

Sostenibilidad financiera para el plan de acción de un SIDAP/SIRAP

Cítese como: Bahamón, Maria Margarita, 2014. Sostenibilidad financiera para el plan de acción de un SIDAP/SIRAP. Informe final contrato consultoría, Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural. Bogotá, Colombia.

Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, su contenido y opiniones son responsabilidad del autor y no comprometen necesariamente la posición del Fondo Patrimonio Natural ni del gobierno del Reino de los Países Bajos.

Sostenibilidad financiera para el plan de acción de un SIDAP/SIRAP

POR: MARÍA MARGARITA BAHAMON ARDILA

VERSIÓN: FEBRERO DE 2014

INTRODUCCIÓN

Parques Nacionales Naturales (PNN), el Fondo Patrimonio Natural (FPN), Redeparques y algunas Corporaciones Autónomas Regionales, como la CAR (Corporaciones Autónomas Regionales de Cundinamarca) han trabajado en el establecimiento y definición de estrategias de sostenibilidad financiera. En algunos casos, como en el caso de PNN que han hecho valiosos intentos en establecer la brecha de la institución o de Redeparques, quien ha planteado directrices para desarrollar una estrategia.

El objetivo de este documento es presentar los lineamientos que se derivaron de analizar distintas estrategias de sostenibilidad financiera que han sido apoyadas desde el Fondo Patrimonio Natural y otros documentos que hacen referencia a áreas protegidas y de conservación.

Este documento es una propuesta a partir de las experiencias de estrategias departamentales y regionales, así como del análisis de las brechas financieras y su evaluación y de la estrategia general financiera para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Debido a que uno de los pilares del Fondo es promover la estructuración financiera y económica de las instituciones, como condición necesaria de la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, esta revisión ha permitido hacer reflexiones sobre los temas importantes a la hora de formular e implementar una estrategia.

Con este documento se busca mostrarle al lector experiencias asociadas a los ejercicios de elaboración de estrategias de sostenibilidad financiera contempladas para zonas de áreas protegidas, esto con el objeto de dar luces, recomendaciones y algunas reflexiones sobre los temas que componen una estrategia y una posible forma de abarcarlos. Sin embargo, debido a que no existe una única forma de enfrentarse al problema de los retos de la sostenibilidad, no existe un único enfoque estratégico. De la variedad de aproximaciones metodológicas se obtuvo una serie de arreglos técnicos y de criterios financieros y presupuestales que permiten corregir errores cometidos y

avanzar hacia aproximaciones metodológicas compartidas, que hagan posible realizar análisis comparativos entre los enfoques financieros y presupuestales de las entidades, compartir experiencias de la aplicación de este tipo de herramientas y alcanzar los mayores niveles de optimización en la ejecución del gasto y la inversión, y de efectividad en el logro de las metas institucionales en estos campos.

Este documento se encuentra organizado de la siguiente manera en el capítulo 1 se presentan los conceptos conceptuales asociados con la sostenibilidad financiera, aquí se desarrollan los temas del sistema de áreas protegidas, tanto a nivel nacional como regional y departamental, de manera que el lector puede tener la contextualización, en el Capítulo 2 se plantea la ruta metodológica propuesta y su aplicación dentro de las estrategias revisadas para la elaboración de este documento. Finalmente, conclusiones, recomendaciones y temas para tener en cuenta.

CAPITULO 1: SOSTENIBILIDAD- ASPECTOS CONCEPTUALES

Uno de los primeros inconvenientes encontrados está relacionado con el concepto de sostenibilidad financiera, debido a que no es estándar y por lo tanto, según sea el enfoque del investigador, puede o no incluir ciertos elementos. Esto justifica aún más esfuerzos como los del presente documento, en la perspectiva de poder proponer lineamientos para darle fundamento metodológico a la estructuración y elaboración de estrategias de sostenibilidad financiera para un sistema de áreas protegidas ya sea en el ámbito nacional, regional o local. Para esto se presentarán los elementos a tener en cuenta así como algunas reflexiones en temas fundamentales, todo esto teniendo como base las lecciones aprendidas de las estrategias que se han apoyado desde el Fondo Patrimonio Natural.

El sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)

Un área protegida (AP) es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados. (UICN: <http://www.iucn.org>)

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) es el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local. (Página de Parques Nacionales Naturales (<http://www.parquesnacionales.gov.co>))

El Sistema Departamental de Áreas Protegidas (SIDAP) se concibe como el conjunto de principios, normas, estrategias, acciones, procedimientos, recursos, actores sociales y áreas naturales protegidas de los diferentes departamentos de Colombia (<http://www.sirapejecafetero.org.co/sistema/sidap/>)

El Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP) es un espacio de encuentro entre autoridades ambientales y otros actores de los Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas (SIDAP), para compartir avances de la gestión en Áreas Protegidas; conocer y discutir temas de interés común; definir acuerdos regionales que sirvan para la orientación de diferentes temas aplicados a nivel departamental o local, y canalizar los aportes de dichos procesos hacia la construcción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). Los Sirap articulan los procesos de administración y planeación de las áreas protegidas a nivel municipal, departamental y por supuesto, nacional. (<http://www.sirapejecafetero.org.co/category/sirapec/>)

Colombia suscribió el convenio de Diversidad Biológica a través de la Ley 165 de 1994, con base en la cual se formuló la Política Nacional de Biodiversidad y se adquirió el compromiso de conformar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP.

Colombia es uno de los cinco países con mayor diversidad biológica a nivel internacional y como parte del Convenio de Diversidad Biológica se encuentra comprometida en establecer y mantener al año 2010 para las zonas terrestres y al año 2012 para las marinas, sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos que contribuyan al logro de los objetivos del Convenio¹. "Para consolidar al SINAP como un sistema representativo, completo y eficazmente gestionado, los elementos determinantes en su conformación son:

- 1. Las autoridades competentes de los diferentes niveles de gestión;*
- 2. Las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas, mixtas o comunitarias, representadas en las distintas formas de gobierno de las categorías de áreas protegidas.*
- 3. Los sistemas regionales y los subsistemas que de ellos se deriven conforme a los criterios determinados por la Unidad de Parques Nacionales Naturales. Los distintos tipos de subsistemas o niveles de gestión de áreas protegidas en los ámbitos de carácter nacional, regional, departamental, municipal, provincial, metropolitano o de cualquier otra índole territorial que se establezca, pero que tendrán como referente permanente un sistema nacional coordinado por la Unidad de Parques.*
- 4. Las diversas categorías de manejo de áreas protegidas que integran el SINAP.*
- 5. Las instancias y mecanismos de coordinación y articulación del SINAP entre los diferentes actores, y las interacciones entre éstos.*
- 6. Los principios, fines, derechos y deberes ambientales contenidos en la Constitución Política.*
- 7. Los instrumentos de desarrollo de la política ambiental en esta materia, como las normas, la planeación, los instrumentos económicos, financieros, las herramientas legales para la conservación en tierras de propiedad privada, la información, capacitación, educación, divulgación e investigación, entre otros.*

En otras palabras, el SINAP tiene que ser un compromiso de país y como tal buscar cumplir los acuerdos asumidos, en y por, las áreas protegidas. Con esta perspectiva, se

¹ En Colombia estos metas no se han alcanzado, sin embargo, se han establecido metas específicas para ir llegando a los compromisos, como es el caso del Conpes 3680 de 2010, que plantea metas específicas a cumplirse en el 2014 con el fin de consolidar el SINAP

espera que los actores participantes dentro de las mismas tengan estructuras sólidas que permitan lograr objetivos conjuntos para el fin común. En así como para poder proponer una estrategia de sostenibilidad financiera, el reto de las áreas protegidas es definir o tener claridad sobre los siguientes aspectos:

- Los objetos de conservación y su declaración como tales,
- La definición de las categorías de manejo, con sus implicaciones en términos de necesidades y costos.
- Los tiempos que se espera para lograr dichas metas.
- Los efectos son impactos o resultados.
- Cuáles son los efectos en el bienestar de los agentes afectados y de los ecosistemas.
- Ajuste de metas según los resultados (avances).

Por lo anterior, para lograr la estructuración del sistema, el reto de las instituciones a nivel individual y como conjunto es lograr que los esfuerzos de los actores estén encaminados a tener una articulación tal que los proyectos, programas y políticas estén acordes con estas metas.

¿Qué se entiende por Sostenibilidad financiera?

Existen algunas definiciones de sostenibilidad, entre las que se cuenta, la de TNC(2009), que entiende que *[...] la oferta, la demanda y la brecha financiera² se combinan para diseñar estrategias de sostenibilidad financiera de las áreas protegidas, involucrando otros aspectos importantes como legislación vigente, esquemas regulatorios, y capacidades individuales e institucionales para un manejo financiero adecuado. La interacción efectiva de estos aspectos, llevará a una disminución de la brecha financiera existente, y acercará el área hacia un equilibrio o sostenibilidad financiera que le permita permanecer conservada en el tiempo.*

Patrimonio Natural considera básico diferenciar entre lo que constituye la sostenibilidad financiera y lo que determina dicha sostenibilidad. Al hacerlo se entiende la importancia de comprender en forma amplia los atributos y los retos de un sistema que sea viable desde la perspectiva financiera o que por lo menos cuente con bases de este carácter para avanzar en forma más sistemática en función de las metas de conservación e institucionales que se vaya estableciendo.

² *La oferta comprende los ingresos o recursos financieros disponibles, y la demanda se centra en las necesidades financieras para un manejo adecuado y eficiente del área protegida. La diferencia entre la demanda y la oferta, en cumplimiento de los objetivos de conservación expuestos en el plan de manejo, es lo que comúnmente llamamos brecha financiera del área protegida. (TNC,2009)*

Una forma de definir la estrategia de sostenibilidad financiera (ESF, en adelante) es *por el conjunto de objetivos, direccionamientos, medidas, arreglos y líneas de acción para identificar, gestionar y captar recursos financieros, con autonomía y continuidad, que permitan la institucionalización de un flujo de caja dedicado al funcionamiento del sistema de áreas protegidas y adaptado al contexto socioeconómico de la jurisdicción así como la convergencia técnica y organizacional (Camacho, 2011) Los tres factores determinantes, en concepto del Fondo son: la solidez institucional de las entidades y organizaciones involucradas en la gestión de estos temas; la coherencia técnica en la estructuración de la relación entre los proyectos, los programas y las políticas; y la solidez financiera y económica que sustente el desarrollo efectivo del sistema de áreas protegidas (FPN, 2011).*

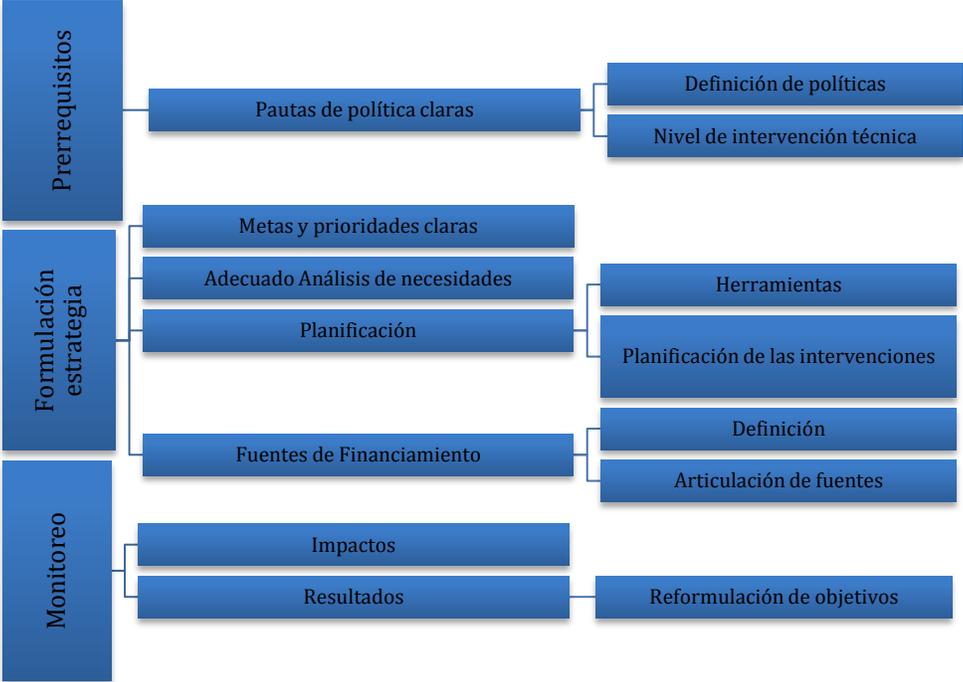
CAPITULO 2: ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA (ESF)- PROPUESTA METODOLÓGICA DE APROXIMACIÓN.

El objetivo de esta sección es proponerle al lector una ruta para la elaboración de una estrategia de sostenibilidad financiera. Para su desarrollo, en esta primera parte de la sección se plantean los temas gruesos sobre los cuales es necesario tener claridad para luego plantear el desarrolla específico sobre los mismos.

¿Qué se necesita para establecer una estrategia de sostenibilidad financiera?

A la hora de proponer una estrategia de sostenibilidad financiera, se busca que su resultado sea exitoso, para ello se espera que se vayan completando los siguientes elementos:

Figura 1 Esquema de Formulación de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera



Fuente: Elaboración propia

Como puede verse en la Figura 1 la formulación de la estrategia de sostenibilidad financiera tiene tres temas principales: Los prerrequisitos, la formulación y el monitoreo. Los elementos son:

- I. Pautas de políticas claras
 - a. Definición de políticas.

- b. Fundamento técnico: Nivel de intervención técnica adecuada.
- II. Metas y prioridades claras factibles de cumplir, a partir de criterios de priorización sólidos.
- III. Adecuado Análisis de necesidades: Estándares, estrategias de intervención técnica, buen fundamento al definir grados/niveles/escalas de intervención efectiva.
- IV. Planificación:
 - a. Procesos de planificación consistentes, sólidos, de las diferentes herramientas de planificación.
 - b. Planificación de las intervenciones (cada uno y conjuntos coordinables de intervenciones) para asegurar efectividad, eficiencia y eficacia.
- V. Definición y articulación de fuentes, con criterios de focalización según fuentes (vocación de fuente):
 - a. Arreglos financieros
 - b. Gradualidad en gestión según restricciones presupuestales
 - c. Financiación que permita cumplir con metas o avanzar sistemáticamente hacia ellas, en particular articulación de las fuentes disponibles, en torno a propósitos o líneas de gestión bien definidas
 - d. Eficiencia y efectividad en el gasto y la inversión.
 - e. Secuencia o articulación adecuada entre proyectos, programas y políticas

Al estructurar la estrategia de sostenibilidad financiera, un nivel determinante hace referencia a la estimación de las necesidades asociadas al área protegida, el análisis de las fuentes y la estimación de la brecha; con estos elementos es posible establecer la estrategia de gestión (establece el valor requerido para el adecuado funcionamiento de un sistema). La estimación de la brecha financiera, que se explicará con detalle más adelante

En Colombia se han adelantado algunas aproximaciones para efectuar esta evaluación. Sin embargo, como es el caso de Parques Nacionales, los montos varían para un mismo conjunto de áreas, esto porque las metodologías empleadas para estimar las necesidades son diferentes en cada caso.

Para plantear una estrategia *exitosa* se debería tener presente como consideraciones algunas de las siguientes preguntas, como se muestra en la Tabla 1, cuyo objetivo es hacer reflexionar a la institución sobre cuáles actividades y temas debe tener presentes en el planteamiento y ejecución de la estrategia de sostenibilidad.

Tabla 1 Etapas de la ESF asociado a los tres determinantes

ETAPA		DETERMINANTE
Prerrequisitos	¿Cuál es la razón de ser de la institución? Es decir, ¿ Cuáles son las distintas políticas que puede tener la institución? ¿qué tan bien definidas están? ¿Cuáles son las obligaciones de la institución?	Institucional
	A qué área geográfica y arreglo institucional se le tiene que hacer la estrategia? Es decir, ¿La estrategia que se quiere diseñar es para un sistema local, regional, departamental o nacional? La estrategia que se formula es para una institución ya conformada o es para su conformación?	Técnico
	¿Cuáles son las oportunidades de financiación?	Financiero
Estrategia	¿Cuáles son las metas/objetivos de conservación? ¿Cuáles son los valores ambientales de conservación que están presentes en la zona? ¿Cómo se está afectando la vida de las comunidades cercanas? ¿cuáles políticas le ayudan en el cumplimiento de las metas/objetivos que tiene planteadas?	Institucional
	¿Qué metas y qué gestión tendrá el sistema de AP? ¿Bajo cuáles estándares espera lograr cumplir con sus metas? ¿Cómo va a lograrlo? ¿Quiénes pueden ayudar a la institución a lograr las metas propuestas? Es decir, ¿cuál es la red de facilitadores? ¿Cuál es el horizonte temporal para conseguirlo?	Técnico
	¿Cuáles son las oportunidades de financiación?	Financiero
Monitoreo	¿Qué metas y qué gestión tendrá que ajustar el sistema de AP?	Institucional
	Según los impactos y resultados, ¿cuáles son las nuevas metas que debe formular?	Técnico
	¿Qué criterios tienen para lograr mayor eficiencia y eficacia en el gasto e inversión?	Financiero

Fuente: Elaboración propia

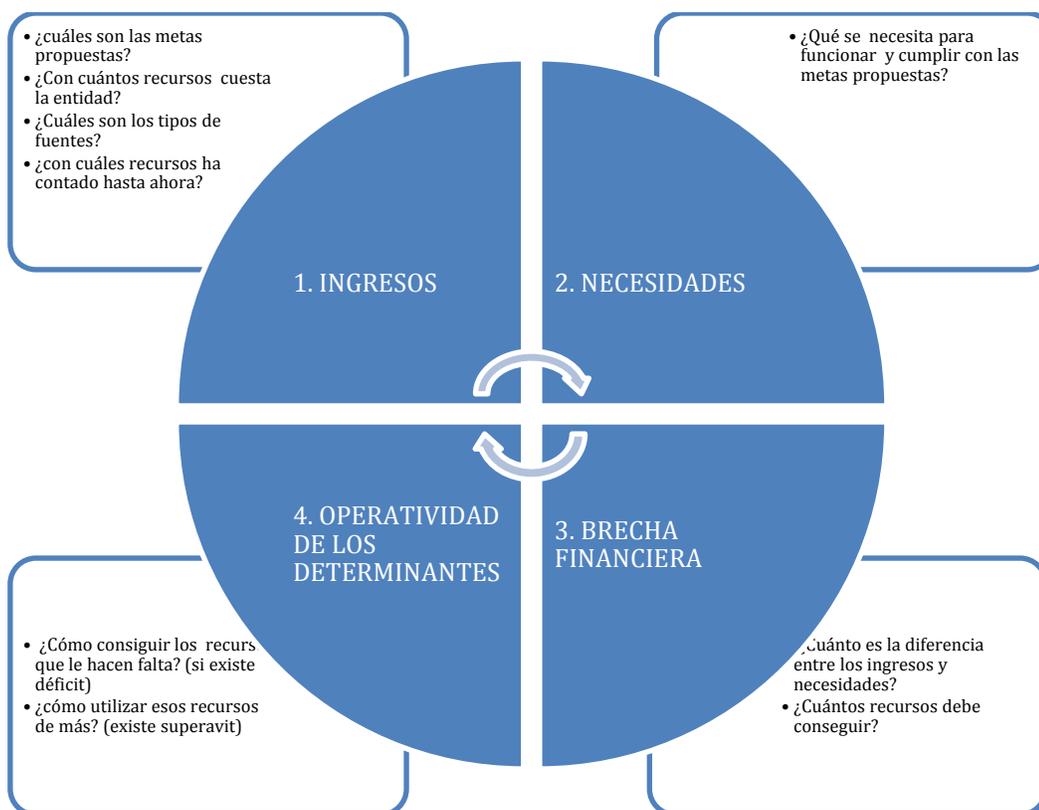
A continuación se desarrolla la ruta metodológica, los lineamientos y las lecciones aprendidas con la experiencia de las estrategias apoyadas.

Es importante tener presente, como lo señala TNC, 2009 que *asumir la sostenibilidad financiera de un área protegida en particular, no significa un camino a seguir per se, sino consiste en un continuo ciclo de desafíos y oportunidades relacionadas con incrementos en la financiación del área y su fortalecimiento en manejo financiero.*

RUTA METODOLÓGICA

Los pasos propuestos para llegar a la formulación de la estrategia de sostenibilidad financiera son presentados en la Figura 2:

Figura 2 Ruta metodológica de la ESF



Fuente: Elaboración propia

Para el desarrollo de esta propuesta, es importante determinar el grado de desarrollo y enfoque que tiene la institución en términos de planificación estratégica de las áreas protegidas.

Para la evaluación de la planificación estratégica se debería definir qué se propone la entidad para estructurar una ESF exitosa. Para esto, la institución deben tener en cuenta:

1. la definición de las metas,
2. análisis de necesidades,
3. viabilidad de las intervenciones.

1. Definición de metas

Lo primero que debería tener presente una institución que desea estructurar una ESF son las metas. Se entiende que las metas son el resultado del proceso de planificación, se utilizan para tener un referente evaluable del cumplimiento de los objetivos planteados dentro de la institución y son una condición indispensable para poder hacer un análisis riguroso de las necesidades financieras y de la efectividad de la inversión.

Para saber cómo están siendo enfocadas y entendidas las metas (enfocadas a aportar dentro de la ESF), dentro de la institución se deberían hacer preguntas como:

- ¿Cuáles son los estándares dentro de la institución?
- ¿Están definidos de manera clara estos estándares y se estructuran desarrollos claros para conseguirlos en forma sistemática?
- ¿Cuáles son los impactos que la entidad espera obtener?
- ¿Son estos impactos alcanzables?
- ¿Está la planificación estructurada para lograr las metas que se planteo la institución?
- ¿Son adecuadas las herramientas de planificación que se utilizan dentro de la entidad?
- ¿Cuál es la red de trabajo para lograr alcanzar estas metas?
- ¿Cuál es el nivel de apropiación y la responsabilidad compartida de estas metas?
- ¿Con cuáles recursos cuenta la institución para lograr las metas definidas?
- ¿Cómo se puede hacer viable la sostenibilidad?
- ¿Cómo se consolida dicha estrategia en el tiempo?

***Metas:** son el resultado del proceso de definición de políticas y de la planificación de la gestión, para cumplir con los objetivos planteados.*

Es la condición indispensable para poder hacer un análisis riguroso de las necesidades financieras y de la efectividad esperada y lograda de la inversión en las áreas protegidas

Por ejemplo, cuando se analizan algunos de los ejercicios de estrategias elaboradas con financiación canalizada a través de Patrimonio Natural, se puede observar que tienen carencias y aciertos a la hora de enfrentarse con la formulación de las mismas.

Por ejemplo, como se muestra en el siguiente fragmento, la estrategia formulada para el SIRAP Arauca, define la estrategia para un SIRAP que aún no está constituido, de manera que su enfoque (en términos de metas y flujos de ingresos en órdenes de magnitud) está definido a su consecución.

Las metas para el SIRAP Arauca Tomado de (Alterio, Goyeneche, Rivera, & Forero, 2011)

En este documento más que las metas para el SIRAP se busca definir el conjunto de estrategias para identificar, gestionar y captar recursos financieros, con autonomía y continuidad, que permitan la institucionalización de un flujo de caja dedicado al funcionamiento del sistema y adaptado al contexto del departamento de Arauca en este caso. (subrayado adicionado para este documento)

Debido a que este SIRAP no estaba consolidado cuando se efectuó el estudio, a la hora de su implementación, debería ser ajustado. Sin embargo, el análisis final busca presentar los órdenes de magnitud frente al escenario de mediano plazo que será el de referencia.

En el desarrollo del documento, no se hace referencia a lo que se espera que llegué a ser el SIRAP, es decir, las metas propias del mismo, proponiendo cambios en las tendencias de financiación que permitan cubrir el déficit financiero estimado, así como las acciones que deberán ser desarrolladas para alcanzar dichas metas de financiación. Pero se proyecta el establecimiento de 10 nuevas áreas protegidas en el Departamento de Arauca, con una extensión de 104.862 hectáreas (subrayado adicionado para este documento)

Así que este enfoque es diferente al propuesto por la estrategia del SIRAP Huila, que ya estaba constituido y en funcionamiento. En este último caso, como se muestra en el siguiente fragmento, el planteamiento estaba direccionado hacia las nuevas áreas protegidas que se incorporan al SIRAP.

Contribuir con las bases conceptuales e institucionales para la estructuración de una estrategia de sostenibilidad financiera que garantice el mantenimiento y la gestión de las áreas incorporadas al SIRAP. (subrayado adicionado para este documento) (ISD, 2007)

Por otro lado, cuando se hace referencia al horizonte temporal, la definición de los años es especulativa y supone que en ese periodo se puede alcanzar lo propuesto, pero no existe una relación entre las metas, su especificidad con su consecución.

Por el lado del horizonte temporal, en este caso, se construyen los escenarios financieros que contemplará un periodo de diez años, esto porque los autores, consideran que no todas las acciones y metas de constitución de áreas protegidas son de corto plazo, y que además la sostenibilidad financiera debe contemplar un marco

razonable de tiempo en el cual sea factible gestionar y lograr la reorientación de recursos hacia los objetivos de conservación de las áreas protegidas propuestas. (Adaptado de la estrategia)

Teniendo como finalidad, la estructuración de una estrategia financiera lo más sólida posible es deseable que las metas planteadas puedan:

1. Reflejar con claridad y solidez las prioridades institucionales en materia de AP y conservación.
2. Que esas prioridades estén estructuradas para procurar la mayor racionalidad y efectividad posibles en el gasto e inversión.
3. Ser cuantificadas con soporte teórico y técnico según las condiciones propias de la región que se está evaluando
4. Que esta cuantificación de las metas aseguren resultados completos y significativos.
5. Ser alcanzables en el tiempo previsto en la planificación según su objeto de ejecución.

Con lo anterior, se espera que las metas estén bien definidas ya que de no cumplirse con esto, se pueden generar ineficiencias e ineficacias en la inversión, ya que se pueden estar destinando recursos para cumplir con objetivos que se encuentran fuera del alcance de la institución o que no conducen a los resultados esperados.

Por otro lado, pese a definir las metas bajo parámetros estrictos los resultados, o impactos no siempre son los deseados, ya sea por cambios externos o cambios dentro de las áreas. Por lo cual, debe existir un constante seguimiento y de ser necesario hacer los ajustes necesarios para encaminar dichos resultados a las metas planteadas o hacia el ajuste que se requiera.

Una vez definidas las metas por la institución, y las acciones para su consecución, se puede esperar que estas tengan algún efecto sobre el bienestar de los habitantes y/o los ecosistemas. Dichos efectos pueden ser resultados (efecto y consecuencia de un hecho, operación o deliberación- www.rae.es) o impactos (huella o señal que deja resultados- www.rae.es) institución.

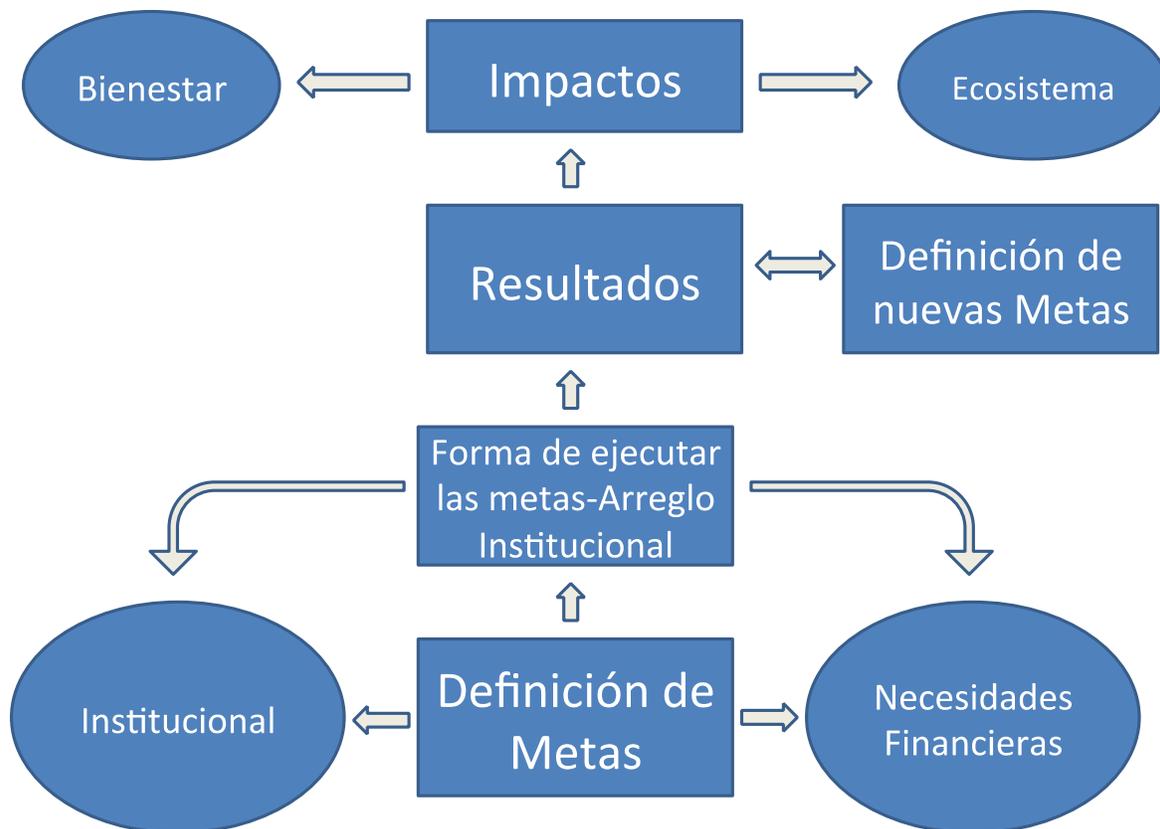
Fragmento tomado de (Alterio, Goyeneche, Rivera, & Forero, 2011) : Cuando se elabora una estrategia, se hace necesario tener presente los impactos en el bienestar, por ejemplo de las comunidades. En este sentido, en el caso del SIRAP Arauca, su creación tiene efectos sobre los departamentos de Vichada, Arauca y Casanare, donde en la cuenca del Orinoco existen 95 resguardos. Y para el caso del Departamento de Arauca, con 25 Resguardos, que recibieron por transferencias de la nación en el marco del Sistema General de Participaciones en el período 2002-2010, \$3.130 millones, unos

\$348 millones en promedio por año; este valor representa un 0,4% de las asignaciones nacionales a este tipo de entidades territoriales y un 10% de las asignaciones que se hacen a los resguardos presentes en la región de la Orinoquía. (DNP, 2005).

En la Figura 3 se presentan los efectos de las metas. Como puede verse dichas metas están emarcadas en cumplir con definiciones tanto institucionales como de necesidades financieras. Estas derivadas de la estructuración y la ejecución de un determinado enfoque de gestión o arreglo institucional.

Sin embargo, pese a tener metas claras y definidas, en algunos casos no se logran los impactos esperados, sino resultados que eventualmente deben llevar a dichos impactos. En ese caso, es necesario, evaluar y ajustar nuevamente las metas para enfocarlas a la consecución de los impactos.

Figura 3 Efectos de las metas dentro de la ESF



Fuente: Elaboración propia

Para el caso de las metas de la organización se debe tener claro qué se debe organizar y la manera de hacerlo³ dentro de la institución para cumplir con los estándares planteados. Para esto, se hace necesario establecer una ruta interna con los elementos en términos de tiempos establecidos, aliados y estándares claros por cumplir.

En ese mismo sentido, puede ocurrir que dentro de una entidad no existan acciones encaminadas directamente a las áreas protegidas, pero se puede dar que algunas de las metas de la institución o acciones puedan apoyarlas indirectamente, de manera que estas líneas son una oportunidad para las AP. Es decir, las otras dependencias⁴ relaciones son una oportunidad indirecta para apoyar las AP.

Las relaciones interinstitucionales que apoyan las AP- caso de la CAR

Dentro de las inversiones que hace la CAR para su funcionamiento y mantenimiento, existen acciones adelantadas por la entidad, que aunque su fin último no son las AP pueden apoyar su desarrollo y mantenimiento desde el nivel central. En este caso concreto algunas de estas acciones son: Gestión, apoyo a la gestión, gestión ambiental sectorial, articulación de instrumentos de planificación, formulación e implementación de planes de manejo, ordenamiento y POMCAS y gestión interinstitucional de sostenibilidad regional (Patrimonio Natural, 2013)

El la Tabla 2 se presenta en forma esquemática cuáles son las metas que tienen las estrategias revisadas. Así como señalar que cada una de ellas tiene un objetivo distinto (como producto) de manera que las rutas para obtenerlas o abordarlos son distintas. Sin embargo, vale la pena señalar que no tienen metas definidas y desarrolladas dentro de la institución y se desconocen las herramientas de planificación se que utilizaron para plantear los alcances en términos de horizonte temporal, sus implicaciones y definición de las metas dentro de estos.

Tabla 2 Enfoque de estrategias revisadas

ESTRATEGIA	OBJETIVO	RUTA DEL ESTUDIO
HUILA (ISD, 2007)	Bases para la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Departamental de Áreas Protegidas del Huila	1. Aspectos institucionales
		2. Aspectos financieros
		3. Estructura operativa del Sirap
NARIÑO (Rudas,	Propuesta de sostenibilidad financiera y	1. contexto económico regional y

³ La propuesta para hacerlo.

⁴ Con presupuestos, líneas de acción, planes, programas, entre otros.

2009)	operativa para la implementación del Plan de Acción en Biodiversidad (PAB) para el Departamento de Nariño 2006-2030	condiciones operativas del PAB 2. Finanzas públicas en el dpto. Nariño y condiciones de operación del PAB
ARAUCA (Alterio, Goyeneche, Rivera, & Forero, 2011)	DESARROLLAR una propuesta de estrategia para la sostenibilidad financiera del SIDAP ARAUCA, con base en la propuesta técnica sobre la conformación y estructura desarrollada por la Fundación Omacha	1. Fuentes de recursos y potencialidades 2. Escenarios financieros 3. Recomendaciones y gestión

Fuente: Elaboración propia con información de las estrategias

Otro componente que debe tenerse en cuenta es el horizonte temporal. En este sentido, el tomador de decisiones debe establecer cuál es el periodo de tiempo en el cual puede cumplir con las metas que se ha establecido. De manera que este componente está estrechamente relacionado con lo que busca ser la institución .

Para definir este factor es necesario contestar:

¿Cuál es la forma en la cual cada una de las instituciones establece el horizonte temporal de sus estrategias?

¿Tiene alguna implicación, en términos de financiación, estos periodos de tiempo?

Si se cambian los tiempos establecidos en las estrategias, ¿cambia la consecución de los recursos? ¿Cambiaría la estrategia?

¿Existe alguna relación entre las metas establecidas como institución, el horizonte temporal y la estrategia de sostenibilidad formulada?

Pese a que en todas las estrategias se presentan de forma clara cuáles van a ser los años de planeación de las estrategias no es explícito la forma cómo se llegó a esas cifras ni las implicaciones de tener periodos tan disímiles.

2. Análisis de Necesidades

La definición adecuada de las metas implica contar con la debida claridad sobre diversos aspectos, que le darán rigor y fundamento a la estimación de las necesidades,

las cuales implican precisar qué se requiere hacer o qué se plantea hacer para cumplir las metas propuestas. En este caso se debería saber:

¿Qué tipo de AP se quiere administrar?

¿Están bien definidas las metas de conservación en cada una de las áreas de estudio?

¿Hasta dónde se tiene información sobre lo que se quiere administrar?

¿Cuenta con toda la información necesaria para estimar estas necesidades?

Si debe decidir sobre las necesidades de financiamiento, ¿cuáles son los estándares mínimos?⁵ ¿Son estos estándares los que tiene su AP? ¿cuáles tiene?

Y ¿Qué le hace falta para alcanzar los objetivos del convenio de biodiversidad biológica?

Por el lado de la estimación de **las necesidades financieras**, no existe una única metodología para estimarlas ni por áreas protegidas ni por los sistemas. Es por esta razón que la mesa de sostenibilidad financiera⁶ propuso a las entidades del SINAP una metodología para estimar dichas necesidades como consideración inicial para estimar la brecha de financiación que podría tener un área protegida o el sistema de las mismas, según las fuentes disponibles de financiación.

En América Latina, se ha determinado que los sistemas de áreas protegidas cuentan con necesidades correspondientes al 54% y cuentan con financiamiento para el 34% de las mismas.

En el caso colombiano, el análisis de necesidades de financiación-caso de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) (Londoño, 2013): En el año 2013 Parques Nacionales Naturales trabajó conjuntamente con Patrimonio Natural en el desarrollo de una metodología para estimar la brecha financiera del Sistema de PNN. En este ejercicio se diferenciaron tres escenarios de necesidades: el inicial, uno básico y otro básico mejorado.

Debido a que para este ejercicio, los referentes son los parques nacionales, las estimaciones se basan en el comportamiento de los mismo y en la forma en que actualmente se asignan los recursos. Teniendo esto presente, el escenario inicial, estaba constituido por los rubros que debería tener un área protegida para su mantenimiento mínimo, en este sentido, se

⁵ En este sentido, sería importante darse una discusión sobre los elementos que se consideran como mínimos para el buen desempeño de un AP.

⁶ Es un espacio técnico que busca generar flujos de información y abrir espacios que permitan intercambiar experiencias sobre instrumentos económicos y financieros que permiten la financiación del SINAP. El objetivo de la mesa es aunar esfuerzos para acompañar y fortalecer el desarrollo de la estrategia de sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, realizando acciones estratégicas que permitan un adecuado manejo financiero del plan de acción del SINAP (<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/INFORMEMDE2012Vfinal.pdf>)

incluían rubros que no necesariamente se estaban destinando en la actualidad al manejo del parque pero que no implía que no deba ser tenido en cuenta.

*El escenario básico está definido a través de un esquema de costos establecidos como mínimos para desarrollar las labores de conservación de un área protegida. Dichos rubros de gastos están ajustados mediante el **Factor de Requerimientos** (que se entiende como la relación entre el valor presupuestal requerido sobre el monto finalmente asignado para cada uno de los rubros de gasto, de la respectiva vigencia, en el ejercicio de distribución interna de presupuesto)*

Los rubros presupuestales para este escenario son: Elaboración e implementación del plan de manejo, gastos de operación o generales, gastos de personal, más el factor de coordinación con el cual se recoge la gestión que desde el nivel central y las direcciones territoriales se hace para implementar lineamientos institucionales necesarios para el direccionamiento estratégico de cada una de las áreas protegidas. Es importante hacer la salvedad que la metodología utilizada es la de contabilidad de costos de manera que la inversión estaba considerada dentro de los costos fijos.

El escenario básico mejorado corresponde al escenario básico más otros rubros definidos en el marco de los planes estratégicos de las instituciones que administran las áreas protegidas que tengan en cuenta los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica. El escenario básico mejorado corresponde al nivel de financiamiento y capacidad necesarios, para lograr una operación y cobertura satisfactorias de todos los programas del área protegida para alcanzar y sostener el funcionamiento óptimo de los ecosistemas y sus servicios (Londoño, 2013)

Los rubros presupuestales propuestos conceptos para este escenario son: conectividades zonas amortiguadoras alternativas de vida, fortalecimiento institucional, instrumentos de planificación y articulación interinstitucional, restauración de ecosistemas vulnerable (marinos y terrestres) regímenes especiales de manejo y acuerdos de uso, comunicaciones y conectividad tecnológica, incremento del personal en 50% y apoyo tecnológico, monitoreo, control y vigilancia. Todo esto con el objeto de constituirse como Sistema.

Este es un trabajo que aún requiere revisión, ya que parte del Sistema de Parques Nacionales, cuya estimación fue realizada para 56 áreas (debido esto a que en el momento de hacer los cálculos no estaba declarada todavía el PNN de Corales de Profundidad). Por otro lado, la estimación de el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) parte del Sistema de Parques nacionales, que pese a representar el 82% del sistema total, no refleja el comportamiento de los otros actores participes del SINAP, como lo son las Corporaciones Autónomas Regionales.

Para poder contar con un ejercicio que refleje el comportamiento del SINAP, se hace necesario que tanto Corporaciones como el Sistema de Parques Nacionales, así como

cualquier otro administrador de áreas protegidas, realice un ejercicio detallado y real sobre los elementos que le permitirían tener un manejo adecuado de dicha área.

Para lo cual, como ya se referenció dependerá de la categoría de manejo, entonces es necesario definir:

- ¿qué implica tener un manejo adecuado?
- ¿cuáles son los niveles que quiero cubrir, es decir, los escenarios son básicos, básicos mejorados?

Otra metodología utilizada para estimar las necesidades de un sistema o área protegida es la ficha de puntaje. Es una herramienta desarrollada por el PNUD para ayudar a los equipos de proyectos y a los gobiernos a dar seguimiento al avance hacia sistemas de áreas protegidas financieramente sostenibles.

Lo que se espera con esta metodología es que se haga la evaluación de las brechas de financiamiento y las metas financieras, para así definir si es necesario aumentar los presupuestos y gastos o reducir los costos de manejo para poder balancear las cuentas (Bovarnick, 2010).

Ficha de puntaje:

El propósito de la ficha es ayudar a los gobiernos, donantes y ONG a investigar y registrar aspectos significativos del sistema financiero de AP, sus cuentas y fundaciones estructurales subyacentes para demostrar tanto su salud actual como su estatus e indicar si el sistema se está moviendo de manera integral a largo plazo hacia una situación financiera mejorada (Bovarnick, 2010, p. Pág. 4)

La información en la ficha de puntaje se logra a través de talleres participativos o a través de encuestas con los involucrados con la financiación de las áreas protegidas. Sin embargo, la debilidad de esta metodología corresponde a que el estatus financiero de un año no asegura necesariamente la salud financiera futura de un sistema de áreas protegidas. Y por otro lado, aunque la ficha reconoce la importancia del manejo costo efectivo en el financiamiento de las áreas, no provee una guía específica sobre el uso de los fondos (Bovarnick, 2010). En el anexo 3 se presenta un resumen de los elementos contemplados en dicha ficha.

La ficha de puntaje es utilizada para estimar las necesidades como en el caso de Blanco(2012) para determinar las necesidades del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP) y en la estrategia Arauca:

En el caso del SIRAP Arauca, las necesidades financieras fueron estimadas teniendo en cuenta la ficha de puntaje del año 2008, con la cual establecieron los costos de conservación/mantenimiento y costos de establecimiento, estos últimos únicamente para áreas protegidas futuras. - Tomado de (Alterio, Goyeneche, Rivera, & Forero, 2011).

En este sentido, se entiende que, en principio, para poder estimar las necesidades financieras se cuenta con la ficha de puntaje y la plantilla que se obtuvo de la mesa de sostenibilidad financiera⁷.

De manera general, cuando se estiman las necesidades de financiación cada área protegida debería tener presente y valorar los siguientes ítems del gasto. Esta lista es orientativa y no corresponde a la totalidad de los elementos a valorar.

- Necesidades físicas según categoría de manejo
 - Equipos e infraestructura:
 - Centros de Control y Vigilancia.
 - Señalización
 - Infraestructura para servicios al visitante

 - Necesidades o requerimientos de capital
 - Recursos humanos
 - capacitaciones
 - Medio de transporte
 - Equipos
 - Herramientas
 - Suministros y servicios
 - infraestructura
 - Mantenimiento
 - Planes de manejo

- Necesidades de gestión
 - costos de gestión estimados en tiempo y dinero
 - costos de mantenimiento estimados en tiempo y dinero

Por otro lado, luego del ejercicio realizado por Parques Nacionales y Patrimonio Natural para establecer las necesidades financieras según la categoría de manejo, se encontró que son diferentes. Dando como resultado que las categorías asociadas a un escenario básico, implica tener la estimación de necesidades (en \$ / hectárea) para

⁷ Esa plantilla es el resultado de la mesa de sostenibilidad financiera que se llevó a cabo en julio de 2013. El objetivo es tener costeados los rubros que las áreas deben tener para cubrir sus necesidades.

áreas protegidas marinas y terrestres de preservación, que ascienden a \$94.127 y \$13.243 respectivamente. Por su parte las áreas protegidas con usos sostenibles tienen necesidades por valor de \$58.265 para las marinas y de \$76.529 para las terrestres. Por otro lado, estos valores por hectárea para un área protegida de preservación en el escenario Básico Mejorado, alcanza los \$141.876 si es marina y los \$20.021 si es terrestre. Similarmente los valores para las AP con uso sostenible son: \$78.966 para las marinas y \$104.615 para las terrestres. Por lo anterior, se debería poder establecer, por las distintas categorías de manejo, los costos asociados, de manera que estos reflejen que sus manejos son distintos.

Según (Dudley, 2010) los principales objetivos de manejo pueden ser:

- Investigación científica
- Protección de zonas silvestres
- Preservación de las especies y la diversidad genética
- Mantenimiento de los servicios ambientales
- Protección de características naturales y culturales específicas
- Turismo y recreación
- Educación
- Utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales
- Mantenimiento de los atributos culturales y tradicionales

Teniendo presentes las categorías de manejo, se puede observar que para el caso del SIRAP Arauca, Las nuevas áreas protegidas propuestas estarían designadas para las categorías de manejo de: Reservas de la Sociedad Civil, Reserva Forestal Protectora, Zona de Reserva Natural, Reserva Natural, Reserva Natural Protectora, Zona de reserva forestal, Distrito de Manejo integrado y Parque Nacional.

Los costo que se estimarosen dependen de la categoría, por ejemplo, el coste es de 500 millones de pesos para el establecimiento de dos Parques Nacionales (Humadales Araucanos del sur y Humadales del Lipa y Caño Limón) Finalmente, a partir del costo mínimo anual de mantenimiento por hectárea de \$5.285 pesos y una extensión aproximada de 142.367 hectáreas, los costos de mantenimiento/conservación anuales se estimaron en \$752.378.703 pesos para el total del SIDAP. Tomado de la Estrategia

Planes de Manejo

Como lo indican diferentes autores, las categorías de manejo deben estar reflejadas en los planes de manejo . Se entiende que estos planes hacen parte de las herramientas de planeación, dentro de las cuales también se puede incluir (PGAR, PA, EOT/POT) y ayudan a los tomadores de decisiones a entender cómo son las metas planteadas y para ello deberían ayudar a responder preguntas relacionadas con metas tales como:

¿Qué bases hay para estimar que las metas son realistas o ambiciosas, dadas las características de la zona?

¿Las metas están establecidas y desarrolladas de manera clara, en forma que permitan un cálculo de necesidades de financiación?

¿La forma como están definidas las metas permite establecer cuáles pueden ser sus oportunidades y cuáles los limitante?

Los planes de manejo deben incluir los costos de manejo de las áreas. Entiéndase que estos planes pueden tener diferentes nombres dependiendo de la categoría: *“por ejemplo para las áreas del Sistema de Parques Nacionales se llama plan maestro o plan de manejo; para los distritos de manejo integrado se llama plan integral de manejo; en las cuencas en ordenación se llama planes de ordenación y manejo; en los distritos de conservación de suelos se llama planes de rehabilitación; en la reservas forestales se habla de un plan de ordenación forestal, etc.”*⁸

De manera que dentro de estos planes deben estar contenidas las respuestas a preguntas que están relacionadas con temas de metas (definición de metas y objetos de conservación) como (TNC, 2009):

- ¿Qué queremos conservar dentro del área protegida y qué valor tiene para la comunidad asociada?
- ¿Para qué queremos conservarlo?
- ¿Cómo se integra este interés con los planes o sistemas de conservación de autoridades ambientales de un ámbito de administración mayor, como la Corporación Autónoma Regional?
- ¿Cómo logramos la conservación efectiva?

Sin embargo, se esperaría que además de los elementos presentados, cuando se quiera definir los costos asociados al manejo de las áreas según categoría de manejo, el plan tenga presente factores como:

- Extensión del área según la categoría
- Ubicación geográfica

Con lo anterior, las necesidades dependen de las metas de conservación y de las categorías de manejo, entre otras.

La brecha financiera

Se entiende por brecha financiera la diferencia existente entre la cuantificación de las necesidades de financiamiento de un área protegida individual o de un sistema de

⁸ lavH en (TNC, 2009)

áreas y la financiación efectiva disponible para un período de tiempo determinado frente a la financiación disponible.

El resultado de esta comparación (entre los recursos disponibles que corresponderían a la línea base y las necesidades de recursos) puede ser un estado de superávit o déficit de los recursos para cubrir las necesidades de cada una de las áreas (REDPARQUES, 2010).

Durante los últimos años, distintas organizaciones⁹ han hecho esfuerzos para estimar la brecha financiera de las áreas protegidas y hacer su correspondiente estrategia de sostenibilidad financiera. Este es un propósito deseable para las entidades ya que les permitiría enfocar objetivos y aunar esfuerzos para su financiación. Sin embargo, por un lado, un inconveniente con el cual se encuentran es que las estimaciones de la brecha tienen metodologías distintas y por ende los montos de la misma difieren en varios millones de pesos. Y por otro, se tiene que en la mayoría de los casos no se han establecido las metas y estándares a los cuales quiere apuntarle la institución de manera que no existen objetivos claros y en consecuencia la ruta para alcanzarlos es incompleta.

Para estimar esta brecha, lo que se hace es comparar los recursos disponibles (correspondería a la línea base) con las necesidades de recursos (técnicas, administrativas y financieras¹⁰). El resultado de esta comparación puede ser un estado de superávit o déficit de los recursos para cubrir las necesidades de cada una de las áreas (REDPARQUES, Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica, 2010).

Existen varias amenazas para el financiamiento de las áreas protegidas públicas que llevan a la necesidad de realizar un plan de financiación para su operación. Dentro de las amenazas más comunes, se resaltan: inversiones inadecuadas, dependencia excesiva de fuentes financieras externas (donaciones nacionales e internacionales), carencia de herramientas para la planeación financiera, falta de participación efectiva con actores importantes en financiación como gobernaciones departamentales, corporaciones autónomas regionales, alcaldías municipales, sector privado, etc. Por último, es importante resaltar la falta de participación con comunidades en la visualización de aportes a la conservación del área protegida y de los bienes y servicios ambientales que proporciona el área a sus poblaciones aledañas (TNC; 2009)

Por el lado de las fuentes de recursos se puede presentar que un área protegida tenga ingresos propios (son el resultado de su actividad, por ejemplo, por entradas a los

⁹ Parques Nacionales Naturales

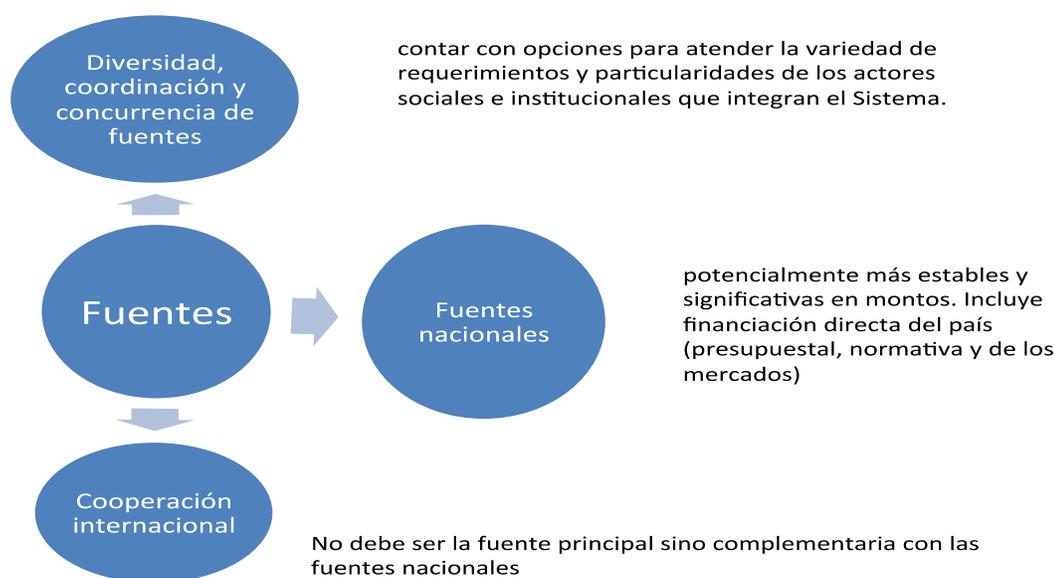
¹⁰ Adicionado para este documento.

parques, por algunos servicios prestados dentro del parque) o por ingresos de otras fuentes ya sean nacionales o internacionales.

En este sentido, las fuentes de financiación con las cuales puede contar un área protegida corresponde a:

- Recursos propios
- Fuentes nacionales
- Fuentes internacionales

En este sentido, se espera que la relación de las fuentes pueda estar caracterizado como se presenta en la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, un elemento importante que se debe tener en cuenta en las fuentes de financiación es que además de las fuentes existentes existe la posibilidad de proponer fuentes adicionales:

¿Cuáles son las leyes y normativas que conforman el marco legal político e institucional nacional? Esto con el objeto de tener presentes cuales son las herramientas que son viables y pueden ser aplicadas en el futuro. En este sentido, como se presenta en el siguiente cuadro, se ven las

Estrategia	Estrategia
Huila	Autogeneración de recursos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Esquema de tarifas de servicios eco turísticos ▪ Programa de concesiones

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alianzas entre sectores operar antenas, estaciones
	Diseño e implementación de un sistema de incentivos a la conservación <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incentivos a las comunidades ▪ Diseño e incentivos a los municipios ▪ Promoción de incentivos tributarios
	Avanzar en la valoración de los servicios ambientales
	Promoción de desarrollos normativos
	Estrategia de articulación de actores, fuentes y territorio <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidación declaratoria de parques municipales ▪ Alianzas sectoriales
Nariño	Proyectos para financiar posibles fuentes de financiamiento <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1% ingresos corrientes del departamento para cuencas hidrográficas ▪ 1% ingresos corrientes del municipio para cuencas hidrográficas ▪ 1% de inversiones en distrito de riego ▪ 1% de inversión en proyectos que usan agua ▪ Incremento de las transferencias del predial municipal a la corporación
Arauca	Participación del sector privado: Reconocimiento de los servicios eco sistémicos de los que se beneficia (ejemplo PSA)
	Recursos de carácter ambiental (relacionados con planes de manejo y compensaciones derivadas de proceso de licenciamiento ambiental)
	Destinación por parte de las regalías

Fuente: elaboración propia con información de las estrategias

¿Cómo se ven afectadas por estas leyes las fuentes públicas y privadas nacionales e internacionales?

¿Cuáles son los recursos aprobados por AP?

¿Cuáles son los ingresos reales por AP?

Algunas de las fuentes encontradas fueron:

En (Alterio, Goyeneche, Rivera, & Forero, 2011) las fuentes de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) están definidas por:

1. *Rentas propias de las cuales se destacan:*

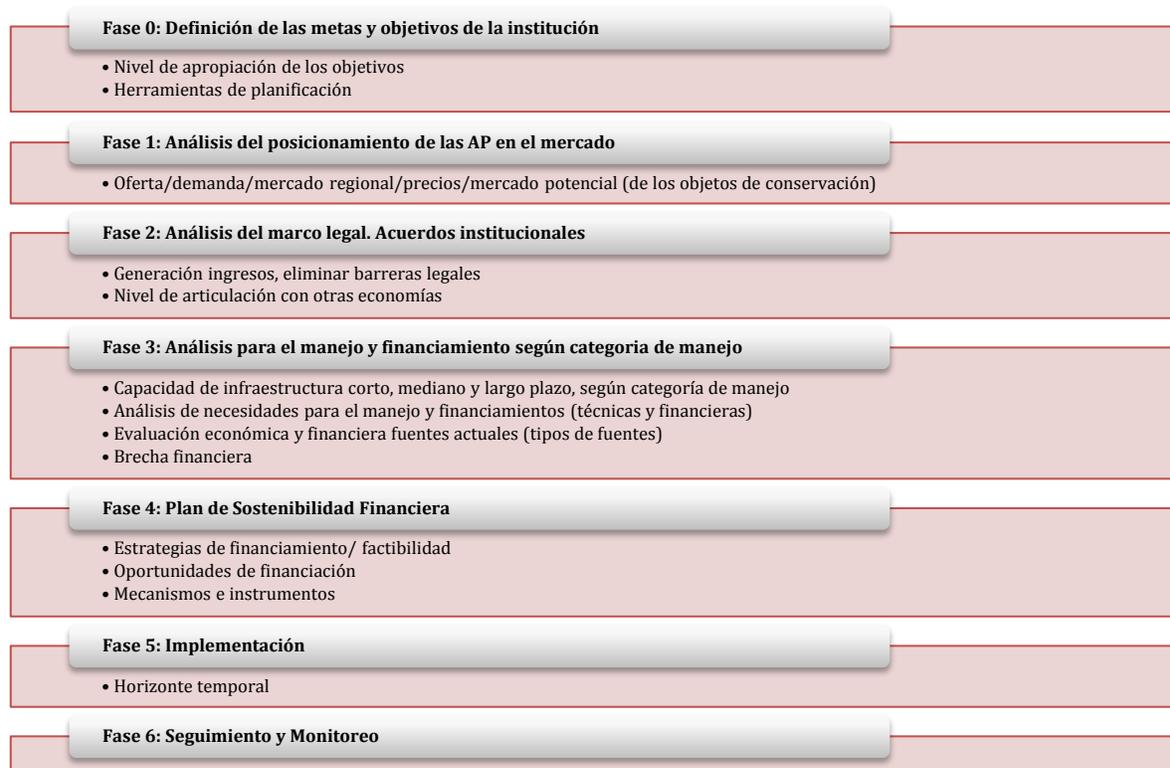
a. *Impuesto predial*

b. *Recursos de capital*

- c. *Transferencias del sector eléctrico*
- d. *Tasa retributiva por uso y aprovechamiento forestal*

Con los elementos presentados y debido a que no existe una forma única de enfrentarse a una estrategia de sostenibilidad financiera, a continuación se proponen las fases que deben irse cubriendo en el proceso de elaboración y formulación de la estrategia.

Ilustración 1: Fases propuestas para elaborar una estrategia de sostenibilidad financiera



Fuente: Elaboración propia

Las fases 0, 1, 2 y 3 son etapas que siendo parte de la estrategia, son previas a su formulación y determinantes de la misma ya que dan las herramientas para poder enfocar y estructurar y definir la estrategia de la mejor forma posible y basándose en las características propias de cada área.

Fase 0: Definición de las metas y objetivos de la institución: como ya se expuso, es ideal que la definición de las metas sean lo más específicas posibles, de manera que los decisores tengan las herramientas para la toma de decisiones. Esta es una fase es

decisiva para la estrategia ya que en esta etapa se define, según categoría de manejo, cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar y se propone la ruta para hacerlo. Esta etapa es de gran utilidad ya que le permite a la institución establecer cuál es la apropiación de los objetivos y tener un control de los alcances de cumplimiento. Para estructurar esta etapa son de utilidad las herramientas de planificación como lo son los planes de acción y lo planes de manejo.

Fase 1: Análisis del posicionamiento de las AP en el mercado: según los objetos de conservación, se puede establecer cómo es el comportamiento económico tanto histórico como potencial asociado a las áreas protegidas. Para ello se puede evaluar el comportamiento de oferta, demanda y precios.

Fase 2: análisis del marco legal/acuerdos institucionales: Un factor determinante a la hora de proponer una estrategia de sostenibilidad, es la factibilidad legal de los nuevos instrumentos propuestos, para ello se hace necesario conocer cuáles son las limitaciones y las condiciones normativas que favorecen, en términos legales que dificulten la obtención de los recursos. Por otro lado, detectar y entender las interrelaciones entre las entidades que va a facilitar la gestión y consecución de recursos.

Fase 3: Análisis para el manejo y financiamiento según categoría de manejo: Una vez definidas las metas, se procede a establecer cuál es la capacidad a nivel de infraestructura de corto, mediano y largo plazo. A su vez, se definen las necesidades para el manejo y financiamiento de la categoría de manejo tanto a nivel técnico como financiero, y se hace la evaluación económica y financiera de las fuentes actuales con las que cuenta el área protegida. Finalmente, con esta información se estima la brecha financiera con la que se cuenta.

Las siguientes fases hacen parte de la formulación y evaluación de la estrategia de sostenibilidad financiera.

Fase 4: Plan de Sostenibilidad Financiera: Una vez definidas las fuentes con las que cuenta el área, las limitaciones en términos legales y la brecha que se debe financiar, se procede a definir las líneas de gestión para el financiamiento y para asegurar la factibilidad de las herramientas propuestas para la consecución de los recursos. En esta etapa es relevante establecer cuáles son las oportunidades de financiación¹¹ con las que cuenta el sistema. Otro componente importante son los mecanismos e instrumentos propuestos para la financiación de las áreas. En este caso, es importante entender que parte de la estrategia es mantener y propucurar la prestación de los servicios provistos por las áreas.

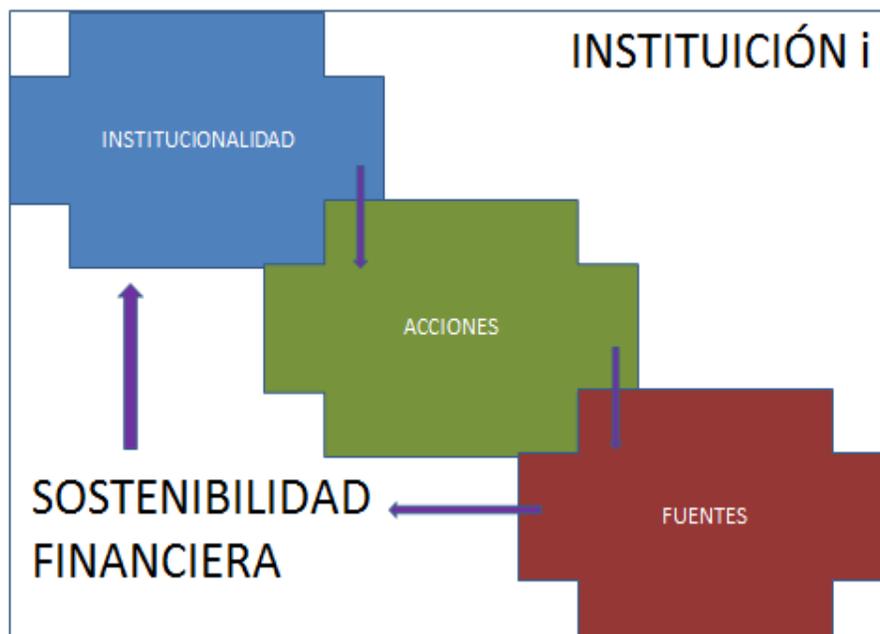
¹¹ Es importante definir las oportunidades de financiación ya que una vez establecidas tiene que verse la factibilidad legal de su aplicación.

Fase 5: Implementación de la estrategia: una vez establecida la ruta o los lineamientos estratégicos para conseguir los recursos, y que se cuente con claridad sobre la factibilidad legal se procede a implementar la estrategia.

Fase 6: Seguimiento y Monitoreo: esta etapa se encuentra muy relacionada con la fase de implantación, ya que para poder lograr las metas es necesario ir realizando un control con cierta periodicidad para evitar que se desvíen los esfuerzos de la estrategia inicialmente planeada., así como la factibilidad de la misma, las metas y articulaciones logradas, entre otros.

En el anexo 1 se presentan las fases propuestas según estrategias

Se espera que la estrategia de sostenibilidad financiera este enfocada según la institución donde se esté desarrollando y por ende que tenga elementos propio y únicos según la situación particular. En ese sentido, cada estrategia está enmarcada desde su propia institucionalidad, de manera que las acciones que se generan tienen en cuenta las características propias del sistema y de los aliados que permitan llevar a cabo las acciones propuestas. Por otro lado, los elementos a nivel técnico y las fuentes financieras (nacional e internacional) con los que cuenta están establecidas y enfocadas a lograr los objetivos planeados.



Fuente: Elaboración propia

El sistema de áreas protegidas es la interacción de varias entidades, y dentro de cada una de ellas debe existir una relación que refleje los conceptos que hasta este momento se han tenido en cuenta. Tal como se presenta en el siguiente esquema, una institución, para poder establecer una estrategia de sostenibilidad financiera, debe tener claridad respecto a la institucionalidad, las acciones y las fuentes.

En este sentido, también es importante resaltar el nivel de apropiación efectiva que tengan, dentro de la institución, respecto a los objetivos de la institución y a su vez el concepto de responsabilidad compartida nacional e internacional, ya que estos elementos brindarán condiciones favorables o restringirán la adecuada valoración de las áreas protegidas y de otros territorios para la conservación. Así mismo, los niveles de responsabilidad compartida reflejarán el grado de responsabilidad que los actores sociales están dispuestos a asumir en contraste con los que efectivamente deberían asumir (FPN, 2007)

Por otro lado, cuando se piensa en las estrategias, (REDPARQUES, 2010) define los mecanismos de financiamiento como instrumentos cuyo objetivo es *captar, generar, movilizar y/o transferir recursos que financian la conservación de la biodiversidad a través de diferentes programas.*

(Emerton, Bishop , & Lee , 2006) señalan que según la forma de obtención y utilización de los fondos, los mecanismos¹² se pueden agrupar en:

Tipo de mecanismo	atraen y administran fondos externos	generan fondos que promueven actividades de conservación	Basados en mercados y la provisión de productos y servicios
Descripción	Incluyen presupuestos gubernamentales y de donantes comprendiendo ONG y agencias de cooperación nacionales e internacionales ¹³ .	Incluyen instrumentos fiscales, inversiones, crédito, fondos empresariales, etc.	incluyen tasas por los usos de los recursos, cargos por turismo y pagos por servicios ambientales ¹⁴
Ejemplos de los	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Subsidios 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de tasas especiales

¹² En el caso colombiano se hace referencia a instrumentos y no mecanismos

¹³ Fondos generados fuera de las AP, las fuentes pueden ser públicas o privadas

¹⁴ Para el caso de las AP, se definen como autogeneradoras de ingresos.

instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones • Cobro de regalías o canalización de las existentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos Nacionales de Conservación • Préstamos de la banca nacional e internacional • Canje de deuda • Fondos fiduciarios • Contribuciones no monetarias a las comunidades locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos por servicios ambientales • Multas ecológicas • Permisos negociables y de extracción • Derechos de uso • Pago para acceso y uso de las AP • Mecanismos de desarrollo limpio-MDL • Concesiones
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Una vez definidos los tipos de instrumentos, se establecen los planes financieros¹⁵ y de negocio, donde lo más importante es localizar y determinar cuáles son los fondos más apropiados para las necesidades de corto, mediano y largo plazo definidas por la entidad.

En el manual de (REDPARQUES, 2010) se define que la importancia de estos planes¹⁶ radica en que son una forma de movilizar fondos para cubrir los costos de la implementación de programas críticos y actividades del plan de manejo. Así como permitir la introducción de un manejo financiero sólido, principios de negocios e información financiera como apoyo a la toma de decisiones para así mejorar la eficiencia de manejo de las AP.

En (Alterio, Goyeneche, Rivera, & Forero, 2011) la estrategia propuesta se fundamenta en tres fases:

*Fase 1: **Análisis histórico** (de la inversión ambiental a nivel de departamento y por las corporaciones autónomas)*

*Fase 2: **Escenarios financieros**: en esta fase se presentan los escenarios financiero. Para esta estrategia, es en este momento donde se estiman las necesidades de financiación que tiene el sistema. Para esto se utiliza la ficha de puntaje estiman las necesidades para áreas nuevas y para el mantenimiento de las existentes.*

¹⁵ Un plan financiero es una herramienta que ayuda a determinar los requisitos financieros de las AP (incluyendo la cantidad y el marco temporal de ese financiamiento) y de balancear las fuentes de ingreso con las necesidades. Es un método para obtener de forma más productiva y provechosa de utilizar los recursos de la organización (David, 2008)

¹⁶ En este sentido, se vuela hacer hincapié en lo que ya se ha señalado sobre la importancia de contar con herramientas de planificación, las cuales son determinantes para la planeación y ejecución de los recursos previstos en la institución.

*Fase 3: **Escenarios de financiación:** son el resultado de las fases anteriores. Se presenta el potencial de financiación para un periodo de 10 años (se supone de que refleja el mediano-largo plazo). Se presentan las líneas de gestión.*

En (ISD, 2007) la estrategia propuesta se fundamenta en tres componentes:

Componente Conceptual: establecimiento conceptual de los temas de conservación corredores biológicos tanto a nivel regional como de la focalización de la acción.

Componente Institucional:

- se analiza la formulación del plan de acción*
- se busca fortalecer la capacidad financiera y*
- evaluar el plan de ordenamiento territorial.*

Componente Financiero: se analiza

- la generación de recursos,*
- la articulación de actores y*
- los mecanismos para captar recursos.*

Como puede verse en los recuadros anteriores, las fases de abordaje de las estrategias son particulares y en cada una de ellas se cubre un elemento propuesto, para el caso de Arauca, el enfoque es mas financiero y presentan los casos de financiación y fuentes, para el Huila, es mas de orden institucional.

CAPITULO 3: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez comparadas las estrategias, según las fases propuestas, se pudo concluir que:

1. Cuando se piensa en hacer una estrategia de sostenibilidad, para los casos revisados para este documento, se tuvieron en cuenta los planes de manejo y de acción. Sin embargo, hay poca referencia a los pasos previos propuestos, como lo son establecer las metas de la institución. En este sentido los objetivos y horizonte temporal para la estrategia no se basa en el deber ser del área.
2. El análisis no se plantea según categoría de manejo. En este sentido se entiende que administrar las distintas áreas protegidas tienen costos distintos y es necesario que eso este reflejado en las estrategias.
3. No se hace referencia a la dependencia de las fuentes dentro de la institución y por ende no se define orden de importancia de dichas fuentes, es decir, que en los casos revisados se hace mención de las fuentes de financiación pero no la dependencia por parte de las entidades de las mismas.
4. En términos de fuentes, se encontró que en muchas áreas pese a que están definidas las fuentes, no se puede contar con el recaudo efectivo. En este sentido se resalta que cuando se establecen estrategias es fundamental que las áreas puedan contar con las fuentes del recaudo.
5. Es importante que las herramientas de planificación sean el resultado de la situación real del área, por esta razón se entiende que son más efectivas cuando son el resultado de la concertación entre los actores que tienen incidencia en el área. En este mismo sentido, debe existir relación entre el ordenamiento territorial y las ofertas de los recursos de las áreas protegidas.

PARA TENER EN CUENTA

Como ya se mencionó a la largo del documento, la elaboración de la estrategia de sostenibilidad financiera consta de varios elementos. Por lo cual es necesario tener presentes algunos aspectos:

1. Desarrollo: Consiste en plantear la estrategia de manera específica, teniendo presente la ruta metodológica propuesta.

2. Potencial: entender las limitaciones y potencialidades que tiene el área de conservación, así como la encargada de administrarla.
3. Dinámica: las estrategias son dinámicas a lo largo del tiempo, es necesario hacer monitoreo y control.
4. Información: elemento decisivo para la toma de decisiones. Muchos de los resultados obtenidos ocurren por falta de información.
5. Generación de información: A continuación se plantea una herramienta que puede ayudarle al lector a seguir la ruta metodológica según los pasos propuestos en este documento. Es una herramienta de reflexión, para las entidades que deseen formular una estrategia de sostenibilidad.

RUTA METODOLÓGICA PROPUESTA						
CATEGORÍA DE MANEJO: _____						
CRITERIO			ALTO	MEDIO	BAJO	
METAS	Los criterios son (están):		Claros			
			bien definidos			
			el resultado de un proceso de planeación			
	Cómo construirlas?	¿Cómo son las herramientas de planeación?	Reflejan la situación concreta de estudio (actores, bienes/servicios ambientales)			
			Están definidas las prioridades			
			¿Es el resultado de la interacción de instituciones y comunidad?			
AP			¿Están priorizadas las áreas?			
			¿Está zonificado el manejo?			
			¿Cómo clasificaría la solidez institucional?			
Fuentes de financiación			¿Existen fuentes que no estén enfocadas en AP directamente pero			

		que designen recursos a las áreas?			
		¿La asignación de recursos se relaciona con el número de hectáreas del área?			
		¿La asignación de recursos se relaciona con la ubicación del área?			
		¿Cómo es la relación (dependencia) entre la economía regional y el área protegida?			
Necesidades de financiación	técnicas	¿Cómo es la relación entre las necesidades técnicas estimadas y las asignadas por AP?			
		¿Tiene en cuenta las necesidades técnicas cuando define las necesidades de financiación?			
	financieras	¿Estima las necesidades de manejo de las áreas?			
		¿Estima las necesidades de mantenimiento de las áreas?			
Brecha financiera		¿Estima la brecha financiera para elaborar la estrategia de sostenibilidad de las AP?			
Tiene instrumentos financieros?					
Según los pasos anteriores son los adecuados?					

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

REDPARQUES. (2010). *Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica*. Programa FAO/OAPN.

Bovarnick, A. (2010). *Ficha de Puntaje de sostenibilidad Financiera: Para los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Camacho, A. (2011). *Lineamientos conceptuales y metodológicos para el diseño de estrategias de sostenibilidad financiera regional y local conforme los avances de los procesos a nivel de SIDAPS, SIRAPS*. FPN.

REDPARQUES. (2010). *Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica*. Programa FAO/OAPN.

Alterio, H., Goyeneche, F., Rivera, J., & Forero, L. (2011). *strategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Departamental de Áreas Protegidas - SIDAP Arauca*. FPN.

Patrimonio Natural. (2013).

Londoño, N. (2013). *EJERCICIO DE CÁLCULO DE LA BRECHA FINANCIERA DE LAS AREAS PROTEGIDAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES*.

Dudley, N. (2010). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*.

ISD. (2007).

Rudas, G. (2009).

García, F., & Guerrero. (2007).

TNC. (2009). *Manual para la creación de áreas protegidas públicas regionales, departamentales y municipales de Colombia*.

Conpes 3680 (2010).

ISD. (2007). *Análisis y diseño de mecanismos financieros de áreas protegidas regionales y locales. Parte 2*. Serie Documentos de trabajo. FPN.

Rudas, G. (2009). *Plan de Acción en Biodiversidad para para el departamento de Nariño, 2006-2030*. FPN.

García, F., & Guerrero, G. (2007). *Estrategia de sostenibilidad financiera del SIDAP Valle del Cauca*. FPN.

LEY 165 DE 1994, Diario Oficial No. 41.589, de 9 de noviembre de 1994.

Decreto 2372 de 2010.

RAE. (2012). *www.rae.es*. From Real Academia Española.

CONPES, 3. (2010).

Vera, M. (2009). *http://www.econfinanzas.com/estrategias/modulo.pdf*. Retrieved 2013

David, F. (2008). *Conceptos de Administración Estratégica*. México: Pearson Educación.

Emerton, L., Bishop, J., & Lee, T. (2006). Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options.

Reyes. (2009). From *http://www.gestiopolis.com/finanzas-contaduria/principales-estrategias-financieras-de-las-empresas.htm*

Van Horne, J. (1997). *Administración Financiera*. Pearson Educación.

CIVICUS. (n.d.). *CIVICUS World Alliance for Citizen Participation*. Retrieved 2013 from Desarrollo de una estrategia financiera:
http://www.civicus.org/new/media/Desarrollo%20de%20una%20estrategia%20financiera.pdf

FPN. (2005). *Estatutos de Fondo Patrimonio Natural*.

FPN. (2012). *Documento interno de trabajo*.

FPN. (2007). Bases para una estrategia de financiación del Fondo y para la estrategia de captación de recursos de financiación.

Memorando de Entendimiento .

FPN. (2007). *Bases para una Estrategia de Financiación del Fondo y para la Estrategia de Captación de Recursos de Financiación*. Documento Borrador.

Anexo 1

Estrategia Fase	Huila	Arauca
Fase 0 (Definición de las metas y objetivos de la institución)	Estrategia para Sistema Departamental de Áreas Protegidas del Huila	Estrategia financiera para el establecimiento del SIDAP ARAUCA
	No hace referencia a los objetivos del SIRAP pero presenta la estructura institucional	Define los objetivos de la consultoría pero no del SIDAP como tal
	Utiliza los planes de manejo de PNN y plan de acción trianual de la CAM para estimar las necesidades de inversión.	Para el caso de la corporación utiliza el plan de acción trianual (2009-2011)
Fase 1 (Análisis del posicionamiento de las AP en el mercado)	Evaluación histórica de la inversión en: <ul style="list-style-type: none"> • Compra de predios • Consolidación de corredores de conservación • Declaración de AP regionales, departamentales, de la sociedad civil 	Estudia la oferta y demanda del recurso hídrico y la biodiversidad. Evalúan las fuentes de financiación de las CARs (se destaca el impuesto predial, los recursos de capital, transferencias del sector eléctrico, tasa retributiva por uso y aprovechamiento forestal)
Fase 2 (análisis del marco legal/acuerdos institucionales)	No aplica	No aplica
Fase 3 (Análisis para el manejo y financiamiento según categoría de manejo)	Hace una aproximación a las necesidades de inversión en áreas de conservación según demanda de parques nacionales, regionales y municipales	Utiliza para la estimación de las necesidades financieras la ficha de puntaje del PNUD
	Utiliza las fuentes financieras de los SILAP. De los recursos reales estimados a 2005	Fuentes financieras de la corporación (rentas propias, aportes de la nación e inversión de la corporación en el territorio)
	No establece brecha financiera	Establece la brecha financiera.

Fase 4 (Plan de Sostenibilidad Financiera)	Propuesta de aumento de las fuentes existentes. <ul style="list-style-type: none"> - 1% de los ingresos corrientes destinados a la compra de predios - Aumento 3 puntos de recaudo de la sobretasa ambiental - 3% de recursos destinados al desarrollo de las competencias del SGP (del destinado a AP) - Disponer del 50% de sobretasa del predial de la CAM 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento del recaudo del impuesto predial - Aplicar efectivamente el 1% del artículo 111 de ley 99 de 1999. - Re direccionar recursos derivados de regalías y compensaciones asociadas a exploración y explotación de hidrocarburos
	Propuesta de enfoque regional (consolidación e integración de los corredores biológicos que circundan el departamento)	
	Articulación de fuentes financieras (con actores comprometidos con la gestión)	
	Componente institucional. Mejora en las herramientas de planificación	
	<p>Mecanismos basados en oferta y demanda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Autogeneración de recursos: <ul style="list-style-type: none"> o Esquema de tarifas de servicios eco turísticos o Programa de concesiones 2. Alianzas entre sectores operar antenas, estaciones <p>Mecanismos generados</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño e implementación de un sistema de incentivos a la conservación <ul style="list-style-type: none"> o Incentivos a las comunidades o Diseño e incentivos a los municipios o Promoción de incentivos tributarios 2. Avanzar en la valoración de los servicios ambientales. 3. Promoción de desarrollos normativos <p>Mecanismos para administrar fondos Estrategia de articulación de actores,</p>	<p>Mecanismos basados en oferta y demanda</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participación del sector privado: Reconocimiento de los servicios eco sistémicos de los que se beneficia (ejemplo PSA) 2. Recursos de carácter ambiental (relacionados con planes de manejo y compensaciones derivadas de proceso de licenciamiento ambiental <p>Mecanismos generados/ Mecanismos para administrar fondo: Destinación por parte de las regalías</p>

	fuentes y territorio <ul style="list-style-type: none"> ○ Consolidación declaratoria de parques municipales ○ Alianzas sectoriales 	
Fase 5: (Implementación de la estrategia)	No aplica	
Fase 6: (Seguimiento y Monitoreo)	No aplica	

Fuente: Elaboración propia con información de las estrategias

Estrategia	Nariño
Fase	
Fase 0 (Definición de las metas y objetivos de la institución)	Estrategia de sostenibilidad financiera y operativa para la implementación del Plan de Acción en Biodiversidad
Fase 1 (Análisis del posicionamiento de las AP en el mercado)	Estudio de la economía regional, con especial énfasis en la implementación y operación del sector construcción y sector agrícola
Fase 2 (análisis del marco legal/acuerdos institucionales)	
Fase 3 (Análisis para el manejo y financiamiento según categoría de manejo)	Revisión de los recursos públicos disponibles en la región; y se analiza la forma en que estos recursos están siendo asignados, en términos generales, a los distintos componentes determinados por los

	<p>diferentes planes de desarrollo como orientadores de la ejecución de los recursos públicos.</p> <p>Las necesidades estaban estimadas en el PAB</p> <p>No se estima brecha financiera</p>
<p>Fase 4 (Plan de Sostenibilidad Financiera)</p>	<p>Mecanismos generados/ Mecanismos para administrar fondos</p> <p>Proyectos para financiar posibles fuentes de financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1% ingresos corrientes del departamento para cuencas hidrográficas ▪ 1% ingresos corrientes del municipio para cuencas hidrográficas ▪ 1% de inversiones en distrito de riego ▪ 1% de inversión en proyectos que usan agua ▪ Incremento de las transferencias del predial municipal a la corporación
<p>Fase 5: (Implementación de la estrategia)</p>	<p>No aplica</p>
<p>Fase 6: (Seguimiento y Monitoreo)</p>	<p>No aplica</p>

Fuente: Elaboración propia con información de las estrategias

Anexo 2: Resumen elementos Ficha de Puntaje

CARACTERÍSTICAS	FICHA DE PUNTAJE
<i>Autor</i>	PNUD (Bovarnick)
<i>Año</i>	2010
<i>Objetivo</i>	Ayudar a los equipos de proyectos y a los gobiernos a dar seguimiento al avance hacia que los sistemas de APs sean financieramente sostenibles.
<i>Objeto de Aplicación</i>	Sistemas nacionales, Sub-sistemas y redes de AP según sea su estatus legal.
<i>Definiciones</i>	<p>I. <u>Sub-sistema de AP</u>: conjunto de AP cuyas operaciones son manejadas a través del marco legal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Incluyen</u>: AP federales, estatales y provinciales. Pueden ser por zona geográfica (sub-región de un país, o ecológicos) <p>II. <u>Red de AP</u>: es el conjunto de AP que comparten características comunes de coordinación PERO no cuentan con un marco jurídico propio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Podrían ser</u>: AP municipales, co-manejadas, reservas privadas, reservas comunitarias e indígenas.
<i>Enfoque de la metodología</i>	Según nivel de financiamiento (escenarios básico y óptimo.)
<i>Resultados Esperados de la metodología</i>	Evaluación de las brechas de financiamiento y las metas financieras, para así definir si es necesario aumentar los presupuestos y gastos y/o reducir los costos de manejo para poder balancear las cuentas.
<i>Estructura de la ficha</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parte I</u>: Evidenciar la situación financiera general del sistema de AP. (De este módulo se obtiene: Información básica sobre sistema, subsistema y redes de AP y el análisis financiero del Sistema Nacional de AP) • <u>Parte II</u>: Evaluar los elementos del sistema de financiamiento. • <u>Parte III</u>: Resumir los puntajes totales y porcentajes alcanzados por el país en cualquier año.
<i>Obtención de la información</i>	A través de talleres participativos con los involucrados con la financiación - encuesta
<i>Periodicidad</i>	Anual

<p><i>Debilidades</i></p>	<p>el estatus financiero de un año no asegura necesariamente la salud financiera futura de un sistema de AP. Aunque la ficha reconoce la importancia del manejo costo efectivo en el financiamiento de AP, no provee una guía específica sobre el uso de los fondos.</p>
<p><i>Resultado de la ficha</i></p>	<p>puntaje total (útil para identificar las fortalezas y debilidades internas de los sistemas nacionales de AP) y porcentaje del total posible (Téngase en cuenta que estos puntajes no constituyen necesariamente una prueba de sostenibilidad; muestran en términos relativos, dónde residen las fortalezas y debilidades de cada país.) También se debe presentar el porcentaje de logro de cada componente, esto le sirve al país para identificar las fortalezas y debilidades dentro de los sistemas de financiamiento.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en (Bovarnick, 2010)