del sistema de AP —casi el 30% de su superficie total— se encuentra bajo un sistema de co-manejo. Este co-manejo podría estar a cargo del CONAP y cualquier otra entidad del gobierno central, o del CONAP y una municipalidad, ONG o combinación de más de una entidad.

Resultados por subelemento del Elemento 4: Respaldo legal, de políticas y regulatorio a mecanismos institucionales alternativos para el manejo de las AP a fin de reducir la carga de los costos para el gobierno

i) **Existen leyes o políticas que permiten y regulan la concesión de servicios en las AP:** En la mayoría de los países de Mesoamérica+ —Panamá, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica, Cuba y la República Dominicana— existe un marco legal que regula la concesión de servicios en las AP. Sin embargo, con frecuencia estas leyes no se aplican, ya sea por-

que no constituyen alternativas bien conocidas para el personal de los sitios de las AP, como sucede en Cuba, o porque no existe ninguna reglamentación específica que las torne operativas, como ocurre en El Salvador. En ambos casos, la falta de aplicación de estas leyes reduce las alternativas para la generación de ingresos así como el nivel de ingresos de las AP. En Sudamérica, la ley permite la concesión de servicios en la mayoría de los países. Las concesiones más habituales están asociadas con servicios turísticos y otorgan el derecho exclusivo a manejar una determinada infraestructura y a operar dentro de los límites de una AP. Estos sistemas de concesión se aplican de manera regular en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. El uso de concesiones ha sido menos común en Bolivia y Ecuador.

ii) **Existen leyes o políticas que permiten y regulan el co-manejo de las AP:** Todos los países de Mesoamérica+ analizados cuentan, sin excepción, con leyes y reglamentaciones que permiten y regulan los acuerdos de co-manejo. En algunos países, estos mecanismos se conocen más comúnmente con el nombre de “contratos de administración”.

En Sudamérica, casi todos los países poseen leyes que permiten y regulan los acuerdos de co-manejo. En consecuencia, en Ecuador, Bolivia, Venezuela, Perú, Argentina y Brasil operan varios sistemas de co-manejo.

iii) **Existen leyes o políticas que permiten y regulan el manejo de las AP por el gobierno local:** Todos los países de Mesoamérica+ poseen marcos legales que permiten que el gobierno local maneje las AP. La única excepción es Belice, donde este tipo de mecanismo institucional no existe. Cuba es un caso particular, donde el manejo técnico de las AP se encuentra a cargo, no de los gobiernos locales, sino de empresas estatales locales. En Sudamérica, 6 países cuentan con marcos legales que permiten que el gobierno local maneje las AP. No obstante, existen vacíos en las políticas respecto de los vínculos formales entre los sistemas nacionales y subnacionales de AP, incluidas las AP municipales, comunales y privadas. En Ecuador, una de las AP mejor manejadas —el Parque Nacional Cajas— se encuentra a cargo de la municipalidad de Cuenca. El inconveniente de este manejo por una localidad radica en que este parque tiene una débil percepción de su pertenencia al sistema nacional de Ecuador.

- iv) **Existen leyes que permiten, promueven y regulan las reservas privadas:** En casi todos los países de la región, con excepción de Bolivia, Argentina, Chile, Cuba y Venezuela, las reservas privadas son parte de los sistemas de AP. Sin embargo, en general, los marcos legales para las reservas privadas no se hallan bien desarrollados. Guatemala es probablemente el país que tiene el marco legal más avanzado en materia de reservas privadas, lo que se refleja en el gran número de reservas de esta naturaleza que se han establecido. Otros países con marcos legales bien definidos para las reservas privadas son Nicaragua, México y Honduras.

Elemento 5: Estrategias nacionales de financiamiento de las AP

Panorama regional

Este Elemento obtuvo uno de los puntajes más bajos de este componente de amplio alcance, con un promedio regional de 31%. El desarrollo de estrategias nacionales de financiamiento es por lo tanto una de las principales prioridades y desafíos de los sistemas nacionales de AP de la región en pos del mejoramiento de

la sostenibilidad financiera. Solamente Costa Rica, Colombia, Paraguay y Ecuador han elaborado estrategias nacionales de financiamiento de las AP. Colombia dio inicio a su proceso de desarrollo de una estrategia de financiamiento de largo plazo hace casi 10 años, con el respaldo financiero de la Cooperación Holandesa. Cada vez más, países de la región como Uruguay, Venezuela y la República Dominicana se hallan en proceso de desarrollar estrategias nacionales para el financiamiento de las AP, con el apoyo de proyectos del PNUD-FMAM.

Resultados por subelemento del Elemento 5: Estrategias nacionales de financiamiento de AP

- i) **Existen políticas y/o reglamentaciones orientadas a los siguientes fines, las cuales deben ser parte de una estrategia nacional de financiamiento de las AP:**

Generación de ingresos y niveles de tarifas de las AP: En la mayoría de los países existen estrategias para la generación de ingresos y la determinación de los niveles de tarifas solamente a nivel de los sitios individuales de AP, y no para el sistema en su conjunto. Los países que declaran poseer estrategias definidas para la generación de ingresos a nivel del sistema son Panamá, Mé-

Recuadro 4.6. Estrategias de financiamiento de áreas protegidas en Costa Rica

En **Costa Rica**, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) elaboró su estrategia de financiamiento para el período 2004-06. Este objetivo se logró con el respaldo técnico y financiero de The Nature Conservancy (TNC) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). Las necesidades financieras fueron estimadas mediante encuestas y talleres participativos con actores clave de cada Área de Conservación. Una segunda fase consistió en cuantificar los recursos financieros a disposición del SINAC, provenientes de fuentes tanto nacionales como internacionales y también de los sectores público y privado. Luego se estimaron las brechas de financiamiento del SINAC y se diseñaron medidas específicas para mejorar los ingresos provenientes de cada fuente o reducir tales brechas.

Source: Minae, 2005.

xico, Colombia, Argentina y Costa Rica. En general, los países de la región necesitan fortalecer sus estrategias para el sistema de AP en relación con los niveles de tarifas sobre la base de metodologías y protocolos establecidos. Esto será clave para ayudar a los países a aumentar los ingresos derivados del turismo.

Criterios para la asignación de presupuestos de AP a los sitios: Costa Rica, Panamá, Colombia, Bolivia, Argentina y El Salvador informan que cuentan con criterios establecidos para la asignación de fondos entre las distintas AP. No obstante, El Salvador informó que sus criterios de asignación estaban desactualizados. En otros países, las prácticas vigentes de asignación presupuestaria son aún rudimentarias. Se siguen necesitando criterios para optimizar la asignación de partidas presupuestarias en la región a nivel nacional.

Salvaguardas para garantizar que la generación de ingresos no perjudique los objetivos de conservación de las AP: La mayoría de los países no cuentan con salvaguardas explícitas para garantizar que la generación de ingresos no afecte negativamente los objetivos de conservación de las AP. Solamente Costa Rica informó poseer este tipo de salvaguardas como parte de su estrategia nacional de financiamiento de las AP.



©Haroldo Palo/TNC

Requisito de inclusión de datos financieros o planes de negocios conexos en los planes de manejo de las AP: Los planes de manejo de las AP en la mayoría de los países, especialmente aquellos elaborados en etapas más recientes, deben contener un presupuesto de ejecución estimado. Sin embargo, estos presupuestos no representan en sí mismos planes financieros o de negocios. Ecuador sí exige que cada nuevo plan de manejo contenga un capítulo dirigido a integrar la planificación financiera con una estrategia de sostenibilidad.

ii) **Grado de formulación, adopción e implementación de una estrategia nacional de financiamiento:**

Los procesos para el desarrollo de estrategias nacionales de financiamiento se encuentran en general más avanzados en Sudamérica que en Mesoamérica+. En Mesoamérica+, sólo Costa Rica cuenta con una estrategia nacional de financiamiento para las AP. Los demás países de esta subregión carecen de estrategias de financiamiento, y en el mejor de los casos éstas se hallan en proceso de diseño. Está previsto que la República Dominicana diseñe una estrategia durante 2010, con el apoyo de un proyecto del PNUD-FMAM. Entre los países de Sudamérica, Bolivia y Colombia poseen estrategias nacionales desarrolladas para el financiamiento de las AP, que ya han sido implementadas durante varios años. Otros países que han venido trabajando desde hace varios años en la sostenibilidad financiera de las AP son Perú y Ecuador, donde se encuentran en curso procesos para la elaboración de estrategias nacionales de financiamiento de las AP. Los puntajes más bajos en materia de planificación de la estrategia de financiamiento en la subregión de Sudamérica correspondieron a Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. No obstante, estos últimos tres países actualmente elaboran planes y estrategias de sostenibilidad financiera para sus sistemas de AP a través de proyectos del FMAM-PNUD. Está previsto que Venezuela complete una estrategia nacional de financiamiento a través de un proyecto del FMAM focalizado en el desarrollo de capacidades para ese sistema nacional de AP.

Elemento 6: Valoración económica de los sistemas de AP (servicios de ecosistemas, empleo en el sector turístico, etc.)

Panorama regional

El Elemento 6 obtuvo el puntaje regional promedio más bajo dentro del componente de estructura de gobernanza

Recuadro 4.7. Ejemplo de mejor práctica

Valoración de la contribución de las AP a la reducción de la pobreza

El estudio de valoración económica de las AP realizado en Ecuador (2007) determinó que 54.000 familias que vivían en las AP obtenían beneficios directos de los bienes y servicios generados por estas áreas. Estos beneficios directos han sido estimados en una suma de \$1.100 por familia por año, lo que representa el 71% del ingreso rural promedio. Esto significa que por cada dólar que el gobierno de Ecuador invierte en las AP, se genera una suma aproximada de \$54 en forma de beneficios directos para la población más vulnerable.

Fuente: Salazar Cordova, 2007.

(25%). Este resultado es desafortunado porque el análisis muestra que este Elemento en particular ejerce un efecto positivo en la preparación de los presupuestos gubernamentales para las AP, al tiempo que mejora los programas de desarrollo de capacidades para la generación de recursos. Los países también han percibido esta necesidad de valoración económica y apoyo al clima de gobernabilidad. Existe en toda la región una demanda unánime de esta clase de información. Asimismo, la falta de información sobre la valoración económica ha sido identificada como una de las restricciones más serias para el logro de mayor visibilidad política y conciencia acerca de la contribución de las AP a las economías nacionales.

Resultados por subelemento del Elemento 6: Valoración económica de los sistemas de AP (servicios de ecosistemas, empleo en el sector turístico, etc.)

- i) **Se dispone de estudios de valoración económica de la contribución de las AP al desarrollo local y nacional:** La mayoría de los países informaron de la existencia de ejercicios aislados de valoración de sitios individuales de AP, realizados principalmente por universidades. La mayoría de los países manifestó la necesidad de fortalecer las capacidades y los abordajes metodológicos para el desarrollo de estos ejercicios y conjuntos de datos. En Mesoamérica+ no se hallaron estudios de valoración económica a nivel del sistema. En Sudamérica se encontraron tres

Recuadro 4.8. Ejemplo de mejor práctica

Valoración de las AP y su contribución a la economía nacional

En 2006, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) de Perú llevó a cabo un estudio para determinar la contribución de las AP peruanas a la economía nacional. Este estudio demostró que los beneficios económicos derivados de la inversión en las AP exceden ampliamente los costos de manejo. El análisis consideró, principalmente, el valor de las actividades económicas que obtienen beneficios de los servicios ambientales y los recursos naturales ofrecidos por las AP. Este estudio estimó que las AP aportan anualmente \$1.000 millones a la economía nacional en términos de agua, energía, recursos, belleza paisajística, turismo, recursos hidrobiológicos, producción agropecuaria, productos no maderables y control de la erosión, entre otros bienes y servicios.

Fuente: León, 2007.

ejercicios recientes de valoración económica, en Chile, Ecuador y Perú. En Brasil se halla en curso un estudio de valoración económica que desarrolla una metodología nacional para el sistema de AP y lleva a cabo la tarea de valorar seis AP.

- ii) **La valoración económica de las AP ejerce influencia sobre los responsables de tomar decisiones a nivel gubernamental:** Los estudios de valoración económica existentes a nivel de los sistemas de la región, llevados a cabo por Chile, Ecuador y Perú, han tenido todos un grado variable de influencia sobre la toma de decisiones y los procesos de preparación de presupuestos a nivel nacional. En general, resulta difícil medir su contribución. Sin embargo, las partes interesadas de estos países dan cuenta de esta influencia.

Elemento 7: Mejor preparación de presupuestos gubernamentales para los sistemas de AP

Panorama regional

En la mayoría de los países de la región las partes interesadas informan del aumento de los fondos asignados a las AP, si bien estos aumentos han sido otorgados sin una idea clara de las brechas de financiamiento que enfrentan las AP y los sistemas de AP. El verdadero riesgo radica en

que estos recursos adicionales no habrán de cubrir las necesidades financieras reales de las AP. Este desajuste entre los recursos y las necesidades a pesar del aumento de los fondos se debe a que, en general, la región todavía lleva a cabo la planificación financiera sobre la base de restricciones presupuestarias y patrones históricos, haciendo un uso limitado de datos financieros y relativos al manejo costo-efectivo. El puntaje regional promedio obtenido para este Elemento fue 39%; Cuba, Panamá, México y Colombia alcanzaron puntajes de 58% o más altos. Los puntajes más bajos correspondieron a Nicaragua y Venezuela, aun cuando Venezuela también presenta el monto más alto de asignación gubernamental de fondos presupuestarios al sistema de AP.

Existen diferencias entre las subregiones Mesoamérica+ y Sudamérica en lo relativo a la incorporación de estrategias para la reducción de amenazas en zonas de amortiguamiento al proceso de elaboración de presupuestos para las AP. En general, la incorporación de estrategias de amortiguamiento es menos común en Sudamérica, y solamente Venezuela y Bolivia han asumido un compromiso claro de inclusión de actividades para zonas de amortiguamiento en sus presupuestos. Esta situación se produce a pesar de dicho compromiso debido a la limitación de recursos, y es habitual que los sistemas de AP se vean obligados a dar prioridad al pago de sueldos y a concentrarse en unas pocas actividades esenciales dentro de los límites de la AP.

Resultados por subelemento del Elemento 7: Mejor preparación de presupuestos gubernamentales para los sistemas de AP

- i) **La política del gobierno promueve la preparación de presupuestos para las AP sobre la base de las necesidades financieras determinadas en función de los planes de manejo de estas áreas:** La mayoría de los países de Mesoamérica+ declararon que la planificación financiera para sus sistemas de AP toma en cuenta las necesidades financieras identificadas en los planes de manejo de estas áreas. Sin embargo, los países también suelen informar que los planes de manejo de las AP requieren actualización. Los países de Sudamérica también experimentan un problema de falta de actualización de los planes de manejo, lo que constituye un impedimento importante para la planificación financiera. Asimismo, las AP de Sudamérica se encuentran sujetas



©Mark Godfrey/TNC

- a la planificación estatal tradicional, que impone topes presupuestarios, lo que limita la probabilidad de que estas áreas realicen ejercicios de planificación basados en las necesidades reales. Colombia constituye una notable excepción: allí las AP utilizan herramientas de planificación que dan lugar a procesos de planificación presupuestaria que reflejan mejor las necesidades financieras de estas áreas.
- ii) **Los presupuestos de las AP incluyen fondos para financiar estrategias de reducción de amenazas en zonas de amortiguamiento (por ejemplo, subsistencia de las comunidades que viven en torno de la AP):** En la mayoría de los países de Mesoamérica+, los presupuestos de las AP incluyen acciones destinadas a reducir las amenazas originadas en zonas de amortiguamiento de las AP. Esta partida presupuestaria es importante para determinar los costos reales, pero los países declaran también que esta práctica genera en ocasiones una dispersión del presupuesto disponible en un número demasiado grande de actividades. Por contraste, en una gran parte de Sudamérica —con excepción de Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia— los presupuestos a disposición de las AP no incluyen financiamiento para la reducción de amenazas en áreas de amortiguamiento.
- iii) **Los procedimientos administrativos (por ejemplo, compras y contrataciones) facilitan la ejecución del presupuesto, lo que reduce el riesgo de recortes presupuestarios futuros debido a las bajas tasas de desembolso:** En Mesoamérica+, la mayoría de los países manifiestan que sus sistemas de compras han mejorado, lo cual ha facilitado la ejecución presupuestaria. Sin embargo, una queja común es que los procedimientos de solicitud y recepción de fondos son aún muy complejos y lentos, lo que afecta la ejecución del presupuesto. Los países informan asimismo que los sitios tienen capacidad insuficiente para hacer uso de los fondos de manera eficaz y oportuna. Prácticamente todos los países de Sudamérica declararon que los sistemas administrativos estatales restringen la ejecución de los presupuestos. Estas restricciones se producen principalmente cuando los sistemas de financiamiento existentes se aplican en forma general a los entes gubernamentales, con muy pocos ajustes que tomen en cuenta la naturaleza de los gastos que deben realizar las AP. Para expresarlo con mayor claridad: en la actualidad no existen sistemas de financiamiento adaptados a las necesidades específicas de los sistemas de AP.

Recuadro 4.9. Ejemplo de mejor práctica

Capacidad de ejecución presupuestaria en Colombia

En los últimos años la ejecución presupuestaria en **Colombia** ha superado el 92%, porcentaje que resulta elevado para el sector público. Esto se logró mediante el control riguroso del gasto a través de procedimientos y reuniones específicas mantenidas a lo largo del año, lo que permite la identificación oportuna de los problemas. Este adelanto también fue posible porque el sistema de AP cuenta con políticas específicas para adaptar los procedimientos contractuales y las prácticas de los proveedores a la realidad rural de Colombia. Con el transcurso del tiempo esta mejora en el desempeño ha creado una sólida reputación del sistema de AP dentro del ministerio, lo que le permite recibir más recursos y aprovechar oportunidades adicionales.

- iv) **El gobierno planea incrementar el presupuesto en el largo plazo a fin de reducir la brecha de financiamiento de las AP:** Ninguno de los países de Mesoamérica+ posee un plan específico para aumentar su presupuesto en función del conocimiento de las brechas de financiamiento existentes. Sin embargo, en Guatemala el CONAP realizó una rápida estimación de las necesidades financieras del sistema de AP a fin de justificar ante el Congreso un aumento del presupuesto para el ejercicio fiscal 2009. En Sudamérica, solamente Perú informa que cuenta con planes genuinos para aumentar en forma significativa el presupuesto para el sistema de AP como parte de los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo de Libre Comercio firmado recientemente con Estados Unidos⁵⁸.

Elemento 8: Responsabilidades institucionales claramente definidas en la gestión financiera de las AP

Panorama regional

En la región de ALC muchos sistemas de AP tienen numerosos ministerios e instituciones con responsabilidades financieras y de gestión. Esta situación conlleva el riesgo de complicaciones, ya que algunas instituciones no reciben

financiamiento suficiente para cumplir con sus responsabilidades de gestión. Sin embargo, la región cuenta con mecanismos institucionales relativamente bien definidos para la gestión financiera de las AP, y este elemento alcanza el puntaje promedio regional más alto dentro del componente de estructura de gobernanza (57%). Once países obtuvieron puntajes de 67% o más, y cuatro de ellos alcanzaron el 100%. En los países con puntajes más bajos, lo habitual era que el manejo del sistema de AP estuviera en manos de numerosas instituciones o que existieran conflictos entre las instituciones a cargo del sistema. Para complicar el cuadro, existen instituciones externas tales como los ministerios de turismo, que son mencionados con frecuencia cuando se hace referencia a conflictos de competencia.

Resultados por subelemento del Elemento 8: Responsabilidades institucionales claramente definidas en la gestión financiera de las AP

- i) **Las instituciones públicas tienen un mandato claro y acordado para el financiamiento de las AP:** Los países de Mesoamérica+, donde el manejo de grupos de AP se encuentra a cargo de distintas instituciones, enfrentaban problemas. En particular, Guatemala y Belice avanzaban con dificultad en la definición de las responsabilidades institucionales en la gestión financiera de las AP. Los países con sistemas más centralizados —por ejemplo, con una única institución a cargo— tenían menores complicaciones. La mayoría de los países de esta subregión obtuvieron puntajes superiores al 33%, que llegaron al 100% en el caso de Costa Rica y Honduras. En

cambio, el puntaje de Nicaragua para este elemento fue cero: los participantes de los talleres consideraron que este país carece de mandatos institucionales claros en relación con la gestión financiera de las AP, en particular en los casos de co-manejo, en los que el gobierno casi no tiene intervención alguna en materia de finanzas. En Sudamérica, todos los países obtuvieron puntajes superiores al 33%, y Brasil y Argentina alcanzaron el 100%. El principal conflicto identificado en relación con las responsabilidades institucionales en esta subregión fue el existente entre los sistemas de AP y las autoridades turísticas nacionales. Una de las áreas de conflicto se refería a la determinación de los niveles de las tarifas y la retención de los ingresos generados. Ecuador presenta un caso complejo debido a que la gestión financiera y administrativa ha sido descentralizada, lo que ha dado lugar a un control muy precario del gobierno central sobre la gestión financiera de cada sitio.

Elemento 9: Requerimientos de personal, perfiles e incentivos bien definidos a nivel de los sitios y del sistema

Panorama regional

En toda la región los interesados informan que las AP carecen de personal suficiente, en particular en lo que se refiere a la cantidad de empleados con capacidad adecuada para la planificación y gestión financiera (véase el cuadro 4.2). El puntaje regional promedio para este Elemento fue de solo 35%. Cuba, Colombia y Bolivia fueron los únicos

CUADRO 4.2. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRABAJAN PARA LOS SISTEMAS NACIONALES DE AP EN SUDAMÉRICA

PAÍS	NÚMERO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN EL AP (2003)	NÚMERO DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN EL AP (2005)	NÚMERO DE HECTÁREAS POR PERSONA
Paraguay	32	46	169,908
Brasil	700	NA	109,065
Perú	280	327	55,961
Bolivia	335	NA	50,761
Colombia	478	429	29,179
Chile	525	NA	28,986
Ecuador	262	277	17,408
Venezuela		1402	14,499
Argentina	911	1300	2,813
Uruguay	16	192	986

Datos para el año 2003: UNEP 2003, Current State of the Natural Protected Areas of Latin America and the Caribbean. Datos para 2008: Provistos por los equipos de países que apoyaron la aplicación de la Ficha de Puntaje.

países que obtuvieron puntajes superiores a la marca del 50%. Los conocimientos financieros especializados están a menudo limitados a un pequeño grupo ubicado en la administración central del sistema de AP, encargado de dar cumplimiento a las políticas básicas en materia de gasto público, como las auditorías financieras. A nivel de los sitios existen escasos incentivos para que los directores de las AP actúen de manera más proactiva en la búsqueda de oportunidades de generación de ingresos. Un poderoso desincentivo es que los ingresos se giran a una cuenta central y no se devuelven necesariamente a las AP que los generaron.

Resultados por subelemento del Elemento 9: Requerimientos de personal, perfiles e incentivos bien definidos a nivel de los sitios y del sistema

- i) **La administración central cuenta con un número suficiente de economistas y planificadores económicos para mejorar la sostenibilidad financiera del sistema:** En toda la región son pocos los miembros del personal que poseen conocimientos y experiencia en economía, finanzas y marketing. Los integrantes del personal de los fondos fiduciarios de las AP suelen poseer este tipo de perfiles de calificación, lo que puede constituir una oportunidad para complementar la capacidad del gobierno en materia de análisis económico y financiero.
- ii) **Existe una estructura organizacional (por ejemplo, una unidad con dedicación exclusiva) con autoridad y coordinación suficientes para manejar adecuadamente las finanzas del sistema de AP:** Una leve mayoría de los países de Mesoamérica+ (Panamá, El Salvador, México, Costa Rica y Honduras) informó que contaba con estructuras organizacionales adecuadas para la gestión financiera de sus sistemas de AP, las cuales consisten generalmente en una unidad de gestión y planificación financiera para el sistema en su conjunto. No obstante, la mayoría de los países señalan también que usualmente estas unidades no poseen suficientes economistas o personal especializado en planificación financiera. Por lo tanto, estas unidades están en condiciones de atender las necesidades operativas del día a día, pero no disponen de capacidad para la planificación estratégica. Una situación similar se observa en los sistemas de AP de Sudamérica, que suelen tener unidades de gestión financiera pero informan también de la escasez de economistas o personal especializado en planificación financiera. Si bien los ministerios de medio ambiente de Colombia, Argentina y Perú cuentan con equipos dedicados en forma exclusiva a la economía ambiental y de los recursos naturales, estos no forman parte de la estructura organizacional del sistema de AP.
- iii) **A nivel regional y de los sitios de AP, existe capacidad profesional suficiente para promover la sostenibilidad financiera a nivel de los sitios:** Es habitual que los sistemas de AP de Mesoamérica+ establezcan en la documentación de los términos de referencia que las responsabilidades del director de una AP incluyen prácticas de manejo costo-efectivo y en algunos casos la generación de ingresos. Sin embargo, puede ocurrir que las descripciones de puestos no sean tan claras o específicas en lo que respecta a las funciones y requerimientos de las prácticas de gestión financiera, la costo-efectividad de los programas y las actividades de generación de ingresos. Algunos países, como Guatemala y Honduras, señalan asimismo que los directores de los sitios carecen de capacidad para desempeñar adecuadamente estas funciones. En cuanto a Sudamérica, en Brasil, Colombia, Venezuela y Bolivia los directores de AP tienen responsabilidad directa en la obtención y gestión de los recursos financieros. En Argentina, las responsabilidades se dividen entre los funcionarios a cargo de obtener los fondos y aquellos cuya tarea consiste en manejar los gastos correspondientes. En Perú, los administradores de sitios de AP pueden en la práctica obtener fondos, pero esta responsabilidad no se halla especificada en sus términos de referencia.
- iv) **Las funciones de los directores de los sitios de AP incluyen gestión financiera, costo-efectividad y generación de ingresos:** En Mesoamérica+ no existen incentivos establecidos que constituyan una motivación para que los directores de AP promuevan la sostenibilidad financiera de sus áreas. Por el contrario, los ingresos generados por las AP se destinan al sistema de AP o bien al tesoro público; no existe ninguna garantía de que tales ingresos serán reinvertidos en las AP que los han generado. Una excepción a esta práctica es México, donde todos los ingresos de las AP que se transfieren a la Tesorería Federal están específicamente afectados para su devolución a las AP que los generaron. En Sudamérica, las AP que generan mayores ingresos se consideran asimismo prioridades para la asignación de recursos, si bien esta práctica no suele estar garantizada por una política o procedimiento escrito. Ecuador ha aprobado recientemente una nueva política que permite a las AP retener el 50% de los ingresos autogenerados, mientras que el remanente se comparte con el resto del sistema de AP.
- v) **La evaluación del desempeño de los directores de sitios de AP incluye la evaluación de la sana planificación financiera, la generación de ingresos, la recaudación de tarifas y el manejo costo-efectivo:** En la totalidad del territorio de esta región, las evaluaciones de desempeño de los directores de AP en general no incluyen criterios para la



©Simon Williams/TNC

evaluación de tal desempeño en materia de planificación financiera o generación de ingresos.

- vi) **Existe capacidad de auditoría de las finanzas de las AP:** Los países en general tienen una sólida capacidad de auditoría financiera para sus sistemas de AP, debido a que estas son condiciones requeridas por la política básica de gasto público aplicable a todos los entes oficiales. Sin embargo, la capacidad de auditoría no se halla dentro de las estructuras de manejo del sistema de AP, porque estas auditorías se encuentran a cargo de organismos especializados del gobierno central.
- vii) **Los directores de AP tienen posibilidad de presupuestar y planificar para el largo plazo (por ejemplo, cinco años):** Los directores de AP tienen posibilidad de elaborar planes para el largo plazo. Estos planes típicamente se elaboran bajo la forma de planes de manejo de las AP (habitualmente por un período de cinco años), e incluyen asimismo estimaciones de costos (presupuestos) para su implementación.

Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo

Introducción a los elementos del Componente 2 de la Ficha de Puntaje

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 requerimientos

Recuadro 4.10. Planificación financiera y de negocios

La planificación financiera es el basamento de los elementos de costo e ingresos. Consiste en comparar los costos y gastos con los fondos disponibles a lo largo del tiempo. Este equilibrio de la planificación es importante para cerrar la brecha entre la oferta (ingresos/presupuesto) y la demanda (costos), haciendo que el sitio y el sistema resulten predecibles al moderarse las fluctuaciones del financiamiento. Esta planificación debería llevarse a cabo tanto a nivel de la red del sistema como en cada uno de los sitios. Se debe considerar que la planificación financiera constituye la base de un plan de negocios, que define el diseño de la estrategia para obtener los fondos identificados. Los planes de negocios también pueden ser la fuente de la información financiera proporcionada por los sitios que alimenta de datos a los mecanismos de presentación de información a nivel del sistema. La presentación de información sobre los gastos y los resultados de las inversiones en AP será importante para mostrar el manejo costo-efectivo de las AP y el valor que tienen las asignaciones presupuestarias del gobierno como instrumentos para mejorar ese manejo.

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 permite a los directores de las AP tomar decisiones financieras estratégicas, como por ejemplo asignar el gasto de modo de atender las prioridades de manejo, identificar las reducciones de costo apropiadas y prevenir potenciales problemas en los flujos de fondos. Una mejor planificación puede asimismo ayudar a las partes interesadas de las AP a obtener más fondos. Cuando las AP se manejan de acuerdo con sólidos programas apuntalados por sanas prácticas fiscales, los donantes y los gobiernos sienten confianza en que sus fondos serán invertidos de manera eficaz en el sistema de AP.

El Componente 2 de la Ficha de Puntaje adopta el concepto amplio de planificación financiera —atención y cuidado del equilibrio entre ingresos y gastos— y lo aplica a las prácticas y tareas específicas de la planificación de negocios. En la mayoría de las AP el proceso de planificación de negocios avanza en dos etapas. En primer lugar, en los planes de negocios se analiza e identifica la brecha de financia-

Elemento 1 – Manejo y planificación de negocios a nivel de los sitios

- (i) Calidad de los planes de manejo de AP utilizados (en función de los objetivos de conservación, las necesidades de manejo y los costos basados en un análisis de costo-efectividad).
- (ii) Se utilizan planes de manejo de las AP en los sitios de AP de todo el sistema.
- (iii) Se elaboran planes de negocios, basados en formatos estándar y vinculados a los planes de manejo y objetivos de conservación de las AP, en todo el sistema de AP.
- (iv) Se implementan planes de negocios en todo el sistema de AP (el grado de implementación se mide por el logro de los objetivos).
- (v) Los planes de negocios de las AP contribuyen a la planificación y elaboración de presupuestos a nivel del sistema.
- (vi) Se monitorean los costos de implementación de los planes de manejo y de negocios, lo que contribuye a la definición de pautas de costo-efectividad y a la presentación de información sobre el desempeño financiero.

Elemento 2 - Sistemas de contabilidad y auditoría operativos, transparentes y útiles

- (i) Se aplica un sistema de contabilidad de costos (operativos y de inversión), transparente y coordinado, en todo el sistema de AP.
- (ii) Se han establecido y se encuentran en funcionamiento sistemas de seguimiento de los ingresos de cada AP.
- (iii) Las características del sistema existente permiten que la información contable contribuya a la planificación y elaboración de presupuestos a nivel del sistema.

Elemento 3 - Sistemas de monitoreo y presentación de información sobre el desempeño de la gestión financiera

- (i) Las partes interesadas reciben de las autoridades de las AP información completa y exacta sobre todos los ingresos y gastos de las áreas.
- (ii) Se mide y declara el rendimiento financiero de las inversiones relacionadas con el turismo, cuando ello es posible (por ejemplo, seguimiento del aumento de los ingresos por visitas antes y después de la creación de un centro de visitantes).
- (iii) Se ha establecido un sistema de monitoreo y presentación de información que muestra cómo y por qué se asignan fondos entre los distintos sitios y a la autoridad central de las AP.
- (iv) Se ha establecido un sistema de presentación de información y evaluación que muestra el grado de eficacia con que las AP hacen uso del financiamiento de que disponen (por ejemplo, tasa de desembolso y costo-efectividad) para alcanzar los objetivos de manejo.

Elemento 4 - Métodos de asignación de fondos a los distintos sitios de AP

- (i) El presupuesto nacional de AP se asigna a los sitios en función de criterios acordados y apropiados (por ejemplo, tamaño, amenazas, necesidades, desempeño, etc.).
- (ii) Los fondos recaudados por las AP co-manejadas no reducen las partidas asignadas en el presupuesto gubernamental mientras continúen existiendo brechas de financiamiento.

Elemento 5 - Capacitación y redes de apoyo para que los directores de las AP puedan operar con mayor costo-efectividad

- (i) Los directores de AP desarrollan y utilizan pautas de manejo costo-efectivo.
- (ii) Existe una red que vincula los sitios de AP para que los directores de las áreas compartan información sobre costos, prácticas e impactos.
- (iii) Existen comparaciones de costos operativos y de inversión entre sitios de AP que son completas, se hallan disponibles y se utilizan para el seguimiento del desempeño de los directores de las áreas.
- (iv) Existen sistemas de monitoreo y aprendizaje de la costo-efectividad cuyos aportes se incorporan a las políticas y a los planes de manejo del sistema.
- (v) Los directores de sitios de AP han recibido capacitación en gestión financiera y manejo costo-efectivo.
- (vi) El sistema de financiamiento de las AP facilita que éstas compartan los costos de las prácticas comunes entre sí y con la administración central de las AP⁵⁹.

¿Qué es un plan de negocios?

Un plan de negocios de AP es un plan que analiza e identifica la brecha de financiamiento en las operaciones del área y presenta oportunidades para reducir esa brecha por medio de eficiencias de costos operativos o mecanismos de generación de ingresos. Un plan de negocios no hace referencia a planes de negocios especializados para servicios concesionados específicos dentro de una AP. Cada país puede tener su propia definición y metodología para los planes de negocios o llevar a cabo únicamente análisis financieros, y por lo tanto es posible que las preguntas deban ser adaptadas en forma acorde.

miento en las operaciones de las AP. En segundo lugar, sobre la base de esa información, dichos planes presentan a las autoridades de las AP oportunidades para cerrar o reducir esa brecha mediante eficiencias de costos operativos o esquemas de generación de ingresos. Sin embargo, algunos países tienen distintas definiciones y metodologías operativas para los planes de negocios. Es posible que algunos países apliquen todavía sólo procedimientos de análisis financiero, sin utilizar protocolos completos de planes de negocios en este momento

Desempeño regional y principales hallazgos en relación con el Componente 2: Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo

Panorama general

El desempeño promedio de la región de ALC en el componente de planificación de negocios (Componente 2) alcanzó un puntaje de 32%. La mayoría de los países mostró un desempeño poco satisfactorio en este componente de la Ficha de Puntaje, lo que refleja la falta generalizada de herramientas de planificación de negocios a nivel de los sitios y del sistema. Los países que lograron el mejor desempeño en este aspecto (con puntajes superiores al 50%) fueron Cuba, México, Colombia, Argentina y Bolivia, siendo Colombia el país que mostró la fortaleza relativa más alta.

En el gráfico 4.9 se presentan los puntajes obtenidos al combinar los cinco elementos de este componente de planificación de negocios. Estos puntajes para el Componente 2 corresponden a los 20 países de Mesoamérica+ y Sudamérica que completaron la Parte II de la Ficha de Puntaje. En el gráfico 4.10 se presenta esta misma información para cada subregión, en dos gráficos relacionados.

Los elementos referidos a la planificación de negocios brindan información útil para la formulación de políticas: **solventar la**

brecha de financiamiento es asequible para los gobiernos de la región. Los costos de manejo básico podrían quedar cubiertos si la partida anual que el gobierno asigna a los presupuestos de las AP de la región aumentara en **un factor de 3**, a fin de cubrir la actual brecha de financiamiento anual de **\$314 millones** (no incluye Venezuela). Este es el factor promedio, derivado de los 18 países que han informado sus brechas de financiamiento, pero la variación de factores entre los países es considerable. Los gobiernos de los distintos países asignan solamente una pequeña fracción de sus recursos financieros a las AP. A éstas se destina solo el 1% del total del presupuesto ambiental a nivel nacional y solo el 0,006% del PIB de la región, en promedio. La tarea de cubrir estas brechas de financiamiento, incluso al nivel básico, parece algo enteramente factible y al alcance de los gobiernos, que puede contribuir a garantizar un manejo sano de las AP⁶⁰.

El gráfico 4.11 ofrece un panorama regional de los cinco elementos de la planificación de negocios. Los puntajes más altos alcanzados correspondieron al Elemento 4 del Componente 2: Métodos de asignación de recursos, sistemas de contabilidad y auditoría. Entre los elementos con puntajes más bajos se encuentra el manejo y la planificación de negocios de las AP a nivel de los sitios (Elemento 1). Este resultado para el Elemento 1 refleja la vinculación existente entre los planes de manejo y los planes de negocios. La planificación de negocios simplemente no puede existir si la AP carece de un plan de manejo. Un hallazgo digno de mención es que la mayoría de las AP de la región no posee un plan de manejo. Aun en los casos en que existen herramientas de gestión y planificación en una AP, lo habitual es que no se haga uso de ellas debido a la limitación de los recursos con que se cuenta para ponerlas en práctica y a la falta generalizada de una cultura de planificación para el manejo de las AP.

Asimismo, el desafío particular corporizado en el Elemento 1 presenta cierta complejidad, dado que este exige la integración de herramientas y prácticas tradicionales propias del sector de la conservación, como los planes de manejo, con enfoques e instrumentos nuevos tomados del sector privado, como la planificación de negocios y las prácticas de manejo costo-efectivo.

Los principales hallazgos en relación con cada uno de los cinco elementos del Componente 2 se describen por país en el cuadro 4.3. En la sección “Principales hallazgos” se analizan otros detalles de estos cinco elementos con respecto a cada uno de sus subelementos.

Principales hallazgos sobre los elementos del Componente 2: Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo, en la región

- **Manejo y planificación de negocios a nivel de los sitios de AP:** La mayoría de los países de la región no cuentan con

planes de sostenibilidad financiera para sus AP. Asimismo, muchas autoridades de AP entienden que tales planes se limitan solamente a los presupuestos incorporados a los planes de manejo. En muchos países las autoridades de las AP no tienen una comprensión clara de lo que supone un plan financiero o un plan de negocios; en varios países el término “negocios” suscita desconfianza. La palabra “negocios” se asocia con frecuencia a la privatización y tiene una connotación negativa. En los pocos países que cuentan con planes de negocios desarrollados a nivel de las AP, la implementación de estos instrumentos resultó difícil, de-

bido especialmente a la inexistencia de recursos humanos con capacidad para impulsar estos procesos locales de financiamiento de las AP. Los países aún no están integrando sus planes de manejo y sus planes operativos anuales con la eficacia del manejo y la planificación financiera. Se considera, en cambio, que estas herramientas de negocios son procesos paralelos y se implementan por separado, con escasa interacción y coordinación entre los distintos actores que participan. Nuevamente, esta situación refleja el bajo nivel de interacción entre los directores de las AP y los administradores del sistema de financiamiento.

GRÁFICO 4.9. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE PARA EL COMPONENTE 2 EN LOS 20 PAÍSES (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)

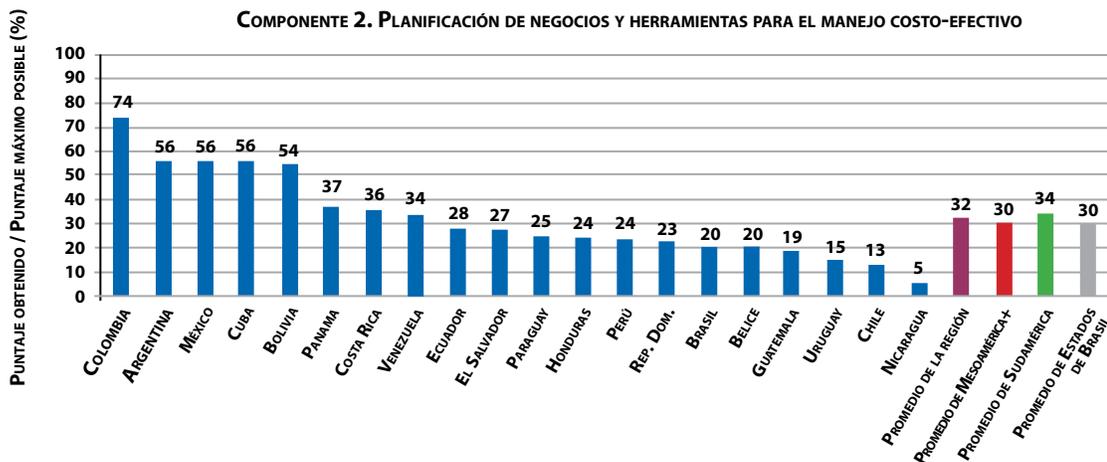


GRÁFICO 4.10. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE PARA EL COMPONENTE 2 EN LOS PAÍSES DE MESOAMÉRICA+ (IZQUIERDA) Y SUDAMÉRICA (DERECHA) (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)

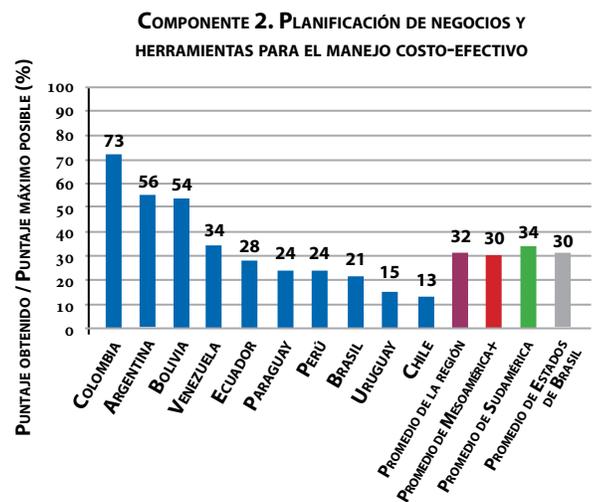
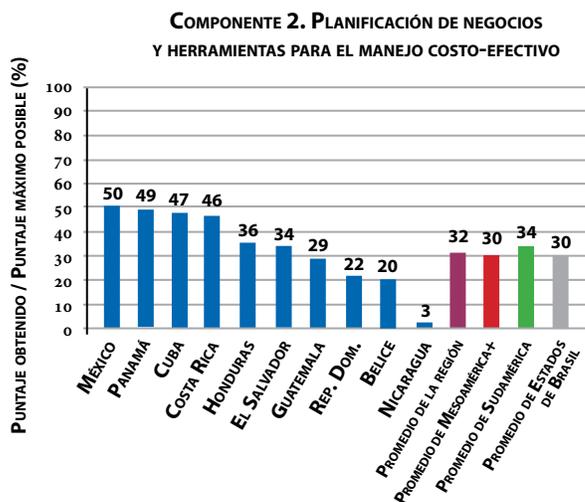
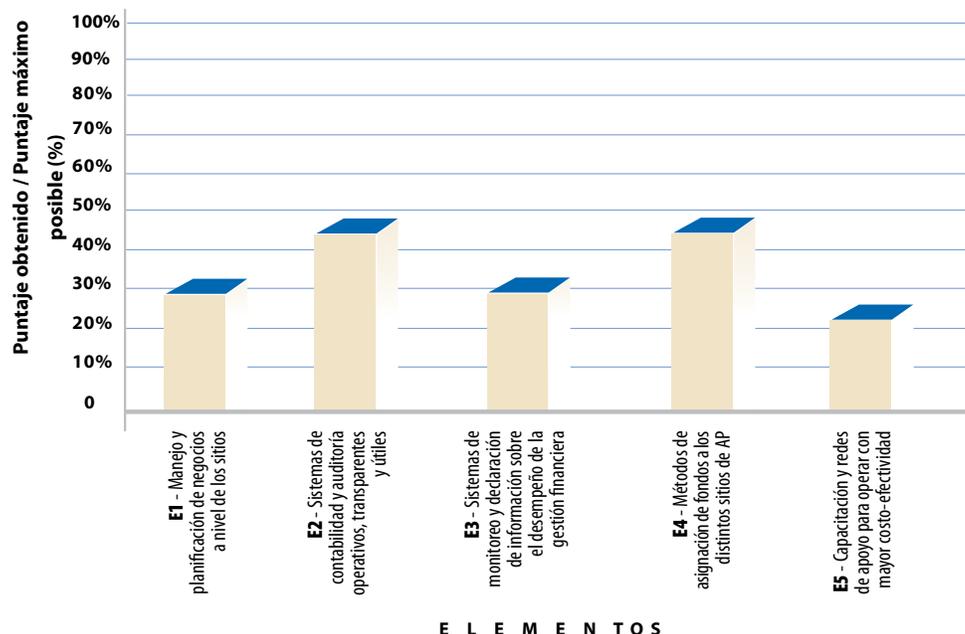


GRÁFICO 4.11. COMPONENTE 2: PLANIFICACIÓN DE NEGOCIOS Y HERRAMIENTAS PARA EL MANEJO COSTO-EFECTIVO: RESULTADOS PROMEDIO EN 20 PAÍSES DE ALC



CUADRO 4. COMPONENTE 2: PLANIFICACIÓN DE NEGOCIOS Y HERRAMIENTAS PARA EL MANEJO COSTO-EFECTIVO: RESULTADOS POR ELEMENTO Y POR PAÍS (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)

COMPONENTE 2	MESOAMÉRICA+										SUDAMÉRICA										PROMEDIO SA	PROMEDIO	
	CUBA	MEXICO	PANAMÁ	COSTA RICA	EL SALVADOR	HONDURAS	REP. DOM.	BELICE	GUATEMALA	NICARAGUA	PROMEDIO MA	COLOMBIA	ARGENTINA	BOLIVIA	VENEZUELA	ECUADOR	PARAGUAY	PERÚ	BRASIL	URUGUAY			CHILE
E1. Manejo y planificación de negocios a nivel de los sitios	61	83	17	22	17	17	6	17	22	17	28	78	22	22	11	44	17	33	44	6	10	29	28
E2. Sistemas de contabilidad y auditoría operativos, transparentes y útiles	56	67	44	78	67	33	67	33	33	0	48	67	100	67	33	44	22	44	33	0	17	43	45
E3. Sistemas de monitoreo y declaración de información sobre el desempeño de la gestión financiera	67	17	58	50	25	17	25	17	0	0	28	67	25	42	50	25	17	25	25	8	8	29	28
E4. Métodos de asignación de fondos a los distintos sitios de AP	0	25	100	75	50	100	0	0	75	0	43	100	100	100	50	0	50	0	0	50	24	47	45
E5. Capacitación y redes de apoyo para operar con mayor costo-efectividad	50	56	25	6	13	13	13	22	13	0	21	56	33	39	28	28	17	17	0	11	8	24	22
Total Componente 2 Puntaje máximo posible (%)	56	56	37	36	27	24	23	20	19	5	30	74	56	54	34	28	25	24	20	15	13	34	32



©Harold E. Maile/TNC

• **Sistemas de contabilidad y auditoría operativos, transparentes y útiles:** Este elemento recibió los puntajes más altos (45%) dentro del Componente 2. Se considera que un número de países levemente mayor en Mesoamérica+ que en Sudamérica posee buenos sistemas de contabilidad de AP. En general, las AP emplean los mismos sistemas de contabilidad y auditoría que se utilizan para todo el sector público del país, en lugar de sistemas de contabilidad especialmente adaptados a sus necesidades. Los sistemas de contabilidad y auditoría aún no atienden adecuadamente las necesidades específicas de recopilación y análisis de datos de las AP para su adecuada planificación financiera. Es frecuente que los sistemas vigentes no tomen en cuenta todas las fuentes de financiamiento, en especial aquellas que provienen de la cooperación internacional.

- **Sistemas de monitoreo y presentación de información** sobre el desempeño de la gestión financiera: En términos generales, los sistemas de monitoreo están en condiciones de efectuar un seguimiento de los gastos, en especial en los sistemas de AP no descentralizados, pero los países se encuentran aún lejos de utilizar estos datos para la toma de decisiones de manejo. Cuando existen, por ejemplo, datos obtenidos a partir de medidas adecuadas de seguimiento, es posible que los pasos siguientes, como el análisis de la costo-efectividad y la evaluación del rendimiento de las inversiones en las AP, no se concreten. En los países que dependen más de la cooperación internacional se observan mejores sistemas de monitoreo y presentación de información. De este hallazgo se infiere que en los países que dependen en gran medida del presupuesto gubernamental es menor el requisito de poseer sólidos sistemas de rendición de cuentas y monitoreo del desempeño.
- **Métodos de asignación de fondos a los distintos sitios de AP:** Este elemento recibió el puntaje más alto (45%) del Componente 2. No obstante, el desempeño de los distintos países de la región fue muy variado, registrándose puntajes de 100% en cinco países y de 0% en otros siete. En general, la mayoría de los países de la región no han establecido en forma plena criterios específicos para la asignación de fondos a los distintos sitios, y no cuentan tampoco con procedimientos sistemáticos para realizar esta asignación.

En relación con este elemento, los países que obtuvieron los puntajes más altos —Argentina, Colombia y Bolivia— informaron acerca de una cantidad de prácticas y procedimientos que facilitan la asignación técnica de recursos, aun cuando todavía no se han establecido métodos sistemáticos. Estos países con mejores puntajes suelen tener criterios de asignación de fondos, pero carecen de un proceso robusto de asignación caracterizado por procedimientos estándar.

- **Capacitación y redes de apoyo para que los directores de las AP puedan operar con mayor costo-efectividad:** El elemento de capacitación y apoyo fue el que obtuvo el puntaje promedio más bajo de la región (22%). La gran mayoría de los países obtuvo puntajes inferiores a 30%. En general, no se han desarrollado en la región herramientas específicas que respalden el manejo costo-efectivo de las AP. Análogamente, los directores de las AP tienen muy pocas oportunidades de capacitarse en lo relativo a la costo-efectividad de operación, ya que por lo general los temas financieros no han sido incorporados a los programas oficiales de capacitación para el personal de AP.

Sobre la base de los puntajes alcanzados para estos elementos, los países que con mayor probabilidad brindarán apoyo a este componente específico de planificación de negocios son Colombia, Argentina, Cuba y México. Los países que tienen mayor probabilidad de necesitar apoyo y asesoramiento son Nicaragua, Chile y Uruguay. Estos países mostraron necesidades concernientes a aspectos de la planificación de negocios que requerirán un proceso de apoyo regional e internacional.

Componente 2: Planificación de negocios y herramientas para el manejo costo-efectivo

Elemento 1: Manejo y planificación de negocios a nivel de los sitios

Panorama regional

La mayoría de los países de la región no posee planes de negocios para sus AP. La planificación se limita con frecuencia a la preparación de un presupuesto a ser incluido en los planes de manejo de las AP. En muchos países, las autoridades y el personal de las AP

a menudo no comprenden claramente en qué consiste un plan financiero o un plan de negocios. El promedio regional para este elemento es de 28%, con solo tres países que alcanzan un puntaje superior al 50%. Los planes financieros y de negocios que existen en la región deberían considerarse herramientas de primera generación para el manejo de las AP. Asimismo, para la mayor parte del personal y los responsables de tomar decisiones en el sector de la conservación, estas son herramientas nuevas, debido a que los profesionales de las AP poseen en su gran mayoría formación en ciencias y no suelen estar preparados para manejar herramientas y procedimientos de planificación financiera y de negocios o no se sienten cómodos utilizándolos. Los resultados correspondientes al Elemento 1 muestran que la planificación financiera y de negocios para las AP se encuentra en una etapa muy preliminar, y existe una clara necesidad de mejorar significativamente estas prácticas en toda la región.

En los países que han desarrollado estas herramientas de planificación a nivel de las AP —como Panamá, Perú, Nicaragua y Ecuador— su aplicación práctica ha resultado dificultosa dadas las barreras existentes a nivel de los sistemas nacionales y la falta de capacidad en los sitios para implementar los planes.

Resultados por subelemento del Elemento 1: Manejo y planificación de negocios a nivel de los sitios

- i) **Se utilizan planes de manejo de AP en los sitios de todo el sistema:** La utilización de planes de manejo es práctica común en todos los sistemas de AP de la región, aunque solamente un pequeño porcentaje de estas áreas tienen planes de manejo actualizados. Colombia tiene un alto número de AP con planes de manejo vigentes, todos ellos preparados con los recursos técnicos internos de la Dirección de Parques Nacionales.
- ii) **Se elaboran planes de negocios basados en formatos estándar y vinculados con los planes de manejo y los objetivos de conservación de las AP en todo el sistema:** Los planes de negocios de las AP son todavía muy poco comunes; no obstante, es posible encontrar en la región un número de casos en que las AP incluyen planes de negocios en sus modelos. En la mayoría de estos casos los planes de negocios fueron desarrollados como un componente de proyectos de donantes. Brasil, Colombia y Ecuador informaron que sus nuevos planes de manejo ya están comenzando a incorporar el análisis financiero. Cuba declara que sus planes de manejo de AP también incluyen planes de negocios. Sin em-

bargo, estos planes de las AP cubanas no son planes de negocios conforme a la definición contenida en la Ficha de Puntaje sino más bien planes financieros, debido a que incluyen solamente estimaciones de las necesidades financieras de los sitios pero no incorporan una estrategia de financiamiento para subsanar las brechas que existen en este aspecto. Los países en que se aplicaron planes de negocios piloto, como Ecuador y Panamá, todavía necesitan metodologías mejores y más estandarizadas para que los planes resulten más útiles. En el curso de los talleres nacionales algunos países, como Bolivia y Venezuela, manifestaron sus aprensiones ante el concepto de planificación de negocios porque esta herramienta se percibe como vinculada a la privatización de recursos dentro de las AP.

- iii) **Se implementan planes de negocios en todo el sistema de AP:** En algunos países los sitios individuales de AP cuentan con planes de negocios, pero estos rara vez han sido implementados. México es el único país que informa de la aplicación de planes de negocios en todas las AP. En Sudamérica, pocos países informan acerca de experiencias de aplicación de planes de negocios a las necesidades de las AP.
- iv) **Los planes de negocios de las AP contribuyen a la planificación y preparación de presupuestos a nivel del sistema:** En Mesoamérica+, solo México y Cuba declararon que los planes de negocios de las AP son una contribución a la planificación y preparación de presupuestos a nivel del sistema. En Sudamérica, solamente Colombia informó que los planes de negocios de los sitios de AP individuales hacen una contribución a nivel del sistema.
- v) **Se monitorean los costos de implementación de los planes de manejo y de negocios, lo que contribuye a la definición de pautas sobre costo-efectividad y a la presentación de información sobre el desempeño financiero:** En Mesoamérica+, los únicos países que declararon que monitorean la implementación de los planes de negocios de sus AP fueron México y Cuba. En Sudamérica, solamente Colombia informa que monitorea el costo de implementación de los planes de manejo y de negocios. El monitoreo en Colombia se realiza en forma mensual para verificar el uso eficiente de los recursos financieros; sin embargo, Colombia reconoce también que se carece de información para monitorear adecuadamente la costo-efectividad de las inversiones realizadas en las AP.

Elemento 2: Sistemas de contabilidad y auditoría operativos, transparentes y útiles

Panorama regional

El Elemento 2, junto con el Elemento 4, alcanzó el puntaje promedio más alto dentro del componente de planificación de negocios. Argentina obtuvo el mejor puntaje de la región, 100%, mientras que Nicaragua y Uruguay obtuvieron 0%. Un número de países levemente mayor en Mesoamérica+ que en Sudamérica informó que cuenta con buenos sistemas de contabilidad. En general, las AP emplean los mismos sistemas de contabilidad y auditoría que se utilizan para todo el sector público del país, en lugar de adaptar los sistemas de contabilidad a sus necesidades específicas.

Si bien en términos generales los sistemas de contabilidad y auditoría del sector público han mejorado en la región, estos no se ocupan de los datos y análisis específicos que se requieren para la buena planificación financiera de las AP. Más aún, es frecuente que estos sistemas de contabilidad y auditoría no tomen en cuenta todas las fuentes de financiamiento, en especial aquellas que provienen de la cooperación internacional (pública y privada). La complejidad de los mecanismos de conservación tampoco permite su articulación con esos sistemas preexistentes propios del sector público. La vasta mayoría de los países, por ejemplo, no pudo presentar un desglose financiero de las AP marinas y terrestres, las AP privadas que se consideran parte del sistema, o incluso aquellas comprendidas en acuerdos de co-manejo

Resultados por subelemento del Elemento 2: Sistemas de contabilidad y auditoría operativos, transparentes y útiles

i) **Se aplica un sistema de contabilidad de costos (operativos y de inversión) transparente y coordinado en todo el sistema de AP:** En Mesoamérica+, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y la República Dominicana informaron que cuentan con sólidos sistemas de contabilidad de costos, aunque estos países también reconocen que existen deficiencias en la disponibilidad de información concerniente a los diferentes recursos financieros. Esto significa que estos sistemas de contabilidad de costos tienen problemas para efectuar el seguimiento de los distintos tipos de recursos: fondos incluidos en el presupuesto gubernamental, fondos según el tipo de cooperación internacional, ingresos por concepto de actividades con base en los sitios, etc. El resto de los países de la región maneja las finanzas de sus sis-

temas de AP de conformidad con los sistemas habituales de contabilidad gubernamental. Tanto en Sudamérica como en Mesoamérica+, los altos puntajes obtenidos en relación con este subelemento podrían responder principalmente a la existencia de sistemas nacionales de contabilidad y presentación de información en uso en el sector público, y no a estrategias o políticas orientadas específicamente a apoyar la sostenibilidad financiera de las AP. En Sudamérica, Argentina, Bolivia, Colombia y Perú son países cuyos sistemas de contabilidad brindan información específica para cada sitio de AP. En Venezuela y Ecuador, la información contable se maneja en forma descentralizada; no existe un sistema nacional que centralice y monitoree las asignaciones específicas efectuadas a cada AP. En Colombia, existen iniciativas para brindar acceso a la información financiera a nivel de los sitios y del sistema, pero los usuarios tropiezan con problemas para sistematizar la información.

Un problema común del que se informa en relación con este subelemento es el acceso inadecuado o incluso la falta total de acceso de los sitios individuales de AP a la información financiera recopilada a nivel central que no es devuelta a los sitios. Este bloqueo de información se debe a la falta de canales eficientes de comunicación. En algunos casos, la gestión financiera se encuentra centralizada en tal grado que ni siquiera las oficinas administrativas de los sistemas de AP —para no mencionar los sitios individuales— manejan recursos financieros. Este problema de información identificado en relación con este subelemento sugiere una fuerte necesidad de sistemas de contabilidad diseñados para atender las necesidades específicas de las AP a nivel de cada sitio y del sistema. Asimismo, estos sistemas deberían generar informes destinados a distintos usuarios, como los directores de AP, funcionarios gubernamentales y donantes.

ii) **Se han establecido y se hallan operativos sistemas de seguimiento de ingresos en cada AP:** Todos los países de Mesoamérica+ declaran contar con sistemas para el monitoreo de los ingresos de las AP, siendo Nicaragua la única excepción. No obstante, se observaron diferencias entre los países en lo referente a dicho monitoreo, mientras que la calidad y eficacia de esos sistemas es un tanto discutible. Aunque Honduras, por ejemplo, estableció mecanismos para monitorear los ingresos a nivel del sistema, no se dispone de ellos a nivel de los sitios individuales. Belice informa que posee muy buenos sistemas de seguimiento de ingresos para sus Reservas Marinas, pero esos sistemas están menos desarrollados

en el caso de sus Parques Nacionales. Del mismo modo, en Sudamérica los sistemas de cada país son diferentes, con grados variables de eficacia. Perú informa que realiza el seguimiento de todos los ingresos recaudados en los sitios por la dirección de la AP, si bien algunas de las áreas no informan acerca de los ingresos recaudados por las comunidades locales. En Colombia, Ecuador y Venezuela los sistemas de seguimiento de ingresos no están automatizados, lo que retarda la rendición de cuentas. Argentina informa que posee un sistema de seguimiento pero señala que se requieren algunas mejoras. Solo Uruguay carece de un sistema de seguimiento de ingresos.

- iii) **Las características del sistema existente permiten que la información contable contribuya a la planificación y preparación de presupuestos a nivel del sistema:** En Mesoamérica+, la información contable contribuye en general a la planificación y la elaboración de presupuestos a nivel de los sitios, con excepción de Nicaragua, Guatemala y Honduras, donde esta información no es útil para la planificación. Argentina, Venezuela y Colombia informaron de la aplicación de prácticas interesantes en las que distintas oficinas técnicas toman parte en la elaboración del presupuesto o en la asignación de recursos a las AP. Estas prácticas son con frecuencia el resultado de iniciativas personales de profesionales y autoridades, pero no han sido plasmadas en procedimientos institucionales. Casi todos los países de la región declararon que los sistemas de contabilidad existentes solo incluyen los presupuestos gubernamentales. En consecuencia, esos sistemas de contabilidad suelen no estar coordinados ni alineados con los recursos provenientes de la cooperación internacional o los fondos fiduciarios de las AP.

Elemento 3: Sistemas de monitoreo y presentación de información sobre el desempeño de la gestión financiera

Panorama regional

En general, los sistemas de monitoreo realizan un seguimiento de los gastos, especialmente en los sistemas de AP que no están descentralizados, pero los países aún están lejos de utilizar estos datos financieros para el manejo y la toma de decisiones. El manejo basado en la información contable y financiera mira estratégicamente hacia adelante, analizando la costo-efectividad de los programas y evaluando el rendimiento de las inversiones en las AP. El puntaje promedio de este elemento en la región fue 28%, correspondiendo los puntajes más altos a Cuba, Panamá y Colombia.

Dos países de Mesoamérica+ obtuvieron puntajes iguales a cero, y dos países de Sudamérica puntajes inferiores a 10%. Ningún país informa aún sobre el rendimiento financiero de las inversiones en las AP. Otra situación que requiere atención es la falta de un monitoreo sistemático de la eficacia del gasto y de los programas. Países como Colombia y Argentina poseen información y capacidad para llevar a cabo estos análisis, pero estas prácticas aún no han sido integradas a las actividades cotidianas de las AP.

Los países que reciben más asistencia de la cooperación internacional alcanzaron los puntajes más altos en este elemento. Este hallazgo indica que estos países desarrollan sistemas más exactos de monitoreo y presentación de información que contribuyen a la aplicación de prácticas de gestión basada en la evidencia debido a la necesidad de rendir cuentas a los donantes.

Resultados por subelemento del Elemento 3: Sistemas de monitoreo y presentación de información sobre el desempeño de la gestión financiera

- i) **Las partes interesadas reciben de las autoridades de las AP información completa y exacta sobre todos los ingresos y gastos de estas áreas:** En Mesoamérica+, varios países han reconocido deficiencias en el monitoreo de los ingresos y gastos de los sistemas de AP y la presentación de información sobre ellos. En Guatemala, por ejemplo, el sistema contable del CONAP no incluye información proveniente de las AP manejadas por otras entidades. Situaciones similares se observan en Nicaragua y Belice. Se informa que los sistemas de monitoreo y presentación de información sobre ingresos y gastos de las AP en Cuba son bastante satisfactorios; sin embargo, el CNAP, a cargo de la supervisión del sistema de AP en Cuba, tiene acceso solamente a la información financiera de las áreas que maneja en forma directa. En Sudamérica, todos los países definen procedimientos gubernamentales para la información y el monitoreo del gasto público, aunque solamente Bolivia posee un procedimiento específico para presentar información financiera a los comités de gestión de las AP. Cabe destacar que ningún otro país de la subregión comparte sistemáticamente la información financiera con los distintos actores interesados en las AP. En el mejor de los casos, la información financiera de las AP se presenta y analiza internamente o con otras autoridades. Venezuela, Colombia y Argentina señalan que esta información se suministra única y

estrictamente ante el requerimiento correspondiente, aunque en Colombia los datos financieros se publican en un sitio web del gobierno.

- ii) **Se mide y declara el rendimiento financiero de las inversiones relacionadas con el turismo, cuando ello es posible (por ejemplo, seguimiento del aumento de los ingresos por visitas antes y después de la creación de un centro de visitantes):** En la mayoría de los países de Mesoamérica+, con excepción de Costa Rica, Panamá y Cuba, no se mide ni se informa el rendimiento financiero de las inversiones relacionadas con el turismo en las AP. En Sudamérica, unos pocos países —Venezuela, Argentina y Colombia— efectúan un seguimiento del impacto de determinadas inversiones en las AP, principalmente sobre la base del flujo de visitantes. En ninguno de estos tres países se realiza un análisis del rendimiento financiero de esas inversiones para mejorar las decisiones referidas al modo y lugar de colocación de las inversiones de capital.
- iii) **Se ha establecido un sistema de monitoreo y presentación de información que muestra cómo se asignan fondos a los distintos sitios y a la autoridad central de las AP:** El monitoreo de la asignación de fondos a las AP se encuentra aún en su etapa más temprana en la mayoría de los países de Mesoamérica+, salvo en Costa Rica. Este mismo hallazgo es válido para Sudamérica, con la excepción de Colombia; este país informa que se realiza un monitoreo mensual a fin de garantizar que al finalizar el ejercicio los fondos hayan sido aplicados en su totalidad. Ecuador informa que cuenta con criterios de asignación, como el otorgamiento de prioridad a las AP nuevas, pero no hay un sistema para monitorear la aplicación de tales criterios. Venezuela describe una situación similar, en la que los fondos se asignan en función de las prioridades acordadas en la etapa de planificación financiera, aunque no se ha establecido ningún procedimiento de monitoreo o presentación de información. En Perú, el monitoreo de los gastos previstos en el presupuesto se realiza en forma trimestral, pero no se mencionó la existencia de criterios claros para la distribución de estos fondos entre las distintas AP, sino que la asignación se basa más bien en el gasto histórico.
- iv) **Se ha establecido un sistema de evaluación y presentación de información que muestra el grado de eficacia de la utilización que hacen las AP del financiamiento de que disponen (por ejemplo, tasa de**

desembolso y costo-efectividad) para alcanzar los objetivos de manejo: Este subelemento en particular estuvo entre los puntajes más bajos obtenidos para los componentes en ambas subregiones. La mayoría de los países carecen de herramientas para monitorear la eficacia del gasto en los distintos sistemas de AP y de hecho para evaluar qué cosas son costo-efectivas. Los países aún no están en vías de integrar sus planes de manejo y planes anuales operativos con la evaluación de la eficacia del manejo y la planificación financiera.

Elemento 4: Métodos de asignación de fondos a los distintos sitios de AP

Panorama regional

El Elemento 4, junto con el Elemento 2, obtuvo el puntaje más alto en el componente de planificación de negocios (45%). No obstante, el desempeño de los distintos países fue muy variado. En cinco países el puntaje obtenido fue 100%, mientras que para otros siete fue 0%. En general, la mayoría de los países de la región no han establecido criterios específicos para la asignación de fondos a los distintos sitios de las AP, ni cuentan tampoco con un procedimiento sistemático para hacerlo.

Resultados por subelemento del Elemento 4: Métodos de asignación de fondos a los distintos sitios de AP

- i) **El presupuesto nacional de AP se asigna a los sitios en función de criterios acordados y apropiados (por ejemplo, tamaño, amenazas, necesidades, desempeño, etc.):** Los países de Mesoamérica+ carecen en general de criterios bien definidos para asignar fondos a los sitios a título individual. Constituyen excepciones Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, donde existen criterios establecidos basados en el análisis de la brecha ecológica y en informes de racionalización, entre otros. En Sudamérica, posiblemente los procedimientos mejor estructurados y los procesos más participativos se observan en Argentina y Colombia. En ambos países los recursos se asignan con la participación de distintos niveles institucionales, sobre la base de la implementación de los planes de manejo.
- ii) **Los fondos recaudados por las AP co-manejadas no reducen las partidas asignadas en el presupuesto gubernamental mientras continúen existiendo brechas de financiamiento:** En lo que respecta a los fondos públicos asignados a las AP co-manejadas, la mayo-

ría de los países de Mesoamérica+ informaron que el monto de estas partidas no resultaba afectado por el aumento de los ingresos obtenidos por los co-directores de las AP. En el caso de Nicaragua este elemento no era aplicable, dado que el estado no asigna ningún presupuesto a las áreas co-manejadas, independientemente de que estas generen o no ingresos.

En Sudamérica, los gobiernos tienden en general a reducir las partidas asignadas a las AP que ya se encuentran al cuidado de otras partes asociadas en el co-manejo. Generalmente los co-directores señalan que no cuentan con suficientes herramientas a nivel del sitio o respaldo político para generar ingresos; en algunos casos, esta situación da lugar a que estas AP compitan con el gobierno por el financiamiento.

Elemento 5: Capacitación y redes de apoyo para que los directores de las AP puedan operar con mayor costo-efectividad

Panorama regional

Este elemento obtuvo el puntaje promedio más bajo en toda la región dentro del componente de planificación de negocios. Solo México y Colombia alcanzaron puntajes superiores al 50%. La mayoría de los países de la región registraron puntajes inferiores al 30%. En general, no se informó de la existencia de ninguna herramienta específica con que las AP contarán para apoyar el manejo costo-efectivo. Además, no es usual la coordinación técnica entre las instituciones y las personas especializadas en el manejo efectivo y las que trabajan en la sostenibilidad financiera. Del mismo modo, los directores de las AP tienen muy escasas oportunidades de capacitación en operación costo-efectiva, ya que habitualmente los temas financieros no han sido incorporados a los programas oficiales de capacitación para el personal de la autoridad central y de los sitios.

Resultados por subelemento del Elemento 5: Capacitación y redes de apoyo para que los directores de las AP puedan operar con mayor costo-efectividad

i) **Los directores de las AP desarrollan y utilizan pautas de manejo costo-efectivo:** La mayoría de los sistemas de AP de Mesoamérica+ no aplican directrices de manejo costo-efectivo, salvo en los casos de Cuba y México. Sin embargo, Cuba señala que estas directivas no son aún muy eficaces. México cuenta con un catá-

logo de bienes y servicios a nivel del gobierno federal, que ayuda a mantener la transparencia de los procedimientos de compras y contrataciones. Sin embargo, el inconveniente radica en que estos procedimientos también pierden eficiencia y su costo aumenta, porque se aplican de igual manera en todo el ámbito del gobierno. Las actividades de manejo de la mayoría de las AP, incluidas la de México, tienen una especificidad a la que el catálogo de herramientas no necesariamente responde. En general, las principales directrices para garantizar el manejo costo-efectivo que se mencionan en Sudamérica están relacionadas con los procesos estándar para las compras públicas en cada país; no se han identificado herramientas específicas para las AP.

- ii) **Existe una red que vincula los sitios de AP para que los directores de las áreas compartan información sobre costos, prácticas e impactos:** Las redes de aprendizaje no se hallan muy bien desarrolladas en los sistemas de AP de Mesoamérica+, y rara vez se comparan operaciones y costos entre las áreas. En Sudamérica, Venezuela y Colombia poseen centros de capacitación para el personal del sistema de AP. El plan de estudios de estos centros incluye algunos principios de planificación financiera. En casi todos los países de esta subregión, esas redes de aprendizaje existen de manera informal y se activan principalmente en el curso de reuniones y eventos especiales o, en algunos casos, a través de la radio (a nivel de los sitios).
- iii) **Existen comparaciones de costos operativos y de inversiones entre sitios de AP que son completas, se hallan disponibles y se utilizan para el seguimiento del desempeño de los directores de las áreas:** Las oportunidades para que los administradores de la región compartan información y buenas prácticas financieras son informales y dependen de su iniciativa personal. Sin embargo, en Colombia y Argentina los interesados informaron que las cuestiones relacionadas con los recursos financieros normalmente concitan atención, lo que promueve un intercambio informal de información entre los directores de AP.
- iv) **Se han establecido sistemas de monitoreo y aprendizaje de la costo-efectividad que se incorporan a la política y planificación del manejo del sistema:** Ninguno de los países de Mesoamérica+ posee sistemas de monitoreo y aprendizaje de la costo-efectividad. En Sudamérica, Perú informó acerca de una iniciativa en curso para incorporar personal con antecedentes de

gestión a los equipos de las AP. En Ecuador, diez de las AP que recibieron financiamiento del Fondo Ambiental Nacional han incorporado a un contador a sus equipos.

v) **Los directores de sitios de AP han recibido capacitación en gestión financiera y manejo costo-efectivo:** En general, los directores de las AP de Mesoamérica+ no reciben capacitación en gestión financiera y manejo costo-efectivo; en el mejor de los casos, han asistido en forma esporádica a cursos que de algún modo se relacionan con esta área profesional. Análogamente, en Sudamérica hay muy pocas iniciativas que desarrollen la capacidad del personal en financiamiento sostenible. Los centros de formación de guardaparques de Venezuela y Argentina no han incorporado la costo-efectividad y la planificación de negocios al plan de estudios. Una excelente recomendación formulada durante los talleres fue la de crear un centro de formación de directores o administradores de AP en el que fuera posible fortalecer las aptitudes de gestión y desarrollar herramientas prácticas para el manejo costo-efectivo.

vi) **El sistema de financiamiento de las AP facilita que éstas compartan los costos de las prácticas comunes entre sí y con la administración central de las AP:** Los países de Mesoamérica+ y Sudamérica por lo general comparten los costos de recursos tales como imágenes satelitales, actividades de capacitación y otras actividades para el de-

sarrollo de capacidades. Con frecuencia se busca obtener economías de escala y se las aplica en particular a nivel regional cuando existe más de una AP dentro de una región.

Componente 3: Herramientas para la generación de ingresos — Resultados por elemento

Introducción a los elementos de la Ficha de Puntaje sobre herramientas para la generación de ingresos

Los sistemas de AP deberían 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. Los sistemas de AP deberían también diversificar sus fuentes de ingresos a fin de reducir su vulnerabilidad ante los shocks externos y su dependencia de los presupuestos gubernamentales, limitados y variables.

Desempeño regional y principales hallazgos en relación con el Componente 3: Herramientas para la generación de ingresos

Las herramientas para la generación de ingresos, analizadas por el Componente 3 de la Ficha de Puntaje, alcanzaron el puntaje regional promedio más bajo de los tres componentes (30%). Si bien las tarifas de entrada que se cobra a los turistas se aplican a nivel de los sitios en toda la región, estos sistemas tienen diverso grado de com-

Recuadro 4.11. Alternativas para la generación de ingresos

Las AP disponen de numerosas fuentes de financiamiento posibles, además de las partidas previstas en el presupuesto gubernamental. Las fuentes que aquí se enumeran son principalmente ingresos con base en los sitios, pero puede tratarse también de la asignación específica de fondos provenientes de la recaudación de impuestos a nivel nacional (por ejemplo, el impuesto de salida del país). Las siguientes son algunas de estas alternativas para la generación de ingresos a nivel de los sitios y de la red:

- Tarifas / derechos / impuestos aplicados a diversas actividades turísticas en función del valor de los recursos que se visitan.
- Tarifas por la concesión del derecho a operar actividades comerciales dentro de las AP.
- Derechos de concesión para la extracción de productos no forestales dentro de las AP.
- Multas y sanciones por realizar actividades ilegales dentro de las AP.

- Tarifas / derechos / impuestos aplicados a diversas actividades industriales (por ejemplo, acuicultura) en función del valor de los recursos afectados.
- Tarifas / derechos / impuestos / regalías aplicados a bienes extraídos de las AP (por ejemplo, productos forestales no maderables, hidrocarburos, etc.).
- Impuestos dedicados aplicados a la extracción de petróleo, el consumo de gasolina, servicios de restaurantes y hotelería.
- Comercialización de productos (por ejemplo, agricultura orgánica, recuerdos, etc.).
- Nuevos cargos aplicados para recuperar el costo de la prestación de servicios de apoyo.
- Pago por servicios ambientales (PSA), en particular servicios hidrológicos.
- Donaciones voluntarias.
- Fondos internacionales: recaudación de fondos, canjes de deuda por naturaleza, proyectos de donantes.
- Ingresos originados en el cambio climático: secuestro de carbono, mitigación de desastres naturales, etc.

El puntaje se basa en los siguientes siete elementos y subelementos, que son importantes para la generación de ingresos.

EL PUNTAJE PARA EL COMPONENTE DE CLANIFICACIÓN DE CEGOCIOS (COMPONENTE 3) DE LA FICHA DE PUNTAJE SE BASA EN LOS SIGUIENTES ELEMENTOS:

Elemento 1 - Cantidad y variedad de fuentes de ingresos utilizadas en el sistema de AP

- (i) Se ha completado y se halla disponible un análisis actualizado de las alternativas de ingresos para el país, con estudios de factibilidad incluidos.
- (ii) Existe un conjunto diversificado de fuentes y mecanismos que generan fondos para el sistema de AP.
- (iii) Las AP operan mecanismos de generación de ingresos que producen ingresos netos positivos (superiores a los costos operativos anuales y a lo largo del período de recuperación del costo de la inversión inicial en el largo plazo).
- (iv) Las AP habilitan a las comunidades locales para la generación de ingresos, lo que da por resultado una disminución de las amenazas a las AP.

Elemento 2 - Establecimiento y aplicación de tarifas de usuarios en el sistema de AP

- (i) Se ha elaborado y el gobierno ha adoptado una estrategia y plan de acción para el establecimiento de tarifas de usuarios a nivel del sistema.
- (ii) El sector turístico nacional y el ministerio de turismo apoyan y son socios en el sistema y los programas de tarifas de usuarios.
- (iii) Se proponen y desarrollan inversiones en infraestructura turística para toda la red de sitios de AP sobre la base del análisis del potencial de ingresos y el rendimiento de la inversión .
- (iv) Cuando se promueve el turismo, los directores de las AP pueden mostrar ingresos máximos sin que se vean amenazados los objetivos de conservación de las AP.
- (v) Se aplican tarifas de usuarios por servicios no turísticos que generan ingresos adicionales.

Elemento 3 - Sistemas eficaces de recaudación de tarifas

- (i) Se han elaborado y las autoridades de las AP han aprobado directrices para la recaudación de tarifas en todo el sistema.
- (ii) Se implementan sistemas de recaudación de tarifas en los sitios de AP de manera costo-efectiva.
- (iii) Se monitorean y evalúan los sistemas de recaudación de tarifas y se adoptan las medidas que correspondan.
- (iv) Los visitantes de las AP están satisfechos con el profesionalismo en la recaudación de tarifas y los servicios prestados.

Elemento 4 - Estrategias de comunicación para crear en el público mayor conciencia sobre los fundamentos de los mecanismos de generación de ingresos

- (i) Las campañas de comunicación sobre tarifas por servicios turísticos, impuestos para la conservación, etc., dirigidas al público tienen amplia difusión y alto perfil a nivel nacional.
- (ii) Se realizan campañas de comunicación dirigidas al público sobre las tarifas de las AP a nivel de los sitios.

Elemento 5 - Planes de pago por servicios ambientales (PSA) operativos en AP⁶²

- (i) Se ha elaborado y el gobierno ha adoptado una estrategia y plan de acción para el pago por servicios ambientales (PSA) a nivel del sistema.
- (ii) Se desarrollan planes piloto de PSA en sitios de AP seleccionados.
- (iii) Se monitorea y evalúa el desempeño operativo de los planes piloto y se emiten informes al respecto.
- (iv) Se halla en curso la ampliación de los planes de PSA a todo el sistema de AP.

Elemento 6 - Concesiones que operan dentro de AP⁶³

- (i) Se ha elaborado y el gobierno ha adoptado una estrategia y un plan de acción e implementación para todo el sistema en materia de concesiones.
- (ii) Existen oportunidades operativas de concesiones en sitios piloto de AP.
- (iii) Se monitorea y evalúa el desempeño operativo (ambiental y financiero) de los planes piloto, se emiten informes y se adoptan medidas al respecto.
- (iv) Se halla en curso la ampliación de las concesiones a todo el sistema de AP.

Elemento 7 - Programas de capacitación de AP sobre mecanismos de generación de ingresos

- (i) Cursos de capacitación para directores de AP, organizados por el gobierno y otras organizaciones competentes, sobre mecanismos de generación de ingresos y administración financiera.

plejidad y organización. Por lo tanto, los bajos puntajes en este componente señalan la necesidad de un apoyo continuado a los sistemas de AP para la generación de ingresos. Del análisis se desprende la necesidad específica de i) implementar un enfoque más estratégico para el establecimiento de tarifas en todo el sistema, ii) aplicar en forma amplia numerosas alternativas nuevas para la generación de ingresos, y iii) fortalecer las correspondientes estrategias de comunicación y marketing.

En toda la región, este componente (Componente 3) dio lugar a considerables diferencias entre los puntajes de los países (gráfico 4.12). Solamente Costa Rica y Colombia alcanzaron un puntaje superior al 50%. De los 20 países eva-

luados, 11 tuvieron puntajes inferiores al 30%, y Nicaragua, Paraguay y Uruguay obtuvieron 10% o menos. Uruguay encara actualmente este componente de ingresos por medio de un proyecto del FMAM que se halla en marcha. Bolivia tuvo un puntaje inferior al 30%, en contraste con su desempeño en los otros dos componentes, en los que este país se encontró entre los que alcanzaron los puntajes más altos. El gráfico 4.12 muestra los puntajes promedio obtenidos en cada uno de los siete elementos comprendidos en este componente de generación de ingresos. El gráfico 4.13 muestra también los promedios de los 20 países de Mesoamérica+ y Sudamérica que completaron la Parte II de la Ficha de Puntaje Financiero. El elemento que obtuvo los puntajes

GRÁFICO 4.12. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE PARA EL COMPONENTE 3 EN LOS 20 PAÍSES (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)

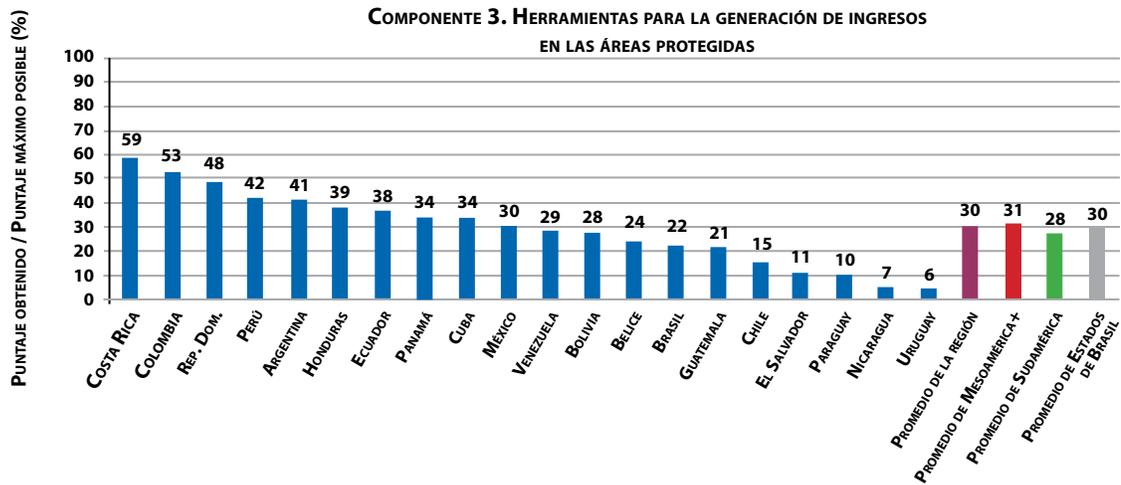


GRÁFICO 4.13. RESULTADOS DE LA FICHA DE PUNTAJE PARA EL COMPONENTE 3 EN LOS PAÍSES DE MESOAMÉRICA+ (IZQUIERDA) Y SUDAMÉRICA (DERECHA) (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)

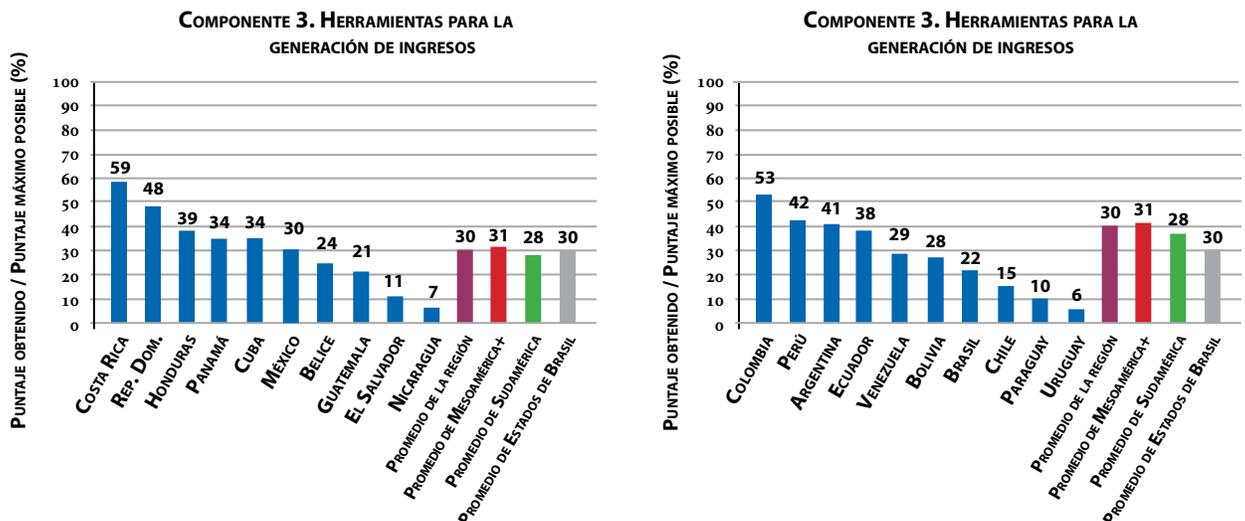
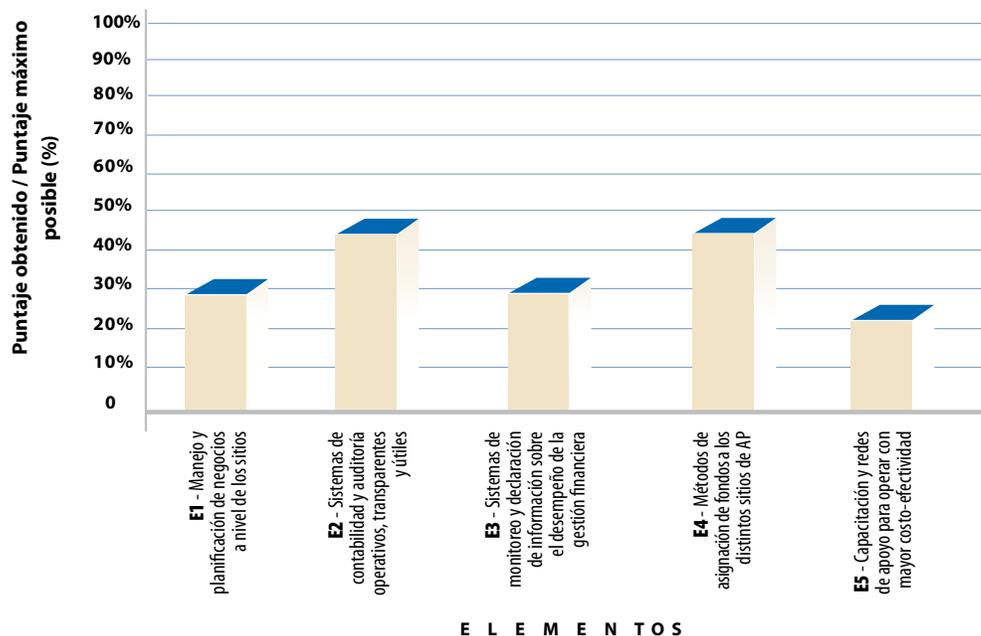


GRÁFICO 4.14. COMPONENTE 2: PLANIFICACIÓN DE NEGOCIOS Y HERRAMIENTAS PARA EL MANEJO COSTO-EFECTIVO: RESULTADOS PROMEDIO EN 20 PAÍSES DE ALC



CUADRO 4.4. COMPONENTE 3: HERRAMIENTAS PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS: RESULTADOS POR ELEMENTO Y POR PAÍS (PUNTAJES EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL PUNTAJE MÁXIMO POSIBLE)

COMPONENTE 3	MESOAMÉRICA+											SUDAMÉRICA										PROM. SA	PROMEDIO
	COSTA RICA	REP. DOM.	HONDURAS	CUBA	PANAMÁ	MÉXICO	BELICE	GUATEMALA	EL SALVADOR	NICARAGUA	PROM. MA	COLOMBIA	PERÚ	ARGENTINA	ECUADOR	VENEZUELA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY		
E1: Cantidad y variedad de fuentes de ingresos utilizadas en el sistema de AP	75	44	50	42	33	25	33	33	17	17	37	58	67	67	58	33	58	50	11	25	25	45	41
E2: Establecimiento y aplicación de tarifas de usuarios en el sistema de AP	83	47	42	27	58	67	27	33	25	17	43	47	33	47	40	13	20	20	29	7	0	26	34
E3: Sistemas eficaces de recaudación de tarifas	82	33	33	91	55	55	45	9	27	0	43	83	50	58	42	50	33	25	5	25	8	38	40
E4: Estrategias de comunicación sobre mecanismos de generación de ingresos	33	33	50	0	33	33	17	17	0	0	22	33	0	0	33	0	17	0	10	0	0	9.3	15
E5: Sistemas de PSA operativos en AP	43	33	29	17	0	14	0	14	0	0	15	42	42	17	50	17	33	0	0	8	0	21	18
E6: Concesiones que operan dentro de AP	33	50	N.A.	8	33	0	17	25	0	8	19	75	67	67	8	58	0	25	31	8	8	35	27
E7: Programas de capacitación de AP sobre mecanismos de generación de ingresos	33	33	33	67	33	0	33	0	0	0	23	33	33	33	33	33	33	33	19	0	0	25	24
Total Componente 3 (% de puntaje máximo posible)	59	48	39	34	34	30	24	21	11	7	31	53	42	41	38	29	28	22	15	10	6	28	30

CUADRO 4.5. EJEMPLOS DE SISTEMAS DE PSA PARA ÁREAS PROTEGIDAS

BIENES/SERVICIOS	INVERSORES	MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO
ECUADOR		
AGUA	EMPRESA METROPOLITANA DE ALCANTARILLADO Y AGUA POTABLE – QUITO (EMAAPQ) ¹	FINANCIAMIENTO DE GUARDAPARQUES COMUNITARIOS EN ÁREAS PROTEGIDAS EN LAS QUE TIENEN INTERÉS.
	FONDO PARA LA PROTECCIÓN DEL AGUA (FONAG)	APOYO FINANCIERO INDIVIDUALIZADO PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE CAPTACIÓN DE AGUA EN QUITO.
TURISMO	TURISTAS LOCALES Y EXTRANJEROS	PAGO DE UNA TARIFA QUE VARÍA SEGÚN EL ÁREA PROTEGIDA Y EL TIPO DE TURISTA.
	EMPRESAS TURÍSTICAS QUE OPERAN DENTRO DE ÁREAS PROTEGIDAS	PAYMENT FOR A LICENSE TO OPERATE TOURS WITHIN THE PROTECTED AREAS; THE PAYMENT IS A UNIT VALUE THAT VARIES BY PROTECTED AREA AND IS MULTIPLIED BY THE CAPACITY OF THE TOUR OPERATOR
	EMPRESAS QUE BRINDAN SERVICIOS TURÍSTICOS EN LAS ISLAS GALÁPAGOS	SOLICITUD DE DONACIONES A LOS TURISTAS QUE VISITAN GALÁPAGOS PARA EL MANTENIMIENTO DEL ÁREA PROTEGIDA
ENERGÍA	EMPRESAS ELÉCTRICAS QUE UTILIZAN ÁREAS PROTEGIDAS ²	PAGO DE UNA LICENCIA ANUAL (\$3.000) PARA LA INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO DE TORRES ELÉCTRICAS. HAY UN COSTO ADICIONAL DE \$100 POR CADA TORRE AÑADIDA.
COSTA RICA		
AGUA	EVIAN	DONACIÓN DE UN PORCENTAJE DE LA VENTA DE AGUA EMBOTELLADA.
	FLORIDA ICE & FARM CO.	DONACIÓN DE UN COLÓN POR CADA BOTELLA DE AGUA VENDIDA.
	GOBIERNO CENTRAL	TARIFA POR EL USO DEL AGUA (POR EJEMPLO, ₡1,9 POR EL USO DE AGUA EN LA AGROINDUSTRIA).
BOSQUES	TECHOS DE PAZ	DONACIÓN FIJA (\$10,000) POR CADA CONDOMINIO VENDIDO JUNTO A UN ÁREA PROTEGIDA.
MATERIAL GENÉTICO	MERCK, SHARP & DOME	INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN SOBRE LAS APLICACIONES OBTENIDAS DEL USO DE MATERIAL GENÉTICO EN PRODUCTOS FARMACÉUTICOS.
PERÚ		
AGUA	CALIFORNIA'S GARDEN	DONACIONES VARIABLES POR EL USO DEL AGUA EN ACUICULTURA (TRUCHAS)
	EMPRESA MUNICIPAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EPS DE MOYOBAMBA	PAGO DE DOS SOLES POR ENCIMA DE LA TARIFA REGULAR POR EL USO DE AGUA POTABLE PARA DIVERSAS ACTIVIDADES DE CONSERVACIÓN.
	DUKE ENERGY	DONACIONES VOLUNTARIAS AL SINANPE RELACIONADAS CON EL USO DE AGUA PARA LA GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD.
FERTILIZANTES ORGÁNICOS*	SINANPE/PROABONO	PORCENTAJE DE LAS VENTAS DE FERTILIZANTES EXTRAÍDOS DE LAS ISLAS GUANERAS Y PUNTAS GUANERAS.
BELLEZA PAISAJÍSTICA	DIVERSAS EMPRESAS TURÍSTICAS QUE OPERAN EN EL PARQUE NACIONAL MANU	TARIFA DE \$10.000 POR EL USO NO CONSUNTIVO DE LA TIERRA.

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

1 Se han firmado asimismo contratos con las empresas CONELEC, AGIP, HCJB y EMAAP-Q que contemplan el pago por el uso de áreas con infraestructura existente o proyectos en desarrollo.

2 Designa los servicios para AP y biodiversidad de la vida silvestre contenidos en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Libro IX, que pagan ingresos al sistema.

CUADRO 4.6. COMPONENTE 3: MECANISMOS DE GENERACIÓN DE INGRESOS TÍPICAMENTE UTILIZADOS EN SUDAMÉRICA, A 2007

MECANISMOS	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA	GUATEMALA	BELICE	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA	EL SALVADOR	PANAMÁ
FONDO FIDUCIARIO PARA EL SISTEMA DE AP	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
FONDO FIDUCIARIO PARA AP INDIVIDUALES	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
TARIFA DE ENTRADA DE VISITANTES	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
LICENCIAS A EMPRESAS TURÍSTICAS	Sí	No	Sí	N/A	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No
TARIFAS POR INSTALACIÓN DE ANTENAS	No	No	Sí	N/A	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
PERMISOS DE FOTOGRAFÍA Y FILMACIÓN	Sí	Sí	Sí	N/A	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
PERMISOS DE INVESTIGACIÓN	Sí	Sí	Sí	N/A	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
CONCESIONES	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA	No	Sí	No	N/A	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
RESPALDO DEL SECTOR PRIVADO	No	No	Sí	N/A	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
INCENTIVOS FINANCIEROS	No	No	Sí	N/A	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No

más altos dentro de este componente de ingresos fue “Cantidad y variedad de las fuentes de ingresos utilizadas en todo el sistema de AP”; el elemento con puntajes más bajos fue “Estrategias de comunicación para crear en el público mayor conciencia sobre los fundamentos de los mecanismos de generación de ingresos” (véase el gráfico 4.14). Este hallazgo es contundente: el elemento de “establecimiento y aplicación de tarifas de usuarios en todo el sistema de AP” mostró una alta correlación positiva con la generación de ingresos, lo que indica que estas tarifas pueden hacer una contribución significativa a los ingresos globales de las AP.

El gráfico 4.14 presenta los resultados regionales promedio para cada elemento del componente de generación de ingresos (Componente 3). El cuadro 4.4 presenta los resultados por país para estos siete elementos que constituyen el Componente 3.

Principales hallazgos en relación con los elementos del Componente 3: Herramientas para la generación de ingresos

A continuación de este análisis se detallan hallazgos adicionales con respecto a cada subelemento.

- Cantidad y variedad de fuentes de ingresos utilizadas en el sistema de AP: El Elemento 1 obtuvo el puntaje más alto. Estos puntajes de los países son coherentes con los

comentarios formulados por los participantes en los talleres nacionales, quienes consideraron que se dispone de fuentes y mecanismos de ingresos numerosos y variados, pero que estas fuentes no se aplican bien en el ámbito de las AP.

- Establecimiento y aplicación de tarifas de usuarios en todo el sistema de AP y sistemas eficaces de recaudación de tarifas: Ambos elementos (2 y 3) alcanzaron un puntaje superior al promedio. Si bien los sistemas de recaudación de tarifas obtuvieron un puntaje razonable, esto más bien refleja que tales sistemas existen, pero no evalúa su eficacia.
- Estrategias de comunicación para crear en el público mayor conciencia sobre los fundamentos de los mecanismos de generación de ingresos: El Elemento 4 fue el más débil, y en él nueve países obtuvieron puntajes de 0%. Este puntaje bajo presenta una clara oportunidad de la que hasta el momento los presupuestos gubernamentales y los proyectos de los donantes no se han ocupado. En el mejor de los casos algunos países, entre ellos Argentina, cubren parcialmente esta brecha con fondos provenientes del sector turístico.
- Planes de PSA operativos en las AP: El Elemento 5 obtuvo el segundo puntaje más bajo dentro del Componente 3. El puntaje de ocho países fue inferior al 10%, y en siete de esos casos fue de 0%. Ecuador obtuvo el puntaje más

alto de la región, seguido por Costa Rica. Ambos países tienen planes de PSA que actualmente generan ingresos para algunas AP. En este momento todos los planes de PSA de la región están relacionados con servicios de suministro de agua, aunque algunos países, como México, Bolivia y Perú, analizan actualmente la factibilidad de implementar mecanismos de deforestación evitada.

- Concesiones que operan dentro de AP: El Elemento 6 obtuvo un puntaje promedio de 27%. Cinco países, cuatro de los cuales pertenecen a Sudamérica, alcanzaron puntajes de 50% o más. La mayoría de las concesiones existentes se relacionan con el turismo y representan por su importancia la segunda fuente de ingresos autogenerados. En la mayoría de los países de Mesoamérica+ el mecanismo de las concesiones se encuentra aún en su etapa inicial, mientras que en Sudamérica la implementación de este mecanismo de financiamiento tiene extensos antecedentes en Argentina y Chile.
- Programas de capacitación de AP sobre mecanismos de generación de ingresos: El Elemento 7 obtuvo puntajes bajos, lo que demuestra que en esta región las iniciativas de desarrollo de capacidades se hallan ausentes o son deficientes. Casi ninguno de los pocos programas de capacitación para el personal de las AP de la región incluyen mecanismos de generación de ingresos en sus planes de estudio. Los dos centros de formación de guardaparques ubicados en Argentina y Venezuela, por ejemplo, no incluyen el financiamiento sostenible como tema.

Componente 3: Herramientas para la generación de ingresos: Resultados por elemento

Elemento 1: Cantidad y variedad de fuentes de ingresos utilizadas en el sistema de áreas protegidas

Panorama regional

Este elemento obtuvo el puntaje promedio más alto (41%) del componente de generación de ingresos (Componente 3). Un número de países considerablemente mayor en Sudamérica que en Mesoamérica+ obtuvo puntajes superiores al 50%. Sin embargo, Costa Rica alcanzó el puntaje más alto de toda la región, con el 75%.

Los mecanismos relacionados con el turismo representan el porcentaje más grande de ingresos autogenerados por las AP, pero la región en su conjunto también posee mecanismos innovadores y fuentes no tradicionales de financiamiento.

Una cantidad de enfoques y modelos ofrecen actualmente enseñanzas y oportunidades de establecer parámetros de referencia, tanto dentro como fuera de la región.

En general, la mayoría de los países había identificado una variedad de mecanismos financieros para generar ingresos para sus AP. No obstante, lo habitual es que en la práctica estos no se apliquen en todo su potencial, lo que muestra la necesidad de mejorar la calidad de los mecanismos ya establecidos. Véanse en el cuadro 4.5 ejemplos y localizaciones de los planes de PSA. El cuadro 4.6 muestra una serie de mecanismos de generación de ingresos que se utilizan en la región.

Resultados por subelemento del Elemento 1: Cantidad y variedad de fuentes de ingresos utilizadas en el sistema de AP

- Se ha completado y se halla disponible un análisis actualizado de las alternativas de ingresos para el país:** Los sistemas de AP de la mayoría de los países de Mesoamérica+ contienen listas de alternativas para la generación de ingresos, pero la mayoría de ellas deben ser actualizadas y no están respaldadas por estudios específicos que analicen la factibilidad de cada una o brinden una hoja de ruta para su implementación. Análogamente, en Sudamérica Perú y Ecuador declaran que se han identificado alternativas de ingresos, pero todavía se requiere un análisis ulterior para determinar su factibilidad. Colombia informa que realiza estudios de factibilidad principalmente para las concesiones turísticas.
- Existe un conjunto diversificado de fuentes y mecanismos que generan fondos para el sistema de AP:** En Mesoamérica+, Costa Rica informa que ha puesto en práctica todas las fuentes de financiamiento y mecanismos de generación de ingresos que resultan factibles para las AP, mientras que en el resto de la subregión el número de mecanismos que se aplican varía, desde unos pocos a un gran número. En Sudamérica, los países poseen un conjunto de mecanismos para la generación de ingresos. El cuadro 4.7 muestra el tipo de mecanismos que se han establecido en países de Sudamérica y Mesoamérica+. Los datos correspondientes a este subelemento muestran que los mecanismos existen; no obstante, su grado de implementación ha sido a menudo limitado, y han sido aplicados solamente en un pequeño porcentaje de AP.
- Las AP operan mecanismos de generación de ingresos que producen ingresos netos positivos (superiores a los costos operativos anuales y a lo largo del período de recuperación del costo de la in-**

versión inicial en el largo plazo): En la mayor parte de la región, las inversiones en las AP no son el resultado de un análisis económico y su rendimiento no se evalúa, lo que significa que estas inversiones no están en condiciones de mostrar beneficios económicos netos positivos. Sólo unos pocos países, como Colombia y Argentina, están comenzando a realizar un seguimiento de la rentabilidad de las inversiones en AP, en particular respecto de las concesiones turísticas.

- iv) **Las AP habilitan las comunidades locales para la generación de ingresos, lo que da por resultado una disminución de las amenazas a las AP:** En la mayoría de los sistemas de AP de Mesoamérica+ se permite que las comunidades locales generen ingresos en AP. En Sudamérica, Venezuela y Bolivia apoyan la generación de ingresos por las comunidades en las AP a fin de mejorar sus condiciones de vida, con un enfoque menos centrado en el impacto de tales actividades sobre la sostenibilidad financiera de las AP. Colombia y Argentina poseen mecanismos de generación de ingresos, principalmente concesiones, que benefician tanto a las comunidades locales como a las AP.

Elemento 2: Establecimiento y aplicación de tarifas de usuarios en el sistema de AP

Panorama regional

El promedio regional de este elemento de generación de ingresos del Componente 3 fue de 34%. Los países de Mesoamérica+ mostraron en general un mejor desempeño que los de Sudamérica. No obstante, numerosos países de ambas subregiones no tienen sistemas estable-

Recuadro 4.12. Ejemplo de mejor práctica

Tarifas basadas en el análisis de mercado

La Regulación Ambiental C de **Panamá** establece tarifas para el uso de los servicios ambientales prestados por áreas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SI-NAP), incluida la tarifa de entrada a distintas AP, aplicada sobre la base de la ubicación de cada una y sus usuarios, así como tarifas por alojamiento, campamento, anclaje, fotografía y filmaciones.

cidos para fijar y actualizar las tarifas de entrada sobre la base de criterios técnicos. En toda la región la coordinación entre las autoridades de las AP y el sector turístico privado es deficiente en lo que respecta al establecimiento y recaudación de tarifas de entrada. Sin embargo, algunos países están comenzando a trabajar en la relación con los ministerios de turismo. En varios países existen tarifas por conceptos no turísticos, pero los ingresos provenientes de estas actividades habitualmente no son muy significativos en comparación con las tarifas de entrada.

La práctica actual en los países de ambas subregiones tiende a establecer tarifas similares para todas las AP, como si los consumidores fueran indiferentes a la calidad del atractivo de estas para los visitantes, su accesibilidad, su singularidad y otros atributos. La actual carencia de estructura, de evaluaciones de mercado y de enfoques basados en la disposición a pagar ha hecho que las AP perdieran oportunidades de obtener mayores ingresos autogenerados. La Ficha de Puntaje muestra que los países con puntajes más altos en este elemento referido a la sensibilidad del mercado frente a las estructuras tarifarias generaron efectivamente mayores ingresos.

Resultados por subelemento del Elemento 2: Establecimiento y aplicación de tarifas de usuarios en todo el sistema de AP

- i) **Se ha elaborado y el gobierno ha adoptado una estrategia y plan de acción para el establecimiento de tarifas de usuarios a nivel del sistema:** En Mesoamérica+, Panamá, México, Costa Rica y la República Dominicana poseen estrategias de tarifas de usuarios que se aplican en todo el sistema. Todos los demás países no cuentan con sistemas unificados de tarifas de usuarios. En Cuba y Guatemala, por ejemplo, las entidades individuales que administran las AP establecen distintas tarifas. En El Salvador se ha creado un sistema unificado de tarifas, pero esta práctica no se ha extendido aún a todas las AP. En Sudamérica, solamente Colombia y Argentina presentan estrategias claras en materia de tarifas de usuarios, aunque esas estrategias cubren solamente las tarifas relacionadas con el turismo, y muy especialmente las tarifas de entrada. En la mayoría de los demás países de la subregión no se utilizan métodos y procedimientos robustos para establecer las tarifas de entrada para los turistas. En Argentina, en cambio, se observó una política interesante, que permite la recaudación de tarifas solamente después de que se haya instalado una infraestructura adecuada, lo que difiere significativamente de otras AP de la región, donde se

- cobran tarifas independientemente de que el área brinde o no servicios básicos a los visitantes.
- ii) **El sector turístico y el ministerio de turismo a nivel nacional apoyan y son socios en el sistema y los programas de tarifas de usuarios:** En Mesoamérica+, solamente el sistema de AP de Costa Rica cuenta con un apoyo efectivo del sector turístico y el Ministerio de Turismo a los sistemas y programas de tarifas de usuarios. En Sudamérica, las relaciones con las autoridades del sector turístico se consideran buenas, lo que da lugar a una coordinación conjunta para el establecimiento y la promoción de tarifas. En Ecuador, el sector turístico participa en inversiones en infraestructura para uso de los visitantes. Sin embargo, a nivel regional algunos países experimentan dificultades en las relaciones con el sector turístico. Las AP de toda la región también poseen limitadas herramientas de gestión para atender a los visitantes.
 - iii) **Se proponen y desarrollan inversiones en infraestructura turística para toda la red de sitios de AP sobre la base del análisis del potencial de ingresos y el rendimiento de la inversión:** En Mesoamérica+, las inversiones en la infraestructura turística de las AP no suelen realizarse sobre la base de estudios de factibilidad, salvo en el caso de Honduras, donde las organizaciones de cooperación internacional exigen la realización de estos estudios. En Sudamérica, solamente Colombia informó que sus decisiones referidas a nueva infraestructura y concesiones turísticas estaban basadas en estudios de factibilidad técnica. Venezuela y Argentina señalaron que cuentan con la información y capacidad necesarias en relación con este elemento, pero aún no han emprendido este tipo de análisis.
 - iv) **Cuando se promueve el turismo, los directores de las AP pueden mostrar ingresos máximos sin que se vean amenazados los objetivos de conservación de las AP:** En la mayoría de los sistemas de AP de la región no se hace un uso sistemático de herramientas que garanticen que los ingresos provenientes del turismo no afectarán los objetivos de conservación de estas áreas. Esta falta de atención al equilibrio entre la generación de ingresos y el riesgo para la conservación es un problema de manejo. Esta desconexión entre los ingresos y la conservación podría estar estrechamente vinculada con la falta de planes de manejo actualizados, lo que puede llevar a que se aprueben actividades sin una zonificación adecuada,

sin comprender las líneas de base ecológicas y sin reconocer la capacidad limitada de las AP para llevar a cabo el monitoreo. Los países informaron que ya perciben señales de actividad turística no sostenible y ahora reclaman un mejor manejo de tales actividades dentro de las AP, tanto por parte de los operadores privados como de las autoridades de dichas áreas.

- v) **Se aplican tarifas de usuarios por servicios no turísticos que generan ingresos adicionales:** Las AP de Mesoamérica+ tienden a aplicar más tarifas por conceptos no turísticos que las de Sudamérica. Las tarifas más comunes no vinculadas con el turismo que se señalan en este elemento se relacionan con permisos de investigación y fotografía. En Sudamérica, solamente Ecuador, Colombia y Venezuela aplican tarifas por la infraestructura instalada en las AP. Solo Ecuador cobra tarifas por otros servicios ambientales (actividades de PSA) tales como el suministro o la protección del agua.

Recuadro 4.13. Ejemplos de mejor práctica

En Colombia, las AP que tienen una gran cantidad de visitantes, acuerdos y concesiones delegan en terceros la recaudación de tarifas, mientras que en las AP con pocos visitantes esta tarea está habitualmente a cargo de personal propio.

Algunas AP de Argentina han celebrado convenios de recaudación de tarifas con ONG locales. Una proporción que oscila entre el 20% y el 50% de los ingresos generados mediante estos mecanismos se comparte con los socios locales.

Elemento 3: Effective Fee Collection Systems

Panorama regional

Este elemento de ingresos del Componente 3 obtuvo un puntaje regional promedio de 40%. Tanto en Mesoamérica+ como en Sudamérica este elemento alcanzó también uno de los puntajes más altos entre los que integran el componente de generación de ingresos. Estos puntajes elevados a nivel regional y subregional reflejan la existencia de sistemas de recaudación, pero no necesariamente su eficacia. Colombia tiene el puntaje más alto de Sudamérica, con el 83%, mientras que Cuba tiene el puntaje más alto de Mesoamérica+, con el 91%. No obstante ello, en



© Anabella García/INIC

ambas subregiones la mayoría de los países todavía carecen de directrices o procedimientos para una recaudación de tarifas costo-efectiva. Asimismo, el desempeño de estos sistemas rara vez está sujeto a monitoreo. Por lo tanto, una parte significativa de los ingresos potenciales podría perderse debido a ineficiencias en los sistemas de recaudación de tarifas. Además, los integrantes del personal de las AP con frecuencia dedican gran parte de su tiempo a vender entradas en lugar de llevar a cabo otras tareas que contribuyan al logro de los objetivos y programas de manejo de cada AP. El proceso de los talleres permitió identificar casos emergentes, como el de Argentina, donde el sector privado y entidades pertenecientes a la comunidad desempeñan un papel en la recaudación de tarifas, ya sea mediante procedimientos para realizar reservas, concesiones directas para el cobro de tarifas o acuerdos con las comunidades locales.

Resultados por subelemento del Elemento 3: Sistemas eficaces de recaudación de tarifas

- i) **Se han elaborado y las autoridades de las AP han aprobado directrices para la recaudación de tarifas en todo el sistema:** En Mesoamérica+, Panamá, México, Costa Rica y Cuba informan que cuentan con directrices para la recaudación de tarifas en sus AP. En otros países, estas directrices están en proceso de elaboración, como es el caso de Honduras y El Salvador, o bien se hallan sujetas a revisión, como sucede en Guatemala. Belice tiene directrices completas sobre recaudación de tarifas solamente para sus Reservas Marinas. Nicaragua no posee directrices para la recaudación de tarifas. En Sudamérica, cuatro países —Argentina, Colombia, Perú y Ecuador— tienen directrices para la recaudación de tarifas que actualmente se están implementando. Venezuela y Bolivia poseen asimismo directrices para la recaudación de tarifas, pero estas se aplican solamente en algunas AP que efectivamente generan ingresos. Brasil está elaborando este tipo de directrices. Paraguay y Uruguay aún no cuentan con ellas. En general, los países de esta subregión tuvieron dificultades para definir prácticas o procedimientos que puedan considerarse costo-efectivos. En Perú, por ejemplo, los niveles de las tarifas son relativamente bajos en relación con el monto invertido en la prestación de servicios a los visitantes.
- ii) **Se implementan sistemas de recaudación de tarifas en los sitios de las AP de manera costo-efectiva:** Se informó de la implementación de estrategias claras y planes de acción específicos para la recaudación de tarifas solamente en Costa Rica, Cuba, Argentina y Belice. En el caso de Belice, estos sistemas se aplican solamente en las Reservas Forestales. Si bien Panamá obtuvo un puntaje relativamente bajo en este subelemento, este país aplica actualmente un sistema costo-efectivo de recaudación de tarifas en algunas AP. Este sistema permite a los operadores turísticos adquirir entradas con anticipación, reduciendo así la demora en los puntos de acceso, disminuyendo los costos de operación y mejorando el manejo de efectivo a nivel de los sitios.
- iii) **Se monitorean y evalúan los sistemas de recaudación de tarifas y se adoptan medidas al respecto:** En Mesoamérica+, solamente Cuba informa que aplica un monitoreo efectivo sobre los sistemas de recaudación de tarifas. En Sudamérica, tanto Argentina como Colombia monitorean y evalúan los sistemas de recaudación de tarifas en forma satisfactoria. Actualmente Argentina está implementando un sistema automatizado de recaudación de tarifas. Los demás países de la región informan que sus sistemas de recaudación de tarifas no son objeto de un monitoreo adecuado, lo que significa que con las prácticas actuales no se llega a detectar la pérdida de ingresos potenciales debido a ineficiencias en tales sistemas.
- iv) **Los visitantes de las AP están satisfechos con el profesionalismo en la recaudación de tarifas y los servicios prestados:** La mayoría de los países de la región declararon que se monitorea la satisfacción de los visitantes a las AP. Sin embargo, esta práctica de devolución de información por parte de los visitantes no se aplica en todas las AP, ni tampoco es una práctica que se lleve a cabo en forma sistemática. En ocasiones, por ejemplo, este monitoreo mediante la devolución de información consiste solamente en comentarios asentados en un libro de visitas. Incluso en aquellos pocos países donde se realizan encuestas de satisfacción a los visitantes, estos instrumentos aún no han analizado cuestiones específicas tales como la satisfacción de los visitantes con el profesionalismo del personal y los métodos de cobro de tarifas.

Elemento 4: Estrategias de comunicación para crear en el público mayor conciencia sobre los fundamentos de los mecanismos de generación de ingresos

Panorama regional

Este elemento obtuvo el puntaje regional promedio más bajo de toda la Parte II del ejercicio de la Ficha de Puntaje. Este bajo puntaje indica claramente que se trata de una prioridad urgente. Los puntajes de diez países fueron inferiores a 10%, y en nueve de estos casos fue 0%. Los bajos puntajes reflejan que no hay suficiente conciencia de la importancia de este elemento de comunicación como complemento clave de todos los demás esfuerzos de generación de ingresos; los puntajes bajos en este elemento se asocian también con una menor asignación de partidas en el presupuesto gubernamental. La cooperación entre las autoridades de las AP, las autoridades turísticas y el sector privado ofrece potencial para potenciar los recursos necesarios a fin de realizar actividades y crear en el público mayor conciencia sobre los mecanismos de generación de ingresos.

Resultados por subelemento del Elemento 4: Estrategias de comunicación para crear en el público mayor conciencia sobre los fundamentos de los mecanismos de generación de ingresos

- i) **Las campañas de comunicación dirigidas al público sobre tarifas turísticas, impuestos para la conservación, etc., tienen amplia difusión y alto perfil a nivel nacional:** Las campañas de marketing y comunicación que explican las tarifas turísticas, los impuestos destinados a la conservación y otros mecanismos de generación de ingresos en relación con las AP son rudimentarios en la mayoría de los sistemas de AP de Mesoamérica+. En Sudamérica, las AP poseen materiales y realizan campañas de comunicación pertinentes, pero estas acciones no están orientadas a explicar los fundamentos de las tarifas y la necesidad de que las AP generen ingresos.
- ii) **Se realizan campañas de comunicación dirigidas al público sobre las tarifas de las AP a nivel de cada sitio:** En la mayoría de los países de la región no existen campañas de comunicación. En Argentina y Colombia se informó que existe estrecha coordinación con los operadores turísticos y los guías locales de cada sitio. Colombia señala que el modelo de marketing y comunicaciones más exitoso dentro de su sistema de AP es el que han encarado los empresarios de las concesio-

Recuadro 4.14. Ejemplo de mejor práctica

En Costa Rica el sistema nacional de AP (SINAC) recibe un porcentaje de los ingresos generados por los planes de PSA que se implementan en todo el país, lo que compensa a los propietarios por la protección de los bosques existentes en sus tierras. El SINAC recibe el 5% de los ingresos generados por los planes de PSA, que es una tarifa administrativa por su tarea de supervisión y monitoreo de estos sistemas. El SINAC utiliza estos fondos para cubrir los costos operativos de las AP, tales como combustible y costos de viaje, entre otros.

nes turísticas. Estos empresarios informan a los usuarios sobre las distintas tarifas a través de sus sitios en Internet.

Planes de PSA operativos en AP

Panorama regional

Este elemento obtuvo el segundo puntaje más bajo (18%) del componente de generación de ingresos (Componente 3). Ocho países alcanzaron puntajes inferiores al 10%; para siete de ellos el puntaje fue 0%. Ecuador logró el puntaje más alto de la región, 50%, seguido por Costa Rica, con 43%. Ambos países tienen planes de PSA que actualmente generan ingresos para algunas de las AP. Todos los planes de PSA vigentes en la región se relacionan con servicios de suministro de agua, aunque algunos países, como México, Bolivia y Perú, actualmente analizan la factibilidad de los mecanismos REDD+.

Los pocos planes de PSA que están surgiendo en Ecuador, Costa Rica y Honduras no resultan aún viables desde el punto de vista financiero. Después de casi una década, los proyectos de PSA aún no producen la contribución esperada a la sostenibilidad de las AP.

Resultados por subelemento del Elemento 5: Planes de PSA operativos en las AP

- i) Se ha elaborado y el gobierno ha adoptado una estrategia y plan de acción para el pago por servicios ambientales a nivel del sistema: La mayoría de los países de Mesoamérica+ informan que no cuentan con estrategias de PSA para sus sistemas de AP. La excepción es Honduras, que

señala que posee una estrategia de PSA, pero que esta no ha sido implementada. En Costa Rica y Guatemala, actualmente se diseñan estrategias nacionales de PSA para diversas actividades, entre ellas el manejo de AP y la conservación de bosques. Guatemala ya posee un programa de incentivos para la protección forestal (PINFOR) que actualmente invierte fondos, pero lo hace principalmente en áreas de conservación privadas. La República Dominicana informa asimismo que dentro del Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales se ha creado una oficina especial que trabajará específicamente en actividades de PSA. Ningún país de Sudamérica cuenta con una estrategia de mecanismos de generación de ingresos mediante PSA a nivel de todo el sistema.

ii) **Se desarrollan planes piloto de PSA en sitios de AP seleccionados:**

Costa Rica y Honduras son los únicos países de Mesoamérica+ que operan planes de PSA con base en los sitios. En ambos casos, los planes de PSA funcionan sobre la base de cargos por servicios de suministro de agua prestados por las AP. Costa Rica es el único país donde los planes de PSA generan ingresos para más de las tres cuartas partes del número total de AP que integran el sistema, aunque se ha informado de algunas deficiencias en su desempeño. Algunos países informan que cuentan con planes de PSA en sus primeras etapas, como en el caso de la República Dominicana. Este país tiene dos experiencias de PSA en manejo de cuencas que se hallan en evaluación, aunque aún no se ha generado ningún ingreso. Colombia, Ecuador y Perú son los únicos países que declaran haber implementado mecanismos de PSA en Sudamérica. En Ecuador, al menos seis AP obtienen beneficios directos de recursos financieros generados por planes de PSA relacionados con el agua. En Colombia, un plan de PSA relativo a la generación de energía hidroeléctrica con intervención de las Corporaciones Autónomas Regionales transfiere fondos a las AP. Asimismo, Ecuador está diseñando mecanismos de deforestación evitada, uno de los cuales contempla también dejar el petróleo bajo tierra (véase el recuadro 4.5). Otros países, como Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, también informaron que se hallan en proceso de implementar mecanismos de deforestación evitada.

iii) Se monitorea y evalúa el rendimiento operativo de los planes piloto y se emiten informes al respecto: En cierta medida, el monitoreo y la evaluación de los programas piloto de PSA tienen lugar a nivel de los sitios. No obstante, muchos de estos resultados aún no han sido ampliamente difundidos a públicos más vastos.

Recuadro 4.15 Yasuní-ITT – Dejar el petróleo bajo tierra: “Una iniciativa para cambiar la historia”

El proyecto conocido como Iniciativa Yasuní-ITT procura obtener fondos para que Ecuador interrumpa por tiempo indefinido el uso extractivo de las reservas de petróleo de Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) en el Parque Nacional Yasuní, una de las zonas de mayor biodiversidad del mundo. Por asumir este compromiso, Ecuador recibiría una compensación económica de gobiernos, instituciones e incluso ciudadanos de cualquier parte del mundo, quienes acordarían comprar barriles “virtuales” de petróleo.

El gobierno planea emitir Certificados de Garantía Yasuní, documentos que garantizan que el estado de Ecuador dejará el petróleo bajo tierra. Existe una diferencia esencial entre estos certificados y los créditos de carbono que actualmente circulan en todo el mundo. Los países en desarrollo entregan créditos de carbono a cambio de inversiones en proyectos verdes. Los inversores pueden luego utilizar estos créditos como prueba de su reducción de emisiones, en cumplimiento de acuerdos internacionales. La propuesta de Ecuador es sustancialmente diferente. Los certificados de barriles de petróleo no representan una tolerancia adicional de emisiones, sino recursos que se invertirán, en cambio, en un fondo fiduciario que suministraría financiamiento para cuatro proyectos: la protección del sistema de AP (40 parques nacionales en Ecuador), más toda la tierra concedida a las comunidades indígenas (alrededor del 38% del territorio de Ecuador), la reforestación de 2,5 millones de acres de bosques, un cambio de sistema para la producción de energía (con el fin de generar energía hidroeléctrica o geotérmica, alternativa que resulta particularmente atractiva en un país dominado por volcanes), y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Si esta iniciativa de emisión de certificados tiene éxito, este solo mecanismo mejoraría la situación financiera actual de las AP de Ecuador en varios órdenes de magnitud. Véase el artículo contenido en la presentación en Internet disponible en <http://yasuni-itt.gob.ec/>.



- iv) Se halla en curso la ampliación de los planes de PSA a todo el sistema de AP: Ningún país de la región tiene en marcha un proceso para extender la aplicación de estos mecanismos a todo su sistema nacional de AP.

Elemento 6: Concesiones que operan dentro de AP

Panorama regional

Este elemento del componente de generación de ingresos (Componente 3) alcanzó un puntaje promedio de 27%. Cinco países, cuatro de los cuales se encuentran en Sudamérica, obtuvieron puntajes de 50% o más altos. La vasta mayoría de las concesiones existentes en esta subregión se relaciona con el turismo y representa la segunda fuente de ingresos autogenerados en orden de importancia. En la mayoría de los países de Mesoamérica+, el mecanismo de otorgamiento de concesiones se encuentra aún en una etapa inicial. En Sudamérica, la implementación de este mecanismo tiene una larga historia en Argentina y Chile. En términos generales, en ninguna parte de la región existen barreras legales para la implementación de concesiones. Con frecuencia este mecanismo está reconocido en los marcos jurídicos, pero su aplicación en las AP no se halla específicamente regulada. Este hallazgo indica la necesidad de desarrollar reglamentaciones y capacidades específicas a fin de poner este mecanismo de generación de ingresos a través de concesiones en condiciones de operar en las AP de toda la región.

Incluso los países donde no hay concesiones reconocen el potencial de este mecanismo como fuente de ingresos o de ahorro de costos. De todos modos, el establecimiento de un sistema de concesiones requiere considerable capacidad técnica y de negociación a fin de identificar las mejores condiciones para generar oportunidades de beneficios mutuos para las AP, el gobierno, las comunidades y los empresarios privados. Aunque la región ha asimilado muchas enseñanzas de su experiencia de implementación de concesiones, estas últimas deben ser sometidas a un proceso de análisis a fin de maximizar sus beneficios para las AP. Los estudios pueden contribuir a establecer parámetros de referencia y replicar las mejores prácticas.

Resultados por subelemento del Elemento 6: Concesiones que operan dentro de AP

- i) **Se ha elaborado y el gobierno ha adoptado una estrategia y plan de acción e implementación**

para todo el sistema en materia de concesiones:

Las concesiones son relativamente recientes en Mesoamérica+; la mayoría de los países de la subregión carecen de planes formales de acción para poner en práctica una estrategia de concesiones. Las excepciones son Panamá, Costa Rica y la República Dominicana, donde actualmente se elaboran estrategias para el otorgamiento de concesiones a nivel del sistema. Sudamérica tiene más experiencia en este ámbito, en particular Argentina y Chile. Solamente Bolivia declaró que mantiene un mandato constitucional contrario a las concesiones, lo que hace que esta estrategia no resulte viable para el país. Ecuador, Paraguay y Uruguay, que presentan puntajes bajos en este subelemento, señalan que existen oportunidades para otorgar concesiones dentro de sus sistemas, pero no están dadas las condiciones necesarias para implementarlas.

ii) Existen oportunidades operativas de concesiones en sitios piloto de AP:

En Mesoamérica+, operan varios tipos de concesiones en Panamá, Costa Rica, Guatemala, Belice y la República Dominicana. Guatemala declaró que las oportunidades para otorgar concesiones se veían restringidas en algunos casos a causa de los sistemas comunales o municipales de tenencia de la tierra. Nicaragua informa que existen concesiones para la generación de energía y la cría de camarones dentro de las AP, pero éstas no generan beneficios para el sistema en su conjunto. En Cuba no existe la alternativa de otorgar concesiones dentro de las AP debido a la falta de un instrumento legal que permita esta actividad; sin embargo, el país ve la posibilidad de implementarlas en el futuro. En Sudamérica, cuatro países —Argentina, Colombia, Perú y Venezuela— declaran que operan concesiones dentro de sus sistemas de AP.

iii) Se monitorea y evalúa el desempeño operativo (ambiental y financiero) de los programas piloto, se emiten informes y se adoptan medidas al respecto:

En Mesoamérica+, Panamá, Guatemala, Costa Rica, Belice y la República Dominicana informan que al menos algunas de sus concesiones son objeto de monitoreo periódico para evaluar su desempeño operativo. Esta devolución de información se utiliza como base para realizar mejoras. Chile, Argentina y, en época más reciente, Colombia, que tienen años de experiencia en materia de concesiones, han desarrollado competencias en los procesos de negociación, calificación y seguimiento

de los sistemas de concesiones. La sistematización de esas experiencias como mejores prácticas podría constituir un apoyo para los países que están dispuestos a mejorar los sistemas de concesiones existentes o desarrollar otros nuevos.

Se halla en curso la ampliación de las concesiones a todo el sistema de AP: Se anunciaron planes de establecer nuevos sistemas de concesiones en Argentina y Colombia. Luego de exitosas experiencias de concesiones con el sector privado, Colombia se concentrará en nuevos mecanismos que promuevan una mayor participación de la comunidad. En Mesoamérica+ las concesiones se encuentran aún en su etapa inicial, de manera que estos planes de ampliación no fueron analizados en el taller subregional.

Elemento 7: Programas de capacitación de AP sobre mecanismos de generación de ingresos

Panorama regional

Este elemento del Componente 3 (generación de ingresos) tuvo un puntaje promedio de 24%. Todos los países, excepto Cuba, obtuvieron puntajes de 33% o menos. Al igual que sucede con otros elementos relacionados con las capacidades humanas, los resultados obtenidos para este elemento señalan la necesidad de concentrar la atención en recursos humanos que posean formación en finanzas, economía y marketing. Este puntaje refleja el hecho de que casi ninguno de los pocos programas de capacitación dirigidos al personal de las AP de la región incluye los mecanismos de generación de ingresos en sus planes de estudio.

Los esfuerzos de formación profesional que se encaran en las AP se orientan en general a las destrezas técnicas del personal: monitoreo, patrullaje o promoción del desarrollo comunitario. Pero los bajos puntajes obtenidos en toda la región indican que existen significativas deficiencias en materia de iniciativas de desarrollo de capacidades para fortalecer los mecanismos de generación de ingresos. Los dos centros de formación de guardaparques ubicados en Argentina y Venezuela, por ejemplo, no incluyen el financiamiento sostenible como parte de sus planes de estudio.

La capacitación y el desarrollo de capacidades deberían orientarse, en una primera etapa, al diseño y seguimiento de los mecanismos de financiamiento a nivel del sistema. En una etapa posterior, más madura, la capacitación específica en prácticas de gene-

ración de ingresos debería orientarse hacia los sitios individuales, como parte de una implementación amplia de los mecanismos de financiamiento.

Resultados por subelemento del Elemento 7: Programas de capacitación de AP sobre mecanismos de generación de ingresos

- i) **Cursos de capacitación para directores de AP, organizados por el gobierno y otras organizaciones competentes, sobre mecanismos de generación de ingresos y administración financiera:** Los mecanismos de generación de ingresos no se hallan incluidos en los programas de capacitación dirigidos al personal de los sistemas de AP en Mesoamérica+. Por lo tanto, en el mejor de los casos, los directores de parques tienen una exposición esporádica a estos temas a través de cursos aislados. Cuba constituye la excepción. Allí, los directores de AP reciben capacitación en temas de generación de ingresos dentro de su programa de capacitación regular. Sin embargo, incluso en Cuba, este tipo de capacitación está limitada a aquellas AP que se encuentran bajo la administración de la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna. Los directores de otras AP del sistema cubano no reciben este entrenamiento. En Sudamérica, este elemento obtuvo un puntaje bajo, lo que confirma la falta generalizada de programas de capacitación y desarrollo de recursos humanos para la generación de ingresos. Colombia y Bolivia declararon que su personal puede aprovechar la capacitación en temas financieros que ofrece el estado, pero estos temas no forman parte de los programas estándar de capacitación para el personal de las AP. El Instituto ICMBio de Brasil preparó un programa de capacitación sobre mecanismos financieros dirigido a directores de AP, pero este programa aún no ha sido implementado. En Argentina, aunque el mandato de las AP incluye entre sus competencias el establecimiento de tarifas, el otorgamiento de concesiones y las actividades turísticas, el gobierno no persigue formalmente la generación de ingresos. Es por esta razón que no se ofrecen cursos sobre este tema.

En el capítulo 5 este Informe continúa con la elaboración de conclusiones resumidas sobre los hallazgos de la Ficha de Puntaje, Partes I y II, y formula recomendaciones acerca de la hoja de ruta hacia el logro de la sostenibilidad de las AP.



©Mark Godfrey/TNC



CAPÍTULO 5

Conclusiones y recomendaciones



©Steve Ellis/TNC

En este informe pionero se comparan y agregan por primera vez datos financieros oficiales e información cualitativa sobre el estado de la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas (AP) de 20 países de América Latina y el Caribe (ALC). La cantidad, tipo, nivel y utilidad inmediata de los datos presentados en este Informe no tienen precedentes, y brindan a los responsables de la elaboración de políticas, los profesionales y los investigadores una oportunidad única para abordar la planificación e inversión regional y nacional a fin de mejorar la dimensión financiera de la sostenibilidad de las AP. El informe es, por lo tanto, una herramienta para:

1. Informar a las autoridades gubernamentales responsables de la elaboración de políticas acerca de las reformas de política e institucionales que pueden implementarse para mejorar el financiamiento de sus sistemas de AP.
2. Demostrar a los encargados de las decisiones presupuestarias del gobierno nacional los beneficios y la costo-efectividad que supone incrementar la inversión en sus sistemas de AP.
3. Asistir a las autoridades de las AP en la tarea de identificar los elementos financieros que es necesario fortalecer, de modo que puedan mejorar el sistema de financiamiento de las AP y, en última instancia, incrementar los fondos disponibles.
4. Proporcionar información estratégica a los donantes, las ONG y los investigadores para conocer las necesidades de la región y determinar cuál es la mejor forma de focalizar la asistencia.
5. Incrementar la cooperación Sur-Sur sobre los mejores métodos y prácticas para promover la sostenibilidad financiera de las AP.

5.1 Conclusiones

Este primer esfuerzo regional tiene una importante relevancia en el plano mundial. Las AP analizadas proporcionan beneficios directos e indirectos para una población combinada de 564 millones de personas.



©Nestor Wndevohel/TNC

Key financial data essential for financial planning does not exist. Very few countries have accurate estimates of how much their PA systems cost to manage — for either the basic or optimal management scenario.

La *Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas* (Ficha de Puntaje) demostró ser una herramienta sumamente útil para generar información que permite hacer comparaciones razonables entre países y subregiones, así como encarar en profundidad una reseña del estado de la sostenibilidad financiera en ALC. Este ejercicio brinda una línea de base robusta que debe ser actualizada regularmente para medir el mejoramiento e identificar el grado de éxito de las estrategias y acciones nacionales encaminadas a mejorar la sostenibilidad financiera de las AP.

Los resultados alcanzados plantean el desafío de desarrollar, en los años venideros, estudios similares basados en un proceso de ficha de puntaje de sostenibilidad financiera en diferentes regiones para asegurar que a nivel mundial se comprendan las tendencias, desafíos y oportunidades en materia de sostenibilidad financiera de las AP.

Análisis financiero (Parte I de la Ficha de Puntaje)

Conclusiones generales

Los sistemas de áreas protegidas tienen un déficit de financiamiento, lo que da lugar a un manejo insuficiente: Los recursos disponibles para financiar los sistemas de AP de la región totalizan casi \$403 millones. Brasil y México concentran el 53% de esos recursos. El monto total de financiamiento disponible en la región entre todos los tipos de fuentes equivale al 0,01% del PIB regional. El estudio muestra que el monto actualmente invertido representa una muy delgada porción del PIB regional. Ese monto total de fondos disponibles es equivalente tan solo a una suma anual per cápita de aproximadamente 70 centavos, menos que el costo de una lata de gaseosa. El nivel relativamente bajo de fondos disponibles para financiar la conservación es lo que determina la brecha de financiamiento entre los costos de las necesidades de manejo de las AP y los fondos disponibles para atenderlas. La brecha total de financiamiento para los 18⁶⁴ países investigados es de aproximadamente \$314 millones (excluida Venezuela; véase el cuadro 3.16) en el escenario de manejo básico y de

aproximadamente \$700 millones en el escenario de manejo óptimo (véase el cuadro 3.17).

En comparación con otras regiones respecto de las cuales se dispone de información similar, el gasto promedio por hectárea en la región, de \$1,95, es menor que los fondos disponibles por hectárea por año en las áreas protegidas de Oriente Medio (\$5,40), Europa Oriental (\$11,20) y la Unión Europea (\$43,00)⁶⁵. Por subregión de ALC, el gasto promedio por hectárea resulta ser de \$4,62/ha/año en Mesoamérica+ y de \$0,38/ha/año en Sudamérica. Este bajo nivel regional de gasto por hectárea en los países de ALC, comparado con el de otras regiones, es particularmente preocupante dado que la región contiene casi el 40% de la biodiversidad de la Tierra.

Los actuales niveles de subfinanciamiento corren el riesgo de aumentar: La importante brecha financiera entre necesidades y recursos que se observa en la región representa una situación grave, en las actuales circunstancias. Esa situación promete empeorar de manera significativa porque i) las necesidades de financiamiento tenderán a aumentar en el futuro y ii) el financiamiento actual es tanto inseguro como vulnerable a factores externos. Esas dos condiciones ejercen presión sobre ambos lados de la balanza de sostenibilidad financiera: las mayores necesidades combinadas con menores niveles de fondos disponibles significan un aumento de la brecha de financiamiento. En algunos escenarios razonables, esa brecha podría resultar enorme.

Mayores necesidades: Las necesidades financieras de los sistemas de AP de ALC probablemente aumentarán en el futuro cercano debido a i) las presiones de las iniciativas de conservación para ampliar los sistemas de AP en una superficie adicional estimada de 80 millones de hectáreas a fin de subsanar las brechas ecológicas actuales y ii) la perspectiva de un aumento de los costos de manejo para hacer frente a ciertas amenazas derivadas del cambio climático, tales como una mayor incidencia de los incendios y una mayor frecuencia e intensidad de las tormentas.

Fondos disponibles: Las actuales fuentes de financiamiento de la región son inestables y están en riesgo de disminuir, a juzgar por la situación de los dos tipos históricos de fuentes: los presupuestos internos del país y la cooperación internacional. Estas dos fuentes juntas componen casi el 75% del monto agregado de financiamiento disponible en la región. En un desglose de esta cifra combinada, los presupuestos gubernamentales representan el 61% y la cooperación internacional, 14%. Ambas fuentes dependen de una serie de variables que en su mayor parte escapan al control de los sistemas de AP y de sus directores. Además, el 75% de los ingresos generados por las AP —la tercera fuente de fondos— depende del turismo, un rubro sensible a las condiciones de la economía mundial, el contexto de seguridad o los desastres naturales. La única fuente de financiamiento que ofrece cierta estabilidad y disponibilidad de fondos a largo plazo son los fondos fiduciarios. Estos fondos, o instrumentos financieros duraderos, aportan hoy una pequeña contribución al cuadro financiero total para las AP, ya que representan aproximadamente el 7% del financiamiento total disponible en la región de ALC.

Si bien la situación general es de insuficiencia de fondos, los países difieren ampliamente en el grado de atención que prestan al financiamiento de las AP: La inversión por hectárea en la región de ALC varía considerablemente entre los países y entre las subregiones de Mesoamérica+ y Sudamérica. De los cinco países con el mayor gasto por hectárea en la región, cuatro son de Mesoamérica+. La inversión promedio en Mesoamérica+ es de \$4,19/ha, mientras que en Sudamérica es de \$1,38/ha. Esa diferencia en el gasto por hectárea se explica en parte por el tamaño promedio de las AP en cada subregión: las AP del sur tienden a tener una extensión mayor, que permite lograr economías de escala. Ese mayor territorio cubierto y el sostén de los corredores biológicos también ofrecen mejores condiciones para la viabilidad ecológica. Mesoamérica+, no obstante, presenta mejores condiciones para aplicar mecanismos institucionales alternativos (co-manejo, por ejemplo) para la gestión de las AP, lo que indica que una participación más amplia de los actores interesados en las finanzas de las AP también podría ser un factor que explica, en parte, el mayor gasto por hectárea en esta subregión.

Resolver las brechas de financiamiento es una tarea asequible para los gobiernos de la región: Los costos del escenario de manejo básico podrían cubrirse si la asignación gubernamental anual por país a los presupuestos de las AP aumentara —en total— **por un factor de 3**. Con ello se

Cerrar la brecha de financiamiento es una tarea viable

Dado el tamaño de estas brechas financieras en el caso de los países de ALC y el hecho de que los gobiernos de la región asignan a las AP solo una pequeña proporción de sus recursos financieros, subsanar esas brechas no es un desafío insuperable. Los gobiernos de los países asignan a las AP tan solo el 1% del total de los presupuestos ambientales nacionales, lo que representa solamente el 0,006% del PIB, en promedio, de la región (véase el cuadro 3.5). Cerrar esas brechas parece ser totalmente factible y asequible, si los gobiernos hacen los aumentos presupuestarios necesarios para garantizar un sano manejo de las AP.

En síntesis, la inversión pública adicional requerida para cerrar la brecha de financiamiento de manejo básico en los 18 países que declaran dicha brecha es menos que el costo de una lata de gaseosa —40 centavos— por persona.

cubriría la totalidad de la brecha actual de financiamiento para el manejo básico de **\$314 millones/año** (excluida Venezuela; véase el cuadro 3.16). Este monto equivale a alrededor de 40 centavos per cápita al año; triplicarlo insumiría apenas algo más de **\$1 por persona por año** para los 18 países que registran su brecha de financiamiento (véase el cuadro 3.5). El aumento específico del monto per cápita, sin embargo, difiere entre un país y otro. Los cinco países que más cerca están de financiar sus necesidades de manejo básico de las AP son Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Argentina y Colombia. Todos estos países presentaron un promedio de recursos disponibles superior al 70% de sus necesidades básicas. En cambio, Nicaragua, Uruguay y Paraguay cubrían en promedio menos del 40% de sus necesidades básicas.

Uno de los obstáculos más importantes al logro de la sostenibilidad financiera de las AP es la falta de datos: No existen datos financieros esenciales para la planificación financiera. Muy pocos países cuentan con estimaciones precisas del costo de manejar sus sistemas de AP, ya sea en el escenario básico o en el óptimo. Algunos países no tienen registros del monto erogado en AP. Los países no centralizan los datos y a menudo no saben cuánto reciben de los donantes o cómo se aplican esos fondos. Gran parte de esa falta de datos se debe a una insuficiente declaración de información financiera o a la inexistencia de sistemas contables centralizados



©Andy Drummi/MLC

adaptados a las necesidades de datos financieros de los sistemas de AP.

Los datos financieros que están disponibles tienden a ser limitados y desparejos. Aun cuando esos datos existan, la información resulta difícil de hallar y de compilar dentro de los ministerios de Medio Ambiente y rara vez están disponibles para el público. Esto podría significar, en un caso, que alguna parte esencial se halla en poder de un ministerio u oficina, mientras que otra se encuentra en otro organismo. A menudo la información no vuelve, sea total o parcialmente, a las AP. La dispersión de la información financiera interfiere con la capacidad de las autoridades de las AP de estimar necesidades, elaborar planes y solicitar partidas presupuestarias suficientes. La falta de datos obedece a las siguientes razones:

Hasta hace poco tiempo, la mayoría de los países de la región no había desarrollado sistemas de información financiera. La formación científica de muchos profesionales de los parques, combinada con una falta de recursos humanos especializados entre las autoridades ambientales a nivel de los sitios y del sistema, podría restringir la generación de información financiera correcta sobre las AP.

Cada autoridad del sistema de AP tiene sus propios conjuntos de datos y no los comparte ni los agrega. La descentralización también podría afectar la disponibilidad de datos agregados a nivel del sistema.

Muchas AP aún no cuentan con planes de manejo, lo que impide realizar un análisis preciso de los costos correspondientes y de las necesidades financieras de las AP, en particular a nivel del sistema.

Las autoridades de las áreas protegidas tienden a tener sistemas contables y bases de datos de respaldo insuficientemente desarrollados.

Muchos costos de las AP se dividen entre diversos ministerios. Por ejemplo, a menudo los sueldos del personal se pagan con fondos de diferentes presupuestos. Las autoridades de las AP tienen informa-

ción sobre los costos salariales de los programas relativos a áreas bajo su administración directa o para aquellas co-manejadas con otras instituciones, pero quizá no la tengan sobre los sueldos correspondientes a programas de áreas que manejan otros organismos gubernamentales.

A los fines del financiamiento de la conservación en la región, no existen definiciones claras o estándar para estimar los costos de los escenarios de manejo básico y óptimo. Cada país usa una definición diferente de esos escenarios, como se muestra en los cuadros 3.12 y 3.13. En el momento de realizarse el estudio, algunos países no tenían definiciones de esos dos escenarios, mientras que los estándares de manejo a menudo variaban entre AP de un mismo sistema.

En la mayoría de los países existe escasa coordinación entre las diferentes entidades a cargo de la planificación, la contabilidad, la generación de recursos y el monitoreo de los presupuestos, gastos y resultados de las AP.

La disponibilidad de información sobre los ingresos por concepto de tarifas de entrada depende de qué entidad administre su recaudación. En los casos complejos, donde intervienen muchas instituciones, no hay un sistema tarifario unificado o un organismo único para centralizar toda la información relativa a los ingresos.

En general, no hay protocolos formales establecidos para que los donantes y las ONG presenten información clara acerca de sus inversiones en los sistemas de AP (Argentina y Uruguay constituyen excepciones). En muchos países de la región, las autoridades se mostraron reacias a considerar ciertas inversiones de donantes como parte de los fondos disponibles para las AP. Uno de los motivos de esa renuencia es que no todos los programas de donantes responden a las prioridades nacionales y a las necesidades identificadas mediante la evaluación de las brechas financieras u otras herramientas de planificación.

Análisis de sostenibilidad (Parte II de la Ficha de Puntaje)

Conclusiones generales

Los sistemas de financiamiento de las áreas protegidas se componen de múltiples elementos, y para desentrañarlos es preciso comprender, in-

vestigar y abordar cada elemento: La sostenibilidad financiera requiere un enfoque integrado que facilite la existencia de un marco legal, institucional y político habilitante. Los elementos de la Ficha de Puntaje promueven la adopción de estándares y metas concretas para la toma de decisiones a nivel nacional y para la cooperación Sur-Sur. Si se abordan todos esos elementos, el sistema en su totalidad mejorará significativamente. De hecho, se observó una correlación directa, positiva y fuerte entre el puntaje total de la Parte II de la Ficha de Puntaje y el tamaño de la brecha financiera del sistema nacional de AP. Los países que lograron puntajes más altos en materia de gobernanza, planificación y mecanismos de ingresos tendieron a presentar menores brechas financieras. En otras palabras, las bases estructurales sólidas del contexto situacional parecen tener una relación causal con el logro de la sostenibilidad financiera.

Los sistemas de financiamiento de las áreas protegidas deben ser fortalecidos sustancialmente para poder avanzar hacia la sostenibilidad financiera: Tal fortalecimiento se apoya en la aplicación de las mejores prácticas financieras; no obstante, debe prestarse suma atención a que haya un marco legal, institucional y político habilitante. El puntaje total más alto de la región respecto de estos elementos cualitativos de la Ficha de Puntaje (Parte II) alcanzó casi el 60% del puntaje máximo posible, mientras que el más bajo fue de 9%. El puntaje promedio regional fue 45%. Solo dos países registraron puntajes iguales o superiores a 50%. Los dos puntajes más altos correspondieron a países de Sudamérica (Colombia, 59%; Argentina, 50%), seguidos de cerca por Costa Rica (49%) y Cuba (49%), mientras que en los últimos puestos se ubican Nicaragua (9%), Uruguay (14%) y Chile (15%). Al aumentar esos puntajes, las mejoras del contexto situacional de los países tenderán a reducir las brechas financieras a nivel nacional.

El fortalecimiento de todos los elementos del sistema de financiamiento puede determinar una reducción de las brechas financieras: El análisis muestra una clara correlación entre el puntaje total para la Parte II de la Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera del PNUD y las brechas financieras de los sistemas nacionales de AP. Los países que obtuvieron puntajes más altos en materia de gobernanza, planificación y mecanismos de generación de ingresos tendieron a registrar menores brechas financieras, lo que evidencia una relación de causa-efecto entre el hecho de tener bases estructurales sólidas y el logro de la sostenibilidad financiera.

Dentro de la región, ciertos patrones y agrupamientos de los países pueden ser utilizados para priorizar las iniciativas de asistencia internacional: Los puntajes de los países se distribuyeron en tres grupos, en función de la solidez relativa de la planificación financiera para las AP: i) *relativamente sólida, de 50% o más* (Costa Rica, Cuba, Colombia y Argentina); ii) *con necesidad de fortalecimiento, con puntajes entre 30% y 50%* (México, Panamá, Honduras, la República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela), y iii) *con necesidad de fortalecimiento sustancial, con puntajes inferiores al 30%* (Belice, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay).

Las áreas protegidas son una inversión costo-efectiva para los gobiernos porque generan altos rendimientos económicos para los presupuestos del sector público: En un marco de análisis del costo pleno, los beneficios de las AP superan los costos, especialmente cuando los servicios de ecosistemas son valorizados y computados en el proceso de determinar la relación costo-beneficio. La protección y preservación del agua, el carbono, la biodiversidad y los servicios estéticos pueden generar importantes beneficios económicos para la agricultura, la energía hidroeléctrica, el abastecimiento de agua para uso doméstico e industrial y el turismo. No en todos los países se dispone de valoraciones económicas con respecto a estos sectores. No obstante, en aquellos casos en que se las ha realizado, los resultados indican que los rendimientos de la inversión estatal en las AP son elevados. Los promedios ponderados tomados de estudios realizados en México, Ecuador, Perú y Chile muestran un alto rendimiento de la inversión en AP, ya que la valoración promedio de esos beneficios indica que cada dólar invertido en los sistemas de AP genera servicios por un valor estimado de \$66,00⁶⁶.

Los sistemas de áreas protegidas tienen poca capacidad de movilizar interés político y negociar aumentos presupuestarios: Esto se debe en parte a la falta de datos económicos sobre la contribución económica de las AP al desarrollo local, sectorial y nacional. Esa deficiencia de capacidad también obedece en parte a la ausencia de estrategias financieras nacionales que definan los lineamientos generales acerca de la forma en que se gestionarán, generarán e invertirán los fondos. Esta situación se refleja en el hecho de que ambas actividades —la valoración económica de los sistemas de AP y las estrategias nacionales para su financiamiento— merecieron los puntajes más bajos dentro del Componente 1 (Parte II de la Ficha de Puntaje).



©Andy Dumm/TMC

Es preciso mejorar la planificación financiera y de negocios de las AP, a nivel de los sitios y del sistema:

La planificación financiera y de negocios para las AP se encuentra en una etapa preliminar. Es preciso fortalecer y ampliar el alcance de esta labor profesional en desarrollo. Específicamente, las autoridades de las AP necesitan contar con expertos financieros para supervisar los procesos de planificación e inversión tanto a nivel del sistema como de los sitios.

Las autoridades de las áreas protegidas necesitan expertos financieros:

En términos de contribuciones tanto cuantitativas como cualitativas, los recursos humanos resultaron ser una de las prioridades más importantes para la región. No es de sorprender que los cinco países principales, en función de su desempeño en la evaluación completa de la Ficha de Puntaje, tengan equipos fuertes y sólidamente establecidos dedicados exclusivamente al financiamiento sostenible de las AP. La necesidad de reformular el aspecto de los recursos humanos en las AP plantea un desafío: cómo “reciclar” el personal existente y mejorar las oportunidades de desarrollo de las capacidades en materia de financiamiento sostenible. Además del desarrollo y la capacitación profesional, el financiamiento de la conservación también demanda más talentos nuevos para fundamentar la importancia económica de cada sistema de AP, mejorar la capacidad de negociación e implementar mecanismos para generar ingresos des-

de los sitios. Este nuevo enfoque probablemente demandará aplicar estrategias contundentes para atraer y retener profesionales con un perfil que habitualmente no se asocia con la disposición a trabajar en el sector público. Otra estrategia consiste en formar asociaciones para desarrollar capacidades financieras: los sistemas de AP quizá deban buscar oportunidades mutuamente beneficiosas para aquellos asociados que reúnan capacidad y motivación para mejorar las finanzas de las AP.

Es preciso mejorar la planificación financiera y de negocios de las AP, a nivel de los sitios y del sistema:

La planificación financiera y de negocios para las AP se encuentra en una etapa preliminar. Es preciso fortalecer y ampliar el alcance de esta labor profesional en desarrollo. Específicamente, las autoridades de las AP necesitan contar con expertos financieros para supervisar los procesos de planificación e inversión tanto a nivel del sistema como de los sitios. En los pocos países que usan tales herramientas de gestión financiera a nivel de las AP, a menudo la implementación resultó ser difícil por dos razones: la falta de directores de sitios entrenados para usar esas herramientas e importantes restricciones y barreras todavía presentes a nivel del sistema nacional. Las herramientas gubernamentales de planificación financiera aplicadas a las AP, por ejemplo, son demasiado generales y no toman en cuenta las necesidades de planificación a largo plazo en el caso de las AP. Para ser aplicadas a las AP, esas herramientas requieren adaptación.

Por otra parte, la planificación financiera, incluso para una AP a título individual, verdaderamente exige una evaluación de las necesidades financieras a nivel del sistema. Los países carecen de estos análisis, o bien los han realizado pero los datos no siempre son creíbles o completos. Este problema que plantean los intentos actuales de llevar a cabo un análisis financiero refleja la falta de metodologías estandarizadas. En consecuencia, los resultados y los hallazgos no concitan la conformidad ni la confianza de las principales partes interesadas.

La generación de ingresos a partir de los sitios no está aportando los fondos esperados, pero mediante ciertas mejoras básicas podría convertirse en una fuente de fondos más importante para los sistemas de AP: Los sistemas de AP de la región están muy le-

jos de alcanzar la autosostenibilidad financiera. La generación de ingresos en las AP, que a todas luces está insuficientemente desarrollada, representa solo el 11% de los fondos totales del sistema. Incrementar los ingresos por concepto de turismo y de PSA es un objetivo factible de alcanzar, que debe ser respaldado por las autoridades de las AP mediante el financiamiento inicial —“capital semilla”— necesario para obtener más ingresos. Muy pocos sitios de AP cobran tarifas (de entrada o por PSA) y, cuando lo hacen, estas no son suficientemente altas o no se las recauda con eficacia. Aunque en toda la región se cobran tarifas de entrada a los turistas a nivel de los sitios, esos mecanismos tienen diversos grados de sofisticación y organización. El análisis muestra las siguientes necesidades específicas en materia de tarifas: i) un enfoque más estratégico para establecer las tarifas en todo el sistema, ii) una aplicación más amplia de las nuevas alternativas de generación de ingresos y iii) el fortalecimiento de actividades conexas como las estrategias de comunicación y marketing. En Ecuador, por ejemplo, el 10% de los sistemas de AP aporta el 80% de los ingresos de las AP nacionales. Este desequilibrio plantea el desafío de fortalecer el portafolio de AP en términos del volumen, el alcance y el impacto financiero de esos ingresos. El uso de impuestos dedicados, como los impuestos de conservación, también es limitado, lo que representa una importante oportunidad perdida. Este desarrollo insuficiente del portafolio financiero por el lado de los ingresos ha determinado un bajo nivel de inversión del sector privado en las AP.

Los elementos que integran la Parte II de la Ficha de Puntaje exploran los fundamentos estructurales necesarios para captar ingresos para los sistemas de AP. Un hallazgo al respecto es que los países que tienen bajos niveles de ingresos disponibles para los sistemas de AP (según lo declarado en la Parte I de la Ficha de Puntaje) también tienden a registrar bajos puntajes en el componente de generación de ingresos de la Ficha (Parte II, Componente 3), lo que refleja una debilidad estructural para generar ingresos en esos países.

Estos hallazgos resultantes de la aplicación de las Partes I y II de la Ficha de Puntaje y las correspondientes consultas con los países interesados componen una plataforma para formular recomendaciones específicas en materia de políticas.

5.2 Recomendaciones: Una hoja de ruta para la acción

El presente Informe congrega a las partes interesadas en las AP, a los efectos de transmitir conocimientos y aportar elementos para la elaboración de las políticas pertinentes:

- Las autoridades del gobierno nacional encargadas de la formulación de políticas pueden identificar acciones específicas para adoptar reformas de política e institucionales que mejoren el contexto de respaldo al financiamiento del sistema de AP.
- Los responsables de la toma de decisiones presupuestarias a nivel del gobierno nacional cuentan ahora con datos claros sobre las necesidades, los beneficios y la costo-efectividad que supone aumentar la inversión en los sistemas de AP.
- Las autoridades de las AP pueden identificar elementos de financiamiento para fortalecer y mejorar las prácticas financieras de las AP, a fin de generar mayor confianza en que los presupuestos gubernamentales para las AP se usarán de manera costo-efectiva y contribuirán no solo a la conservación de la biodiversidad sino también al desarrollo nacional.
- Los donantes y las ONG pueden determinar en qué ámbitos tendrá mayor impacto su respaldo, por sistema y por elementos de cada sistema.
- Los investigadores cuentan con datos que sirven como línea de base a partir de la cual pueden emprender un análisis financiero más elaborado y útil de los sistemas de AP.

La información también respalda la cooperación Sur-Sur, con la esperanza de que cada país pueda encontrar otros países para brindar buenos ejemplos sobre la forma de fortalecer los elementos deficientes de sus sistemas.

Recomendación 1: Fijar metas relativas al financiamiento disponible para los sistemas nacionales de áreas protegidas

Fijar metas financieras para cubrir i) los costos que suponen los estándares de manejo básico de los sistemas de AP y las AP que los integran, ii) los montos determinados como costos de manejo óptimo, iii) los costos de atender también las brechas ecológicas y iv)



los mayores costos de manejo resultantes del cambio climático. A tal efecto, cada país debería encarar una exhaustiva evaluación de las necesidades financieras que permita una sana planificación financiera y la fijación de metas. Debe desarrollarse una metodología estándar de modo que los datos que se generen con ella sean ampliamente aceptados y puedan ser recopilados de manera costo-efectiva. Como parte de esta tarea se debería determinar cuántos sitios por sistema requieren un cálculo de costos, diferenciándose entre las necesidades de inversión de capital y los costos corrientes de operación. Tal evaluación de necesidades financieras también debería incluir el manejo de las zonas de amortiguamiento.

Recomendación 2: Aumentar el financiamiento disponible para alcanzar las metas

En promedio, los países analizados en el Informe que han calculado sus necesidades y brechas en materia de gestión financiera deben incrementar 1,8 veces los fondos disponibles totales (fondos del presupuesto gubernamental, fondos extrapresupuestarios, incluida la cooperación internacional, e ingresos generados en las AP) para sus sistemas de AP, a fin de cubrir sus necesidades de manejo básico. Los países deben desglosar sus fuentes de fondos y determinar en cuáles de ellas deben hacerse los aumentos. Las categorías de ingreso son los presupuestos anuales del gobierno, las alternativas extrapresupuestarias (cooperación internacional y asistencia de los donantes, como los fondos fiduciarios a nivel del país y los impuestos nacionales dedicados, entre otros instrumentos) y los ingresos generados en los sitios de las AP. Los hallazgos y recomendaciones específicos

referidos a estas tres categorías son los siguientes:

1) Fortalecer las negociaciones del presupuesto gubernamental anual: Si los aumentos de las partidas del presupuesto gubernamental fueran la única fuente de fondos para atender las necesidades de manejo básico, en promedio, los presupuestos actuales tendrían que ser incrementados 3 veces. Este es el promedio de 18 países; no obstante, los rangos son significativamente amplios a los fines de la elaboración de políticas:

- 3 países deben aumentar menos de 1,8 veces el presupuesto gubernamental actual.
- 6 países deben aumentar el presupuesto gubernamental actual entre 1,8 y 3 veces.
- 6 países deben aumentar el presupuesto gubernamental actual entre 3 y 8 veces.
- 3 países deben aumentar el presupuesto gubernamental actual más de 10 veces (valores extremos).

Excluyendo esos tres últimos países que representan casos “extremos”, el aumento promedio necesario de las partidas del presupuesto gubernamental sería de alrededor de 3,3 veces su nivel actual. En el cuadro 3.5 se muestran cifras por país relativas a los fondos del presupuesto gubernamental. El gráfico 3.18 también respalda esta afirmación. Las cifras del presupuesto per cápita y el presupuesto como porcentaje del PIB constituyen, prima facie, una prueba contundente de la necesidad de efectuar aumentos razonables. Para lograr que esas negociaciones presupuestarias logren su propósito, se recomienda reforzarlas de la siguiente manera:

2) *Desarrollar fuentes estratégicas de ingresos extrapresupuestarios*: Esos fondos extrapresupuestarios pueden obtenerse de la asistencia internacional y de fuentes propias del país. En los países deberían establecerse impuestos dedicados como medio de reconocer la contribución de las AP al crecimiento económico, como es el caso de la provisión de agua y del turismo. Estas alternativas pueden ser importantes fuentes de fondos. Por ejemplo, un impuesto de \$5 aplicado a cada turista que visite ALC podría llegar a cubrir el 100% de la actual brecha de financiamiento para las necesidades de manejo básico de los sistemas de AP.

También es conveniente incrementar los fondos extrapresupuestarios provenientes de donaciones internacionales porque ellos solamente representan menos del 2% de los fondos internacionales de ayuda para el desarrollo. El financiamiento aportado por los donantes debería ser más estratégico y orientado al desarrollo de capacidades en el sistema de AP a fin de que el gobierno pueda fortalecer los elementos de su sistema de financiamiento de AP. Si los fondos de donantes se concentran en respaldar ese desarrollo de las capacidades para concretar la transición a un sistema de financiamiento que funcione adecuadamente, los aumentos de las partidas presupuestarias pueden entonces destinarse a reducir la brecha respecto de las necesidades de manejo de las AP.

3) *Mejorar los mecanismos de generación de ingresos desde los sitios de las AP*: Las autoridades de las AP deben respaldar los ingresos por concepto de turismo y PSA mediante el financiamiento inicial (“capital semilla”) necesario para que la infraestructura produzca más ingresos. Asimismo, los países deberían diversificar sus mecanismos de generación de ingresos incluyendo, entre otros, nuevos instrumentos como los pagos vinculados a la iniciativa REDD+. Dentro de los sistemas de AP, se recomienda adoptar estas medidas para mejorar la generación de ingresos:

- Reclutamiento de expertos en finanzas para planificar y manejar esos mecanismos de ingresos, tareas que aún se suelen dejar, con demasiada frecuencia, en manos del personal actualmente empleado en las AP, cuyos antecedentes responden a una formación más científica.
- Reforma del marco legal para garantizar que existan incentivos a nivel de los sitios tales como los siguientes:
 - Permitir que las AP que generan ingresos los utilicen para atender sus necesidades de

manejo básico, lo cual fomentará la generación de ingresos por las propias AP.

- Disponer que las AP compartan una parte de sus ingresos con las comunidades ubicadas en las zonas de amortiguamiento, condición que ofrece a esas comunidades un incentivo para colaborar en el manejo de las AP.

- Una fuerte estrategia y campaña de comunicación para informar a la sociedad civil y a los visitantes acerca de las AP y de su estructura tarifaria, a fin de obtener mayor respaldo para elevar el nivel de las tarifas.

Los avances que se logren en cada una de esas medidas pueden ser monitoreados mediante la aplicación de la Ficha de Puntaje en el transcurso del tiempo.

Recomendación 3: Fortalecer la gestión e inversión de fondos

Cada país puede cumplir con esta recomendación desarrollando o mejorando los siguientes elementos de la Ficha de Puntaje, identificados como críticos para la sostenibilidad financiera:

- Un sistema contable centralizado y estandarizado para administrar y compartir todos los datos financieros útiles relativos a las AP del sistema. Esos datos proporcionarán información fundamental para la planificación financiera, la negociación presupuestaria y el monitoreo del desempeño.
- Un plan de manejo y de negocios para cada AP del sistema⁶⁷.
- Un plan financiero para el sistema de AP, preparado de manera participativa y actualizado en forma anual.
- Establecimiento de métodos para asignar fondos entre las AP del sistema, sobre la base de criterios adecuados.
- Un sistema de presentación de información financiera para ser usado en las AP a los fines de su manejo y del intercambio de información dentro del sistema.

Recomendación 4: Emprender programas de desarrollo de capacidades y aptitudes focalizadas

Una carencia importante en el manejo de las AP se refiere al conocimiento experto de temas financieros.

Mediante actividades de desarrollo de capacidades se debe fortalecer ese tipo de conocimientos y competencias a nivel de los sitios y del sistema de AP. Todos los cursos de capacitación para los directores de AP deben incluir módulos de finanzas y herramientas de manejo costo-efectivo. También se debe capacitar al personal que brinda apoyo a los directores de AP en las competencias y destrezas básicas de planificación financiera y negociación.

No obstante, la medida más importante en materia de desarrollo de capacidades consiste en que todos los sistemas de AP contraten economistas, especialistas en planificación financiera y expertos en generación de ingresos turísticos a nivel nacional y subnacional. Los expertos subnacionales pueden entonces dar apoyo a varios sitios de AP, con lo cual esta actividad resultará costo-efectiva.

Recomendación 5: Mejorar y estandarizar la generación y recopilación de datos financieros a nivel del sistema de AP

Contar con sistemas simples y estandarizados de generación de datos es el primer paso hacia el logro de la sostenibilidad financiera, por lo que todos los sistemas de AP deben desarrollar un sistema de ese tipo. Los datos que serán recopilados deben abarcar todas las necesidades y costos de manejo, la generación de ingresos y los presupuestos y gastos (de operación y de capital) de las AP. A tal efecto, corresponderá instalar programas de software contable. Los directores de los sitios de AP deben recibir capacitación sobre actividades de cálculo de costos y el uso de software de contabilidad. Como el intercambio de datos financieros resulta esencial, quienes ejercen funciones de comando también deben registrar y compartir datos sobre los ingresos generados en los sitios. Los proyectos de donantes y los fondos fiduciarios también deben proporcionar anualmente a las autoridades de las AP datos sobre los gastos de los sitios y del sistema, por unidades y actividades estándar. El intercambio coordinado de información permite que los datos puedan ser incorporados y agregados a nivel de los sistemas.

Los planes de manejo de las áreas protegidas deben servir de base para todas las estimaciones de costos, las que luego deben ser agregadas al nivel del sistema. Si el sistema no tiene planes de manejo para todos los sitios, puede recurrirse entonces a la extrapolación: a

partir de los costos de las AP típicas se pueden estimar los costos de los sitios que carezcan de un plan de manejo. Los costos de la administración central de las AP —las necesidades tanto operativas como de desarrollo de capacidades— deben sumarse luego a los datos sobre costos de los sitios para determinar el costo pleno de todo el sistema de AP. Para el seguimiento de los ingresos deben utilizarse sistemas de registro confiables y transparentes.

La tarea por delante

La Ficha de Puntaje debe servir como marco de referencia para generar los datos financieros necesarios que son fundamentales en toda planificación financiera y negociación presupuestaria. Los datos de este Informe deben ser considerados como una línea de base para el proceso de monitoreo que se lleve a cabo en el futuro. La Ficha de Puntaje debe aplicarse en forma participativa con una frecuencia anual, y para garantizar que esté completa también debe ser llenada respecto de todos los subsistemas de AP en cada país.

El PNUD y TNC seguirán prestando apoyo a todos los países que deseen avanzar hacia la sostenibilidad financiera de sus sistemas de AP y poner en práctica las recomendaciones formuladas.

Las partes interesadas en las AP esperan que el presente Informe también sirva de estímulo a otros profesionales y los convoque para brindar un respaldo coordinado y focalizado que ayude a los gobiernos de la región en la tarea de generar datos y concretar la transición hacia el funcionamiento pleno de los sistemas de AP.



©Mark Godfrey/TNC



Anexos

Anexo 1. Glosario

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 comunitaria conservada: Este término se refiere a los ecosistemas naturales y modificados, incluida la biodiversidad, los servicios ecológicos y los valores culturales significativos conservados voluntariamente por las comunidades indígenas, móviles y locales a través de leyes consuetudinarias u otros medios eficaces. En este caso, la autoridad y la responsabilidad residen en las comunidades, que las ejercen a través de una diversidad de formas de gobierno étnico o de organizaciones y reglas acordadas a nivel local. La tierra o algunos recursos puede ser objeto de propiedad y gestión colectivas, mientras que otros recursos pueden ser manejados por individuos o en un esquema por comunidades. Diferentes comunidades pueden estar a cargo del mismo territorio en diferentes momentos, o de diferentes recursos dentro de un mismo territorio. Por lo general, las reglas están entrelazadas con valores y prácticas culturales o religiosos. En la mayoría de los casos, las normas consuetudinarias y las organizaciones a cargo de manejar los recursos naturales no cuentan con reconocimiento jurídico ni aprobación del Estado, aunque existen excepciones a esta norma general.

Área Marina Protegida (AMP): Este tipo de AP es un área marina (o costera) dedicada especialmente a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos culturales vinculados, y manejada de acuerdo con una normativa legal u otros medios eficaces.

Área protegida (AP): 1) Un espacio geográficos 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 específicos (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.

Área protegida co-manejada: El co-manejo se refiere a un esquema en el que la autoridad y responsabilidad de gestión se comparte entre una pluralidad de actores gubernamentales y no gubernamentales habilitados (formal e informalmente). En las variantes débiles del sistema de co-manejo, la autoridad y responsabilidad decisorias residen en un solo organismo, pero el mismo está obligado —por las leyes o las políticas pertinentes— a informar o consultar a otros interesados. En las variantes más fuertes, hay órganos integrados por múltiples participantes a cargo de desarrollar propuestas técnicas para la regulación y gestión de las AP, que en última instancia serán sometidas a un ente rector para su aprobación. En la modalidad de manejo “conjunto”, diversos actores integran un órgano de gestión dotado de autoridad y responsabilidad decisorias. La fortaleza del co-manejo a menudo depende de que las decisiones deban o no ser tomadas por consenso.

Biodiversidad es el número, variedad y variabilidad de los organismos vivos. La biodiversidad incluye la diversidad dentro de cada especie (diversidad genética o intraespecífica), entre especies (diversidad de especies) y entre ecosistemas (diversidad de ecosistemas).

Brecha ecológica: Mientras que la especie o el ecosistema se encuentre en el sistema de AP, la brecha se produce ya sea por una condición ecológica inadecuada, o bien porque las AP no encaran los “movimientos” de la especie o las condiciones ecológicas específicas necesarias para la supervivencia a largo plazo o el funcionamiento del ecosistema.

Brechas financieras: 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.

Las **concesiones** son empresas que operan en virtud de un contrato o licencia que establece algún grado de exclusividad en el negocio dentro un área geográfica determinada. En el caso de las AP, una empresa privada, una ONG u otra entidad celebra un acuerdo con el gobierno por el cual adquiere el derecho exclusivo de manejar, mantener y/o realizar inversiones en una AP durante un número de años determinado.

Ecoturismo: Viajes emprendidos para conocer sitios o regiones de calidad natural o ecológica única, o la provisión de servicios para facilitar dichos viajes. El ecoturismo también se define como los viajes y visitas ambientalmente responsables a áreas naturales relativamente no perturbadas, para disfrutar, estudiar y apreciar la naturaleza (y sus correspondientes características culturales, tanto pasadas como presentes), que promueven la conservación, tienen un menor impacto del flujo de visitantes y permiten la participación socioeconómica activa y beneficiosa de las poblaciones locales.

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

Especie: Una especie es un grupo de organismos que difieren de todos los demás grupos de organismos y que son capaces de reproducirse y de generar crías fértiles. Es la unidad más pequeña de clasificación de plantas y animales.

Una **estrategia** es un plan a largo plazo con un alcance definido que identifica objetivos mensurables, actores clave y grupos objetivos para el logro de resultados en consonancia con la visión declarada del plan.

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 al manejo de las AP y el porcentaje de ingresos generados por las AP retenido en el sistema de AP para su reinversión.

Financiamiento extrapresupuestario: Fondos adicionales disponibles para ser utilizados por las autoridades de las AP, aportados por los impuestos dedicados, canje de deuda, fondos de donantes internacionales, fondos fiduciarios y otras fuentes distintas del presupuesto gubernamental.

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 generados por AP: Son los ingresos que recibe un AP por sus actividades, que podrían estar vinculadas al turismo (por ejemplo, tarifas de entrada, tarifas de usuario, concesiones y otras actividades turísticas) o a los servicios provistos por el AP (por ejemplo, pago por servicios ambientales).

Necesidades financieras: Estos son los costos estimados para el manejo de AP en un escenario dado.

Un **plan de negocios** orienta el desarrollo financiero que se requerirá para implementar plenamente el plan de manejo del sitio. El plan de negocios es una herramienta para la toma de decisiones, que brinda un panorama claro de las necesidades financieras del AP para realizar las actividades propuestas en el marco del plan de manejo e identifica las posibles fuentes de ingresos para cubrir dichas necesidades. Por ende, el plan de negocios examina los probables flujos de ingresos y costos, toma en cuenta las necesidades del cliente y su capacidad de pago y la variedad de bienes y servicios provistos por la AP.

Presupuesto gubernamental: Estos recursos para las AP son los fondos anuales asignados por el ministerio de Hacienda al ministerio de Medio 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).

Una **red** es un conjunto de AP que tienen factores comunes y un funcionamiento coordinado pero no un marco legal específico.

Resiliencia: Esta condición se refiere a la cantidad de perturbación o estrés que puede absorber un ecosistema y seguir siendo capaz de retornar a su estado previo a la perturbación.

Servicios de ecosistemas: Procesos o funciones y productos ecológicos o del ecosistema que tienen valor para los individuos o para la sociedad.

Sostenibilidad financiera: Esta condición se refiere a la capacidad de un país de cubrir todos los costos vinculados con la gestión de un sistema de AP.

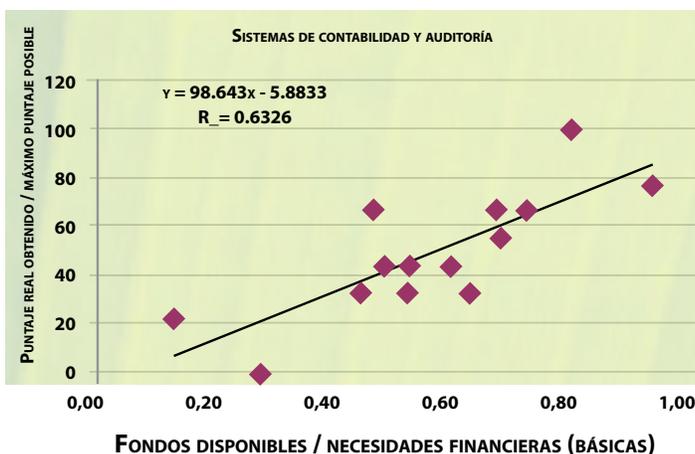
Un **subsistema** es un conjunto de AP cuyas operaciones están regidas por un marco legal. En algunos países, las redes pueden estar sujetas a un marco legal y, por consiguiente, deben ser clasificadas como un subsistema.

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, de los beneficios potenciales.

Anexo 2: Uso de correlaciones en los datos sobre financiamiento de AP

EJEMPLO 1.

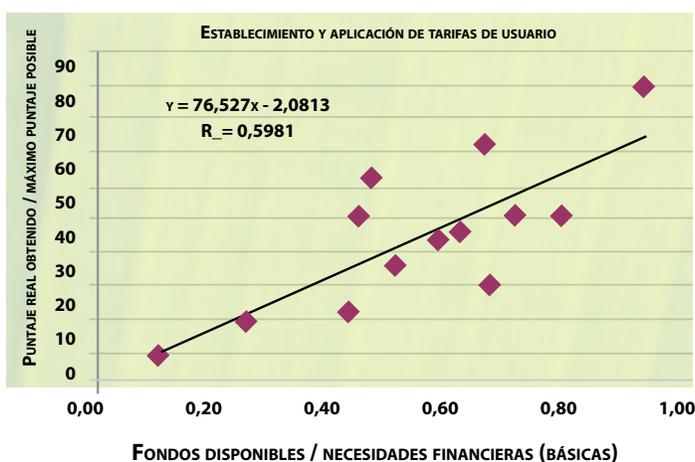


En este anexo se presentan ejemplos de algunos de los análisis realizados como parte del Informe. Estos ejemplos se incluyen aquí para estimular el análisis futuro de los datos sobre financiamiento de las AP

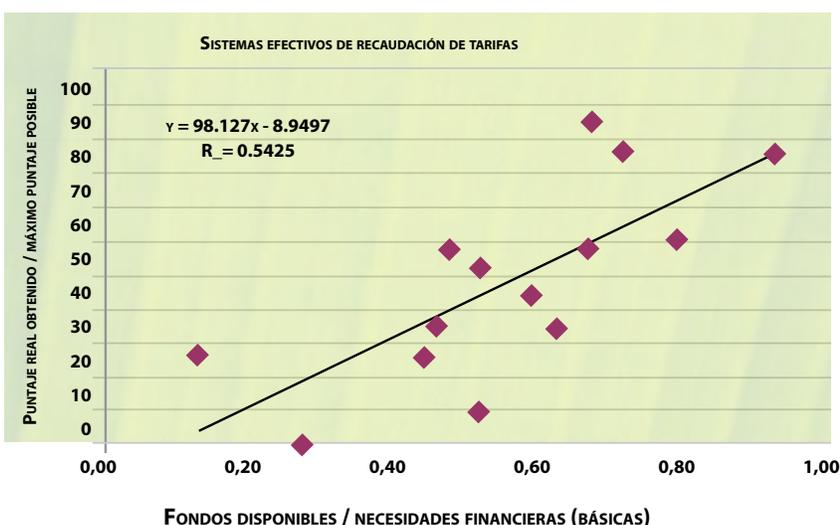
Categorización según fortaleza:

- Correlación fuerte: - 0,7
- Correlación mediana: 0,3 – 0,5
- Correlación débil: menos 0,3

EJEMPLO 2.



EJEMPLO 3.



Anexo 3. Referencias

V Congreso Mundial sobre Áreas Protegidas. 2003. Durban, Sudáfrica.

Bezaury Creel, J., y L. Pabón-Zamora. 2009. *Valuation of Environmental Goods and Services Provided by Mexico's Protected Areas*. The Nature Conservancy-Programa de México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Ciudad de México. 32 pp.

Borrini-Feyerabend. 2004. Adaptado de Heylings y Bravo. 2001. Consensus in a Co-management Board: A Key Incentive towards Effective and Equitable Management of the Galapagos Marine Reserve.

Bovarnick, A. 2010. *Financial Sustainability Scorecard for National Systems of Protected Areas*. Nueva York: United Nations Development Programme. <http://www.undp.org/gef/kmanagement/newpublication.html>.

Campbell, A., et al. 2008. *Carbon Emissions from Forest Loss in Protected Areas*. UNEP World Conservation Monitoring Centre, Cambridge, Reino Unido.

CDB Talleres Técnicos. 2008. Salinas, Ecuador.

CEPAL-PNUD. 2002. *Financing for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: From Monterrey to Johannesburg*. (LC/R.2098/I), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Chatwin, A. 2007. *Priorities for Coastal and Marine Conservation in South America*. Arlington, VA: The Nature Conservancy.

Collaborative Partnership on Forests (CPF). 2008. *Strategic Framework for Forests and Climate Change: A Proposal by the Collaborative Partnership on Forests for a Coordinated Forest-sector Response to Climate Change*. Roma: FAO.

Davis, S. D., V. H. Heywood y A. C. Hamilton. 1994. *Centres of Plant Diversity: A Guide and Strategy for Their Conservation*, 3 Vol., UICN, Cambridge, Reino Unido, y WWF, Gland, Suiza, Vol 3: 358.

Dudley, N., S. Mansourian, S. Stolton y S. Sukuwana. 2008. "Safety Net: Protected areas and poverty reduction". Informe de investigación de WWF y Equilibrium in the Arguments for Protection.

Dudley, N., S. Stolton, A. Belokurov, L. Krueger, N. Lopoukhine, K. MacKinnon, T. Sandwith y N. Sekhran (eds.). 2010. *Natural Solutions: Protected Areas Helping People Cope with Climate Change*. Gland, Suiza, Washington, DC, y Nueva York, USA: UICN- WCPA, TNC, UNDP, WCS, Banco Mundial y WWF.

"Ecological Gap Assessment: An Overview". 2008. Publicado conjuntamente con CI, WCS, TNC, CBD, Bird Life, WWF y WCPA. Disponible en www.cbd.int/doc/training/pa/wgpa-02/pa-2008-02-10-gap-en.pdf.

Escobar, J., y L. Pabón, et al. 2009. *El Aporte de las Áreas Protegidas a la Economía y la Sociedad Boliviana*. Marzo.

Figuerola, E. 2008. "Economic Analysis and Feasibility Study of the System of Protected Areas of Chile". Documento de Trabajo, Universidad de Chile.

Flores, M., G. Rivero, F. León, G. Chan, et al. 2008. *Planificación financiera con perfil de negocios para sistemas nacionales de áreas protegidas: Guía y lecciones iniciales*. Arlington, VA: The Nature Conservancy.

- Lascano, M., G. Ordoñez, P. Suárez, C. Viteri Mejía. 2006. *Protected Areas and Local Livelihoods in Ecuador: A Summary of Results*. Quito, Ecuador: Mentefactura y The Nature Conservancy .
- León Morales, F. 2007. *El Aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la Economía Nacional*. Lima: Instituto Nacional de Recursos Naturales.
- Lopez Ornat, A., y S. Jiménez-Caballero. 2006. *Sustainable Financing Sources for Protected Areas in the Mediterranean*. Sevilla: IUCN Centre for Mediterranean Cooperation.
- Maxted, N., B. V. Ford-Lloyd y J. G. Hawkes (eds.). 1997. *Plant Genetic Conservation: The in Situ Approach*. Londres: Chapman & Hall.
- Mentefactura. 2008. "Financial Sustainability Plan for the Protected Areas System of Jamaica". Documento producido para el Gobierno de Jamaica por Mentefactura como parte de una consultoría.
- Mulongoy, K.J., y S.B. Gidda. 2008. "The Value of Nature: Ecological, Economic, Cultural and Social Benefits of Protected Areas". Secretaría de la CDB, Montreal.
- MINAET, SINAC, TNC. 2005. "National System of Conservation Areas. Financial Strategy for the System of Conservation Areas of Costa Rica". Fase 1: Plan Financial Needs 2004-2006. Costa Rica.
- Pabón-Zamora. 2008. "Protected Areas and Human Well-Being: Experiences from Indonesia, Mexico, Peru and Venezuela". En *Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*, editado por S. o. t. C. o. B. Diversity. Montreal: CDB.
- PROMETA. 2007. Documento de Trabajo.
- Ricketts, T.H., G.C. Daily, P.R. Ehrlich y C.D. Michener. 2004. "Economic Value of Tropical Forest to Coffee Production". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*. 101 (34): 12 579-12 582.
- Salazar Córdova, R.F. 2007. *Valoración Económica de Bienes y Servicios Ambientales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)*. Proyecto SNAP-GEF del Ministerio de Ambiente del Ecuador.
- TEEB. 2009. *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) for National and International Policy Makers*. <http://www.teebweb.org>.
- Tuxill, J., y G.P. Nabhan. 1998. *Plants and Protected Areas: A Guide to In Situ Management*. Cheltenham, Reino Unido: Stanley Thornes.
- UNDP. 2008. Source for international aid. *Human Development Report*.
- UNEP. 2003. "Current State of the Natural Protected Areas of Latin America and the Caribbean". Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- UNEP-WCMC. 2008. Database.
- WWF. 2009. "Connecting Amazon Protected Areas and Indigenous Lands to REDD Frameworks Conference". Documentos disponibles en www.worldwildlife.org/science/stanfordgroup.html
- Yazuni-ITT Initiative. <http://yasuni-itt.gob.ec/>.

Notas

Resumen ejecutivo

- 1 Argentina, Belice (análisis cualitativo de la Parte II de la Ficha de Puntaje solamente), Brasil (federal y estatal – Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais y Espírito Santo), Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
 - 2 Salvo indicación en contrario, los montos consignados en este documento se presentan en dólares y centavos de la moneda de Estados Unidos.
 - 3 Mesoamérica+ se refiere a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, y los siguientes países hispanohablantes del Caribe: Cuba y la República Dominicana.
 - 4 Otra forma de analizar esta brecha es incluyendo fondos que no sean los asignados en el presupuesto gubernamental. Los **recursos disponibles totales** incluyen los fondos del presupuesto gubernamental y estas dos categorías de fondos extrapresupuestarios: 1) cooperación internacional y otras fuentes de donantes y 2) ingresos generados por las AP. Para satisfacer las necesidades de manejo básico entre los países que registran las necesidades y brechas de financiamiento, los **recursos disponibles totales** tienen que ser incrementados, *en promedio, 1,8 veces*. Este es el promedio de 18 países que declaran sus brechas de financiamiento.
 - 5 Véase la página de publicaciones de los programas conjuntos del PNUD y el FMAM para acceder a la versión actualizada de la *Ficha de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas* en inglés y español, en <http://www.undp.org/gef/kmanagement/newpublication.html>.
 - 6 En algunos conjuntos de datos, se combina a veces la contribución de la cooperación internacional con el rubro “Otros” y se la incluye junto con los fondos extrapresupuestarios. Esta designación como extrapresupuestarios indica que estos fondos no provienen de fuentes asignadas a las AP en el presupuesto gubernamental.
 - 7 Las fuentes extrapresupuestarias se dividen a veces en cooperación internacional y “Otros”. Los hallazgos detallados arrojan luz sobre la composición del rubro “Otros” por país. En algunos casos, los fondos de la cooperación internacional suelen denominarse fondos de donantes o asistencia de donantes.
 - 8 **Recursos disponibles totales:** Para satisfacer las necesidades de manejo básico en los países que registran sus brechas de financiamiento, los recursos disponibles totales deben incrementarse, **en promedio, 1,8 veces**. Este es el promedio de 18 países que declaran sus brechas de financiamiento. Los recursos disponibles totales incluyen los presupuestos gubernamentales anuales, las fuentes extrapresupuestarias de cooperación internacional y otros fondos de donantes y los ingresos basados en las AP.
- Presupuesto gubernamental anual:** Si los aumentos de los presupuestos gubernamentales fueran la única fuente para satisfacer las necesidades de manejo básico, **en promedio**, los presupuestos gubernamentales actuales tendrían que incrementarse **aproximadamente 3 veces**. Este es el promedio de 18 países que declaran sus brechas de financiamiento.
- 9 El mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDD) es una iniciativa orientada a crear valor financiero para el carbono alojado en los bosques, ofreciendo a los países en desarrollo incentivos para reducir las emisiones a través de las tierras forestadas e invertir en alternativas con bajos niveles de carbono para avanzar hacia el desarrollo sustentable. “REDD+” avanza más allá del tema de la deforestación

y degradación de los bosques y suma el papel de la conservación, el manejo sustentable de los bosques y el incremento del stock de carbono forestal. REDD y REDD+ son programas de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

- 10 Las AP más pequeñas con un bajo potencial de generación de ingresos y un pequeño número de amenazas pueden no necesitar un plan de negocios.

Capítulo 1

- 11 Base de datos de PNUMA-WCMC para las AP, 2008.
- 12 Estos datos no incluyen las Islas Turcos & Caicos, las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Vírgenes de Estados Unidos.
- 13 Argentina, Belice, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- 14 Se utiliza una tipología reconocida internacionalmente (UICN) como marco mundial para categorizar la variedad de esquemas de manejo de las AP, en la que SE contemplan seis categorías de objetivos de manejo y cuatro tipos de gobernanza. Estas categorías y tipos de gobernanza pueden utilizarse en cualquier combinación. Véase Dudley, 2008.
- 15 PNUD, *Ficha de Puntaje de sostenibilidad financiera para los sistemas nacionales de áreas protegidas* — Edición 2010. Las versiones vigentes se encuentran disponibles en: www.undp.org/gef/kmanagement/newpublication.html.
- 16 Desde entonces, las AP han pasado a depender directamente del Ministerio del Ambiente.
- 17 En todo el documento las cifras se expresan en dólares de Estados Unidos, salvo indicación en contrario.
- 18 Véanse dos informes: León, 2007, y Pabón-Zamora, 2008.
- 19 León, 2007, y Pabón -Zamora, 2008.
- 20 Según una evaluación de 1.100 estudios que abarcan diferentes países y diferentes servicios de ecosistemas. Véase TEEB, 2009.
- 21 Campbell *et al.*, 2008.
- 22 Mesoamérica+ se compone de los siguientes países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Cuba, y la República Dominicana.
- 23 Un análisis exhaustivo del papel de las AP en la mitigación y adaptación ante el cambio climático puede encontrarse en *Natural Solutions* (Dudley *et al.*, 2010).
- 24 Las características esenciales de los sistemas de AP que incrementan su papel potencial en las estrategias relativas al cambio climático son el hecho de que estos sistemas tengan probados mecanismos de gobernanza y salvaguardas y brinden un mecanismo estable y de largo plazo para manejar los ecosistemas terrestres y acuáticos; se basen en un compromiso de *permanencia* y manejo a largo plazo de los ecosistemas y los recursos naturales;

ya cuenten con sistemas que habilitan *el monitoreo, la verificación y la presentación de información*, y estén respaldados por compromisos asumidos por los gobiernos en el marco del CBD de establecer sistemas de AP ecológicamente representativos que tengan fuentes de datos organizadas y pobladas para establecer líneas de base y facilitar el monitoreo, tales como las categorías de manejo, los tipos de gobernanza y la Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN, y la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas del Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial del PNUMA (PNUMA-WCMC) (Dudley *et al.*, 2010).

25 CONANP.

26 CBD, 2008.

27 Figueroa, 2007.

28 Escobar y Pabón, *et al.*, 2009.

29 Ricketts *et al.*, 2004.

30 Tuxill y Nabhan, 1998.

31 Maxted, Ford-Lloyd y Hawkes (eds.), 1997.

32 Davis, 1994.

33 PROMETA, 2007.

34 Ese documento debe incluir políticas sobre generación de ingresos y niveles de tarifas en las distintas AP, criterios para asignar fondos del presupuesto central entre las AP, directrices para los planes de manejo y de negocio y salvaguardas para garantizar que la generación de ingresos no afecte negativamente los objetivos de conservación de las AP.

Capítulo 2

35 La primera versión de esta Ficha de Puntaje fue desarrollada por el PNUD en 2007. En el taller de preparación para este estudio, organizado en San José, Costa Rica, por PNUD y TNC, se hicieron algunos ajustes a la Ficha de Puntaje para mejorar la claridad. Esta versión revisada se aplicó a 20 países en la región. A partir de los aportes de los participantes en estos talleres nacionales, se realizaron más ajustes a la Ficha de Puntaje. La versión más reciente está disponible como una publicación del PNUD: Ficha de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas – Edición de 2010. Las versiones actuales están disponibles en <http://www.undp.org/gef/kmanagement/newpublication.html>.

Capítulo 3

38 Lopez et al., 2006.

39 Obsérvese que, en Cuba, el porcentaje de fondos gubernamentales asignado a las AP podría originarse en la cooperación internacional a través de entidades como el PNUD, la FAO, el PNUMA, el FMAM y otras. Esas

instituciones podrían financiar proyectos que respalden los sistemas de AP. Sin embargo, Cuba no suministró información detallada en la que se especifique el monto de los fondos de donantes en tales situaciones.

- 40 Al momento de realizarse el taller de la Ficha de Puntaje, los participantes destacaron la existencia de una iniciativa gubernamental para compartir una proporción de los ingresos de las AP con las comunidades locales. Por lo tanto, consideraron conveniente no incluir esos ingresos de AP en el presupuesto del sistema hasta tanto se firme el acuerdo con esas comunidades locales y se determine la proporción exacta de ingresos que se destinará al sistema de AP.
- 41 CEPAL-PNUD, 2002.
- 42 Obsérvese, no obstante, que los datos de Guatemala sobre los fondos de donantes probablemente estén subestimados.
- 43 Flores *et al.*, 2008.
- 44 El estudio de necesidades financieras solo abarca las AP manejadas por el gobierno central y no las áreas co-manejadas ni las reservas privadas, respecto de las cuales se efectuó una estimación para la aplicación de la Ficha de Puntaje.
- 45 La estimación de costos del escenario de manejo básico (necesidades financieras básicas) fue realizada por el CONAP y presentada al Congreso para fundamentar la solicitud de un aumento del presupuesto para el sistema de AP .
- 46 Proyección elaborada en 2006 para la estimación de costos del escenario de manejo óptimo (necesidades financieras óptimas) para el sistema federal de AP.
- 47 En el caso de Guatemala, las necesidades financieras presentadas para el escenario de manejo óptimo constituyen una proyección basada en la estimación de costos realizada por el CONAP para el escenario básico. Obsérvese, no obstante, que en 2007 TNC estimó los costos para un escenario de manejo óptimo en Guatemala, en \$100 millones o más de \$40/ha, lo que ubicaría esta cifra como uno de los costos estimados por hectárea más altos de la región.
- 48 La brecha financiera de Venezuela no se incluye en este cuadro conforme a lo solicitado por INPARQUE, el ente rector de las AP de Venezuela, ya que es su deseo actualizar los datos.
- 49 Los datos sobre la brecha financiera de Bolivia pueden contener algunas distorsiones, como se señaló anteriormente, debido a la existencia de proyectos que no se ajustarían a las prioridades del sistema de AP.
- 50 Al igual que en el caso de la brecha financiera estimada en función de las necesidades financieras básicas, se omite a Venezuela de este cuadro y del análisis porque sus datos están siendo actualizados por el ente rector de las AP venezolanas, INPARQUES.
- 51 En el caso de Costa Rica, Guatemala, México y la República Dominicana, los datos del país corresponden a 2007.

Capítulo 4

- 52 Los elementos y subelementos específicos varían según las distintas versiones de la Ficha de Puntaje. Cualquier divergencia en los elementos/subelementos que pueda existir entre el análisis contenido en este documento y las Fichas de Puntaje disponibles reflejan el proceso de “devolución de información” de la Ficha de Puntaje. Las nuevas versiones de la Ficha de Puntaje reflejan los conocimientos adquiridos en el proceso de consultas y talleres de los países.

- 53 Este elemento puede omitirse en los países en que el sistema de AP no requiere un fondo fiduciario debido al robusto financiamiento interno del gobierno.
- 54 Una estrategia nacional de financiamiento de las AP incluirá metas, políticas, herramientas y abordajes.
- 55 Esto podría incluir presupuestos para agencias de desarrollo y gobiernos locales para la subsistencia de la comunidad local.
- 56 Estas responsabilidades deben buscarse en los términos de referencia correspondientes a los cargos.
- 57 Este elemento puede omitirse en los países en que el sistema de AP no requiere un fondo fiduciario debido al robusto financiamiento interno del gobierno.
- 58 Al momento de hallarse en prensa este documento, varios otros países manifestaron su intención de incrementar sus presupuestos, en parte sobre la base de los datos de la Ficha de Puntaje de cada país. Entre ellos se cuentan Colombia y Paraguay.
- 59 Estas prácticas podrían incluir relevamientos aéreos, monitoreo de la contaminación marina, valoraciones económicas, etc.
- 60 Otra manera de considerar esta brecha consiste en incluir fondos distintos de las partidas incluidas en el presupuesto del gobierno. El concepto **recursos disponibles totales** incluye las partidas presupuestarias gubernamentales y estas dos categorías de fondos extrapresupuestarios: 1) la cooperación internacional y otras fuentes de donaciones, y 2) los ingresos generados por las AP. Para atender las necesidades de manejo básicas de todos los países que registran necesidades y brechas de financiamiento, el total de **recursos disponibles** debe incrementarse **1,8 veces en promedio**. Este promedio resulta de los datos de los 18 países que informaron sobre sus brechas de financiamiento.
- 61 A medida que la infraestructura turística crece dentro de las AP y a su vez aumenta el número de visitantes y los ingresos de estas áreas, el puntaje de este elemento debe ser revisado en proporción a su importancia para el financiamiento del sistema de AP.
- 62 Cuando el mecanismo de PSA no resulte apropiado o factible para un sistema de AP, corresponde quitar 12 puntos del puntaje posible total correspondiente a ese sistema.
- 63 Las concesiones consistirán principalmente en servicios turísticos, tales como centros de visitantes, tiendas de regalos, restaurantes, transporte, etc.

Capítulo 5

- 64 Belice: el país no presentó datos financieros durante la aplicación de la Ficha de Puntaje; Venezuela: los datos sobre financiamiento disponible no eran representativos de un ejercicio “normal”, debido a que durante el año en que se aplicó la Ficha de Puntaje se aprobó una partida presupuestaria extraordinaria por única vez para inversión en infraestructura.
- 65 Lopez *et al.*, 2006
- 66 Promedio ponderado tomando en cuenta la superficie total protegida, medida en hectáreas (México, Ecuador, Perú, Chile). Las fuentes consultadas son Bezaury, Creel y Pabón-Zamora (2009).
- 67 Las AP más pequeñas con un bajo potencial de generación de ingresos y un pequeño número de amenazas menores quizá no necesiten un plan de negocios.





United Nations Development Programme
One United Nations Plaza
New York, NY 10017
www.undp.org

Para más información,
sírvasse ponerse en contacto con:
Andrew Bovarnick
Economista Principal de
Recursos Naturales, PNUD
andrew.bovarnick@undp.org



Conservando la naturaleza.
Protegiendo la vida.

The Nature Conservancy
4245 North Fairfax Dr.
Ballston, VA 22203
www.nature.org

Para más información,
sírvasse ponerse en contacto con:
Lila Gil
Directora de Asuntos Externos
para América Latina, TNC
lgil@tnc.org

