

Documentos técnicos
Proyecto Incentivos a la Conservación
Fondo Patrimonio Natural

DOCUMENTO INICIAL DE 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

Documentos técnicos
Proyecto Incentivos a la Conservación
Fondo Patrimonio Natural

Cítese como: Camacho Adisedit. 2011. Documento inicial de 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. Informe final contrato de consultoría H – 005 de 2011. Proyecto Incentivos a la Conservación, Fondo Patrimonio Natural.

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.

DOCUMENTO INICIAL DE 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

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
2. CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	4
3. CONTEXTO TÉCNICO.....	6
Plan de Acción del Sistema de Áreas Protegidas	7
Memorando de Entendimiento	8
I. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS AVANCES EN LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA A NIVEL DE SIRAPS Y SIDAPS APOYADOS POR EL FONDO.....	11
1. Descripción de las áreas protegidas en las Experiencias regionales apoyadas.....	12
Áreas Protegidas del Departamento de Huila.....	12
Áreas Protegidas del Departamento de Nariño	13
Áreas Protegidas del Departamento del Valle del Cauca.....	15
Áreas Protegidas del Departamento de Arauca.....	16
Reflexiones sobre las áreas protegidas	17
Comparación de las áreas protegidas de los cuatro departamentos	17
2. Análisis por Criterios	18
a. Criterio 1. Disponibilidad de información y metodología para definir la estrategia financiera y/o mecanismo financiero.....	18
Reflexión sobre las metodologías y la información existente:.....	23
b. Criterio 2. Existencia de sistema regional o departamental de áreas protegidas	24
c. Criterio 3. Marco de planificación en conservación en el área intervenida.....	24
Reflexión sobre el marco de planificación en conservación del área intervenida.....	25
d. Criterio 4. Estructura y alcance de la ESF recomendada para cada caso.....	27
Reflexiones sobre las propuestas en general para cada departamento.....	35
e. Criterio 5. Participación de actores e instancias de gestión	37
Reflexiones sobre la participación de actores y las instancias de decisión	39

PARTE II. GUIA DE LINEAMIENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA ORIENTAR LA PLANIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL PAÍS.....	40
Presentación.....	40
CAPITULO I. INTRODUCCIÓN A ESTA GUIA	41
Introducción	41
Antecedentes	44
CAPITULO II. REFERENTES NACIONALES PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	44
Normativa de referencia	45
Referentes conceptuales.....	46
CAPITULO IV. LINEAMIENTOS PARA EL ABORDAJE PLANIFICADO DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	50
SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	55
BIBLIOGRAFÍA.....	56
ANEXOS	58
ANEXO 1: Listado completo de legislación y normatividad relacionado con las áreas protegidas	58
ANEXO 2: Instrumentos financieros mencionados en el Plan de Acción de Biodiversidad de Nariño.....	61
ANEXO 3: Detalle de los Escenarios propuestos para el Mecanismo Financiero del SIDAP Valle del Cauca	65
ANEXO 4: Estructura presupuestal proyectada para el Sidap Valle del Cauca a 15 años.....	74
ANEXO 5: Barreras políticas, institucionales, legales y técnicas identificadas para la sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas	75

1. INTRODUCCIÓN

Este documento de trabajo tiene como propósito fundamental generar tanto insumos básicos para la discusión interna sobre el estado de la capacidad institucional del Fondo para apoyar los procesos de diseño, formulación y operativización de estrategias y mecanismos de sostenibilidad financiera para las áreas protegidas del país, en los ámbitos departamental y local, así como insumos conceptuales y metodológicos que contribuyan en la consolidación de la posición del Fondo sobre este particular.

Está organizado en dos partes:

I. Análisis comparativo de los avances en los procesos a nivel de Siraps y Sidaps apoyados por el Fondo

Este aparte resume la participación del Fondo en los diversos procesos que en el nivel nacional y regional se han llevado a cabo en los últimos cinco años con el fin de definir estrategias de sostenibilidad financiera para las áreas protegidas del país. Estos espacios van desde la Mesa Financiera creada en el Marco del Memorando de Entendimiento en el nivel nacional hasta las experiencias regionales y departamentales en el marco de sus objetivos de conservación y conjuntos de áreas protegidas.

II. Lineamientos conceptuales y metodológicos para el diseño de estrategias de sostenibilidad financiera para los sistemas de áreas protegidas regionales y locales.

A partir de las experiencias adquiridas en los cinco años de gestión del Fondo, este capítulo expone los desarrollos conceptuales sobre sostenibilidad financiera y propone algunos aspectos, pasos y procesos relevantes para ser tenidos en cuenta por el actor interesado en diseñar una estrategia de sostenibilidad financiera para las áreas protegidas o el conjunto de áreas protegidas regionales y locales.

2. CONTEXTO INSTITUCIONAL

El Fondo Patrimonio Natural es una Fundación sin ánimo de lucro, creada en 2005, cuyo objeto social es la búsqueda, consecución, gestión, administración, canalización y asignación de recursos financieros dirigidos hacia diversos tipos de áreas protegidas y estrategias de ordenamiento ambiental del territorio para la conservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad, así como el apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia –SINAP- y de sus diferentes actores públicos y privados, con miras a contribuir a la sostenibilidad financiera de dicho Sistema.

Para el cumplimiento de esta misión, fue fundamental en primera instancia desarrollar un concepto sobre sostenibilidad financiera. En esta medida el Fondo entiende que la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas que conforman los diversos sistemas del país es un proceso permanente de gestión interinstitucional que involucra a todos los sectores del Estado. Este proceso debe estar determinado por tres características particulares: (i) solidez institucional de las entidades y organizaciones involucradas en la gestión de estos temas; (ii) coherencia técnica en la estructuración de la relación entre los proyectos, los programas y las políticas; y (iii) solidez financiera y económica que sustente el desarrollo efectivo del Sistema, ya que en la medida en que confluyan existirá mayor probabilidad de continuidad de las áreas que por sus niveles de calidad ecológica determinados por estándares científicos y sociales, contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos no solo en el país sino a escala mundial.

Dentro de estos tres determinantes se consideran, entre otros, los siguientes aspectos:

4

i) Solidez institucional de las entidades y organizaciones involucradas en la gestión de la conservación:

- La solidez institucional, en términos generales, es la condición según la cual las organizaciones y los acuerdos entre diversos actores pueden mantenerse en el rumbo estratégico para el cumplimiento de su misión sin que los elementos desestabilizantes del entorno o las condiciones adversas las afecten¹.
- En función de la sostenibilidad financiera, la solidez institucional es un fin y un medio a la vez. Es decir, dado el nivel de desarrollo institucional de las entidades y las organizaciones que integran o pueden apoyar el desarrollo del Sinap, sólo contando con la mayor solidez institucional se logra una efectiva sostenibilidad financiera del Sistema y de la gestión en sus zonas de influencia. Por lo mismo, lograr la sostenibilidad exige el fortalecimiento de tales instituciones para garantizar el manejo más efectivo de los recursos captados o inducidos (Galán, A. 2011).
- Este fortalecimiento institucional implica entre otras consideraciones, la creación de capacidades colectivas e individuales mediante la adquisición de conocimientos y destrezas por parte de las instituciones públicas y privadas y de los individuos en torno a la gestión de recursos y técnicas de manejo financiero. Para ello es

¹ Definición desarrollada para este documento

imprescindible la permanente actualización de conceptos como valoración de bienes y servicios ecosistémicos, deforestación evitada, adaptación a cambio climático, incentivos y compensaciones entre otros y su correspondiente aplicación a través de proyectos nacionales, regionales, comunitarios y estrategias de sostenibilidad financiera.

- Es indispensable comprender la imperiosa necesidad de un trabajo como sistema (subsistemas) para hacer viable el cumplimiento de las metas de país y el arraigo de efectos deseables esperados a nivel de los proyectos, los programas y las políticas (Galán, A. 2011).

ii) Coherencia técnica en la estructuración de la relación entre los proyectos, los programas y las políticas del Estado:

- Consistente en la necesidad de promover la alineación de la planificación estratégica y prospectiva del Estado y el sector privado en torno a la consecución de los objetivos de conservación tanto en los ámbitos nacional y regional como de los objetivos del Milenio y las iniciativas de conservación impulsadas por redes internacionales con la perspectiva de desarrollo económico y social. Para esto se deberá verificar la coherencia de cada instrumento de planificación con el marco orientador nacional.

iii) Solidez económica y financiera

- Esta conceptualización general subraya la necesidad de ver la sostenibilidad financiera más allá de la estructuración y operación de esquemas de financiación, en la medida que se destaca la importancia de dar el mayor fundamento posible al uso de tales recursos, a nivel de cada entidad y organización y de las relaciones entre el conjunto de instituciones que asuman responsabilidades y compromisos en relación con la conservación, así como para asegurar la mayor articulación posible entre la gestión de proyectos en determinados territorios y los procesos de toma de decisión en el orden de las políticas sectoriales e intersectoriales².
- Además implica la diversificación de fuentes y mecanismos: lo cual significa involucrar progresivamente la totalidad de actores de los sectores del estado para asumir la responsabilidad con la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales como generadores de los bienes y servicios sobre los cuales se soporta la economía así como la permanente búsqueda de nuevas formas para apalancar y fondar recursos económicos y financieros.

Bajo este enfoque conceptual y en aras del cumplimiento de su misión institucional, el Fondo realiza sus intervenciones a través de las siguientes líneas de trabajo:

² Galán, Alberto. Definición de Sostenibilidad Financiera. Documento para discusión. 2011.

i) Administración de recursos y proyectos para los actores institucionales y sociales relacionados con la conservación de las áreas protegidas del país. Desde el 2005, ha gestionado importantes recursos para las áreas protegidas del país, los cuales ascienden a US\$72 millones, en diversos niveles de intervención que van desde la administración de recursos hasta la coformulación de proyectos de cooperación internacional, se han ejecutado 74 proyectos y se ha trabajado con 45 entidades del orden nacional e internacional.

ii) Desarrollo y gestión de propuestas técnicas que contribuyan a la toma de decisiones de políticas e instrumentos ambientales y sectoriales especialmente los económicos y financieros. El anterior enfoque ha llevado a la Entidad a generar insumos técnicos integrales para formulación de la política pública en torno a las áreas protegidas y sus correspondientes instrumentos de implementación, la cual se ha estabilizado a través de documentos Conpes, herramientas legislativas y normativas y herramientas de planificación entre otras con alcance nacional.

iii) Diseño y aplicación de herramientas financieras que promuevan el valor de las áreas estratégicas así como en el establecimiento y fortalecimiento de fondos patrimoniales. De igual manera, en el ámbito específico regional se trabaja en sinergia con autoridades y organizaciones ambientales, empresarios y diversas comunidades a través de herramientas de planificación ambiental regional y local así como en la formulación e implementación de proyectos para alcanzar la sostenibilidad financiera de las iniciativas de conservación.

3. CONTEXTO TÉCNICO

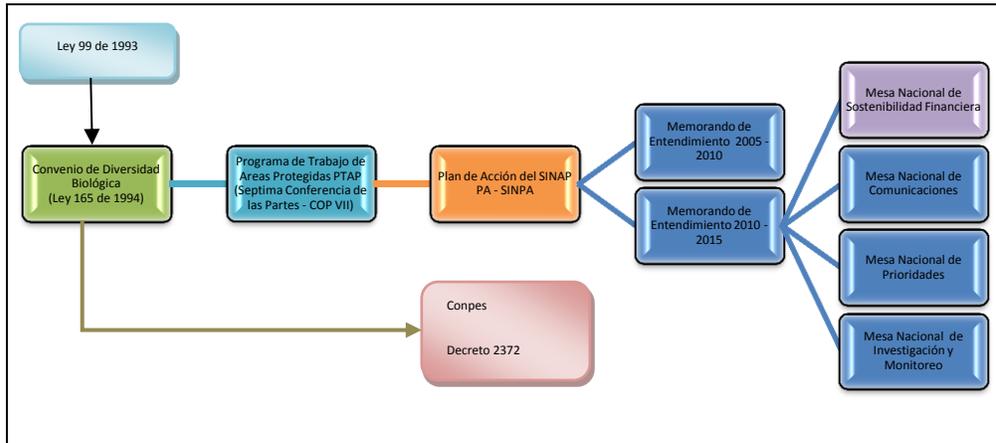
El aporte del Fondo a la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas del país, desde la perspectiva de la planificación y la ejecución, abarca un amplio espectro de ámbitos de gestión territorial e institucional, incluidos la financiación de entidades y organizaciones, los territorios y las comunidades relacionadas con: el Sistema de Parques Nacionales Naturales; las áreas protegidas adquiridas por las corporaciones autónomas regionales, los departamentos, los municipios y la sociedad civil; el manejo del territorio aledaño a las áreas en conservación; la gestión en áreas de cuencas asociadas a la conservación del agua para el abastecimiento de las poblaciones y la actividad productiva; corredores de conservación de la biodiversidad o de importancia para el cumplimiento de los objetivos de conservación; y los territorios de indígenas y afro-descendientes que estas poblaciones estimen de importancia ecológica y de conservación.

De igual manera, actúa en consonancia con los direccionamientos técnicos derivados de elementos tanto normativos como de planificación que orientan al país en términos de conservación, algunos relevantes son:

1. Convenio de Diversidad Biológica adoptado por Ley 165 de 1994 (un listado de normatividad completo se puede consultar en Anexo 1).
2. Programa de Trabajo de Áreas Protegidas, emanado de la Séptima Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica

3. Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a 2019
4. Memorando de Entendimiento vigente 2010 – 2015
5. Mesas de Trabajo

Imagen 1 Marco de planificación nacional para la sostenibilidad financiera de áreas protegidas en Colombia



Fuente: Elaborado para este documento

Plan de Acción del Sistema de Áreas Protegidas

En el marco de los lineamientos del Plan de Trabajo para Áreas Protegidas (PTAP), se formuló el Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (PA-SINAP) para el periodo 2010 – 2020. Este documento se convierte en el norte de la planificación y la gestión de las áreas protegidas del país por parte de todos los sectores del Estado.

El Plan Director define las siguientes cinco estrategias alineadas con el PTAP:

1. Planificación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas
2. Gobernanza, participación, equidad y participación en los beneficios
3. Actividades favorables – Articulación Intersectorial
4. Marco Normativo
5. Manejo de la información y seguimiento investigación y monitoreo

En el marco de la estrategia 1, el objetivo 2 se orienta a garantizar la sostenibilidad económica y financiera y para ello se propone como meta (sin horizonte de tiempo) el diseño e implementación de una estrategia financiera para el SINAP.

Objetivo 2: Garantizar la sostenibilidad económica y financiera del SINAP y de las áreas protegidas que lo conforman	Estrategia financiera del SINAP diseñada e implementada	Consolidar un Comité Financiero del SINAP con sus roles claros
		Desarrollar y potencializar instrumentos (incentivos, pagos) y mecanismos (propuestas y cooperación) económicos y financieros en los sistemas de AP
		Fortalecer la estrategia financiera del SINAP, de acuerdo a los avances de los sistemas de AP

Memorando de Entendimiento

El Memorando de Entendimiento -MdE- es una instancia articuladora de carácter técnico y político que propicia la participación y coordinación de actores gubernamentales y no gubernamentales del orden nacional, regional y local, con el fin de apoyar la implementación del Plan de Acción del SINAP, en el marco del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas adoptado durante la Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes (COP-7) del Convenio sobre la Diversidad Biológica³, opera mediante la firma de un acuerdo general suscrito por sus partes denominado de la misma manera.

A la fecha se han firmado dos MdE, el primero para el periodo 2005 – 2010⁴ y el segundo para el periodo 2010 – 2015⁵. En el Memorando de Entendimiento firmado en 2010 y vigente hasta 2015,

³ Tomado del texto titulado Memorando de Entendimiento. En Línea

[<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.111204>]

⁴ Las entidades participantes en el Memorando de Entendimiento 2005 - 2010 fueron: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Parques Nacionales Naturales, que lo preside, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives De Andreis (INVEMAR); Asociación Colombiana de Autoridades Ambientales (ASOCARS); Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil (Resnatur), Fundación Natura, el Comité Colombiano de la UICN, Fondo Patrimonio Natural, Conservación Internacional (CI), The Nature Conservancy (TNC), World Wildlife Fund (WWF) y Wildlife Conservation Society (WCS).

⁵ Las entidades participantes en el Memorando de Entendimiento 2010 – 2015 son Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Transporte, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Adreis, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de Risaralda, Corporación Autónoma Regional del Santander, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico,, Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, Corporación Autónoma Regional de Antioquia, Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, Corporación Autónoma Regional de Boyacá, Corporación Autónoma Regional de Caldas, Corporación Autónoma Regional de Chivor, Corporación Autónoma Regional de la Guajira, Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, Corporación Autónoma Regional del Tolima, Corporación Autónoma

se acordó trabajar en mesas temáticas: 1. Mesa Nacional de Prioridades que busca la identificación de sitios prioritarios para la conservación in situ de la biodiversidad en Colombia y para la declaración, ampliación y homologación de áreas protegidas, 2. Mesa Sectorial que contribuya a la implementación del Plan de Acción del SINAP, generando un esquema de corresponsabilidad - entre los diferentes actores del SINAP, 3. Mesa Nacional de Investigación y Monitoreo cuyo propósito es guiar a todos los actores del SINAP en la implementación de las acciones relacionadas con investigación y monitoreo en el marco del Plan de Acción del SINAP, 4. Mesa Nacional de Comunicaciones que trabaja para generar conciencia pública sobre la importancia de la conservación de las Áreas Protegidas y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el desarrollo sostenible y 5. Mesa de Sostenibilidad Financiera cuyo objetivo es 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.

Como actor relevante de la mesa financiera, el Fondo Patrimonio Natural ha cumplido un papel fundamental en el análisis y procesamiento de información financiera relacionada con las áreas protegidas del país y con la actualización del diagnóstico financiero, así como en la realización de evaluaciones de diversos instrumentos para la financiación de las áreas protegidas. Algunos temas específicos son:

- Diagnóstico Fiscal del SINAP y lineamientos para una estrategia financiera⁶, en el cual se contextualiza el SINAP dentro del SINA, se analiza la situación de algunas entidades pertenecientes al SINAP y se proponen lineamientos para el diseño de una estrategia financiera del SINAP en los cuales se destacan aspectos de diseño, gestión y contexto. En este último se hacen reflexiones sobre el entorno político y la necesidad de posicionar el tema de la conservación en otros espacios de la sociedad, especialmente en el ámbito de la pedagogía ciudadana.
- Tarifas de las tasas por el uso del agua. Impactos sobre el costo del servicio de acueducto residencial y sobre la rentabilidad industrial y agropecuaria: Este estudio fue realizado conjuntamente con TNC y WWF⁷ y su propósito fue proponer una alternativa viable para

Regional del Atlántico CRA en representación de la Presidencia del Consejo Directivo del Sistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe, Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, Corporación Autónoma Regional del Cesar, Conservación Internacional, Fundación Malpelo, Fundación Marviva, Fundación Natura, Fundación Pantera, Fundación Tropenbos, Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, Asociación Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, Asociación Colombiana de Reservas Naturales del Macizo Colombiano, The Nature Conservancy, Comité UICN Colombia, Wildlife Conservation Society, World Wildlife Fund., ANDI, FEDEPALMA, Fundación Alma, Fundación Natibo y Fundación Palmarito Casanare

⁶ Maldonado, A. Diagnóstico Fiscal del SINAP y lineamientos para una estrategia financiera. Patrimonio Natural. Bogotá. 2007.

⁷ Rudas G. Tarifas de las tasas por el uso del agua. Impactos sobre el costo del servicio de acueducto residencial y sobre la rentabilidad industrial y agropecuaria. Patrimonio Natural, The Nature Conservancy, WWF. Bogotá. 2010

incrementar las tasas de uso de agua que permita fortalecer la sostenibilidad ambiental y financiera de las áreas productoras de agua

- Quince años de implementación de las inversiones obligatorias en la conservación de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales - Artículo 111 de la Ley 99 de 1993: Este estudio analiza el estado de cumplimiento de normas vigentes que obligan a los entes territoriales a invertir recursos en la conservación de las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos municipales. Igualmente fue realizado conjuntamente con The Nature Conservancy – WWF⁸

⁸ Rudas, G. Quince años de implementación de las inversiones obligatorias en la conservación de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales - Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, Patrimonio Natural – The Nature Conservancy – WWF, Bogotá, 2010.

I. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS AVANCES EN LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA A NIVEL DE SIRAPS Y SIDAPS APOYADOS POR EL FONDO

Este capítulo tiene por finalidad el proveer insumos que aporten a la definición de lineamientos que orienten la construcción de ESF en los ámbitos territoriales, los cuales se derivan del análisis comparativo de los procesos para la definición de estrategias de sostenibilidad financiera regional y departamental en los cuales ha participado el Fondo durante los últimos cinco años.

Los casos analizados corresponden a las estrategias de sostenibilidad financiera y/o mecanismos financieros de los departamentos de Huila, Nariño, Valle y Arauca. Para abordar la comparación de los procesos se utilizaron los siguientes criterios:

1. Disponibilidad de información y metodología para definir la estrategia financiera y/o mecanismo financiero: en este punto se busca identificar la fortaleza de las entidades ambientales participantes en los procesos de definición de estrategias de sostenibilidad financiera para acopiar, analizar y sistematizar información relacionada con las áreas protegidas y la financiación de las mismas, lo cual se constituye en insumo fundamental no solo para la toma de decisiones sino para la planificación de las áreas protegidas de manera consistente con el contexto internacional, nacional y regional.

Del estado de la información en las entidades responsables también se puede inferir el grado de importancia que se le otorga al tema en el nivel directivo.

2. Existencia de sistema regional o departamental de áreas protegidas: este elemento también permitirá identificar qué tanta solidez institucional posee el territorio estudiado e intervenido en el abordaje del tema de conservación.
3. Marco de planificación en conservación en el área intervenida: este criterio es útil para analizar la coherencia técnica en la cual se gestionan las correspondientes áreas protegidas así como el potencial de uso de los instrumentos existentes.
4. Estructura y alcance de la ESF recomendada para cada caso: con este criterio se identificará a qué fase llegó la estrategia propuesta y/o mecanismo propuesto, es decir si abordó solo la fase de diseño o se llegó hasta la propuesta de operación.
5. Participación de actores: con este criterio se revisa la cantidad y calidad de los actores involucrados en el proceso. Es de interés revisar si hay suficiente representatividad de las diferentes instancias y sectores público y privado, así como analizar si existe evidencia de instrumentos vinculantes o voluntarios que aseguren una participación con resultados. También es de particular importancia analizar el tipo de organización conformada en torno a las áreas protegidas de la zona y la apropiación de la dimensión financiera.

El capítulo se estructura en una descripción de las áreas protegidas en las experiencias apoyadas, seguidamente el análisis por cada uno de los criterios aplicados y finalmente la reflexión sobre los elementos a considerar y no considerar en próximos procesos tendientes a definir ESF para Siraps y Sidaps.

1. Descripción de las áreas protegidas en las Experiencias regionales apoyadas

Los procesos tendientes a la definición de estrategias de sostenibilidad financiera para las áreas protegidas en cuatro zonas del país, Nariño, Huila, Valle del Cauca y Arauca presentan diferencias derivadas de las características físicas de la región, del nivel de desarrollo institucional, de la solidez de las organizaciones participantes y de la consistencia de los instrumentos de planificación y gobernabilidad sobre las áreas protegidas presentes en las zonas, elementos que han condicionado tanto el nivel de participación regional como la forma de intervención del Fondo.

Áreas Protegidas del Departamento de Huila

El Sistema Departamental de Áreas Protegidas del Huila– SIDAP Huila es un conjunto de ecosistemas locales, departamentales y nacionales declarados como áreas protegidas o reconocidos como ecosistemas estratégicos. La estrategia de gestión de este sistema es liderada por diferentes actores institucionales y comunitarios.⁹

12

Las áreas protegidas del Departamento que integran el sistema se clasifican de la siguiente manera:

- Parques Nacionales Naturales: 7 áreas que ocupan 106.016 ha
- Parques Naturales Regionales: 6 áreas con una extensión de 247.378 ha
- Parques Naturales Municipales: 19 áreas con una extensión de 87.460 ha¹⁰
- Reservas Privadas de la Sociedad Civil: 147 reservas que se hallan debidamente registradas, con un área de 6.142 ha
- Ecosistemas Estratégicos: 6 ecosistemas de páramos y 73 humedales con 124.310 ha.

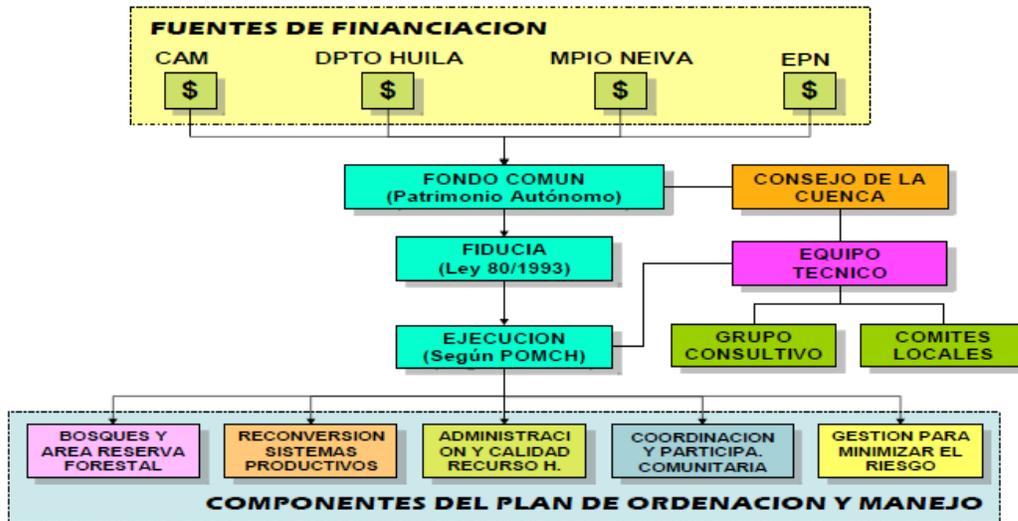
Este SIDAP hace parte del Sistema Regional de Áreas Protegidas del Macizo Colombiano – SIRAP Macizo - y cuenta con un sistema de gestión integrado por diversos actores y una estructura de operación que conjuga aspectos políticos, técnicos y operativos, dotada de espacios de participación y decisión.

⁹ Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena. Informe de presentación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas del Departamento del Huila: articulación para la sostenibilidad. Documento de trabajo. Sf.

¹⁰ Estos parques corresponden a las partes altas de las microcuencas abastecedoras de acueductos y en la mayoría de los casos contienen predios comprados por los municipios en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99

El Sistema se caracteriza por el desarrollo de diferentes procesos de conservación, unos relacionados con la consolidación de corredores biológicos y otros articulados a las cuencas hidrográficas o ecosistemas estratégicos. En total son seis procesos y algunos de ellos cuentan con mecanismos financieros como el Proceso de la Cuenca Hidrográfica del Río Las Ceibas en el municipio de Neiva:

Imagen 2. Fuentes de Financiación Cuenca Hidrográfica Río Las Ceibas



Fuente: Acuerdo N° 019 del 26 de Octubre 2006.

Áreas Protegidas del Departamento de Nariño

Según el PABN 2006 – 2030 las áreas con alguna figura de protección del Departamento de Nariño, a la fecha de elaboración de este Plan – 2009 – eran las siguientes:

Cuatro áreas de conservación nacional: el Parque Nacional Natural Sanquianga (manejado por la Dirección Territorial Suroccidental); el Santuario de Flora y Fauna Galeras (SFFG) y el Santuario de Flora Isla La Corota manejados por la Dirección Territorial Surandina y el Parque Nacional Natural Complejo Volcánico Doña Juana - Cascabel, en proceso de declaratoria a la fecha de formulación del Plan, que abarcan en total 153.480 ha. Las tres primeras cuentan con plan de manejo y desarrollan un trabajo conjunto con comunidades y organizaciones, especialmente promoviendo la conformación de reservas de la sociedad civil.

Corponariño ha declarado como Reserva Natural 5.800 ha en el área del volcán Azufral, con el propósito de preservar y conservar la biodiversidad a partir del adecuado manejo de los recursos naturales, especialmente del agua.

Reservas como La Planada, Río Ñambí, Pullitopamba, Biotopo, Guayacanes Llano Verde, y Kawarina son miembros activos de la Red de Reservas de la Sociedad Civil¹¹, así mismo, existen otras reservas no inscritas ante la Red, tales como Pueblo Viejo, Charmolán, Tacuaya, El Higuerón, Los Cedros y las Redes de Reservas Naturales de La Cocha y Mapachico. De todo el conjunto, solo tres han sido declaradas ante la UAESPNN: Guayacanes, Pueblo Viejo y Pullitopamba, y dos ante Corponariño: La Planada y Río Ñambí.

Imagen 3. Total de áreas de conservación en el departamento de Nariño

TOTAL ÁREAS EN CONSERVACIÓN, DIFERENTES CATEGORÍAS (HA.)			
CATEGORÍAS	DECLARADAS	PROCESO/ACCIONES	Nº DE HECTÁREAS
Nacional	87.622	65.858	153.480
Departamental	5.800	22.868	28.668
Municipal	14.453		14.453
Reservas de la Sociedad Civil	5.971,1,1	4.175	10.146,1
TOTALES	113.846,1	92.901	206.747,1

Fuente: tomado de PABN 2006 – 2030

Pese a que el documento reporta gran compromiso y conocimiento de la comunidad sobre las áreas protegidas no se menciona elementos que permitan determinar el tipo de organización administrativa ni su nivel de gestión o articulación como tampoco la participación de los diversos sectores productivos en la conservación de las áreas protegidas del Departamento.

El PABN desarrolla varias líneas temáticas en torno a la conservación in situ y ex situ de la biodiversidad, sin embargo para efectos de este documento solamente se reseñará la propuesta denominada Programa de Áreas Protegidas cuyo propósito fundamental es consolidar el Sistema de Áreas Protegidas a través de los tres componentes de la biodiversidad: conocer, conservar y usar derivados del Plan Nacional de Biodiversidad:

¹¹ La Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil - RESNATUR, es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro de carácter nacional que articula 509 Reservas Naturales de la Sociedad Civil y más de 69.000 ha. Tiene presencia en 123 Municipios de 25 Departamentos y funciona en nodos regionales, Tomado de http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=7744

Imagen 4. Programa Áreas Protegidas del PABN

PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS

VARIABLES ESTRUCTURALES	CONOCIMIENTO EN DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y CULTURAL	CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD	BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES Y ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS
PROGRAMA	ACCIONES		
ÁREAS PROTEGIDAS	Identificar, caracterizar, priorizar y evaluar ecosistemas estratégicos en cuanto a composición, estructura y función y recomendar prioridades de protección especial.	Conformar, consolidar y articular el sistema de áreas protegidas SIAP Nariño con el SINAP.	Promover y potenciar los servicios permitidos en las áreas protegidas.
	Profundizar en el conocimiento sobre la biodiversidad en las áreas protegidas con inventarios de flora y fauna, dinámica de las poblaciones y de sus ecosistemas.	Declarar, inscribir o apoyar la creación de áreas naturales protegidas bajo distintas figuras de conservación.	
		Delimitar las zonas amortiguadoras de las áreas naturales protegidas, formular e implementar sus planes de manejo.	Fomentar la conversión hacia sistemas productivos y de servicios sostenibles, en las reservas privadas y colectivas.
		Promover y consolidar procesos sociales de conservación.	
		Reglamentar, crear y fortalecer proyectos de conservación <i>in situ</i> .	

Fuente: PABN 2006 – 2030. Pág. 234

En el aspecto de financiación del Plan se esbozan lineamientos generales, sin embargo contiene un cuadro (Ver Anexo 2) que da cuenta de las potenciales fuentes de financiación en donde se pueden resaltar además de las fuentes tradicionales para financiamiento del medio ambiente como regalías, tasas retributivas, tasas por uso del agua y la inversión obligatoria del 1% de los ingresos corrientes de municipios y departamentos para cuencas abastecedoras de agua, contempla otras novedosas como los impuestos a puertos o las recursos provenientes del Programa Mundial de Alimentos. En estas dos fuentes podrían existir un potencial interesante dado el volumen de carga que se mueve considerando solo el puerto de Tumaco como puerto principal y el volumen de recursos que se moviliza para ayuda alimentaria a través del PMA hacia el departamento por ser uno de los más pobres del país.

Áreas Protegidas del Departamento del Valle del Cauca

El departamento de Valle del Cauca cuenta con tres áreas protegidas de carácter nacional: el Parque Nacional Natural -PNN Los Farallones de Cali, declarada mediante Resolución No 092 del 21 de Abril de 1978, con un área total de 15.000,00 ha, el PNN Las Hermosas, declarada Resolución Ejecutiva No. 158 del 6 de Junio de 1977, con 125.000,00 ha. Y el PNN Tatamá, declarado

mediante Resolución ejecutiva No. 190 del 19 de Octubre de 1987, con 51.900,00 ha.; las tres áreas protegidas se encuentran en jurisdicción de la CVC..

El PNN Farallones de Cali, incluye los municipios de Buenaventura, Cali, Dagua, Jamundi, el PNN Las Hermosas, incluye los municipios de El Cerrito, Guadalajara de Buga, Palmira, Pradera, Sevilla y Tulua, por último el PNN Tatamá incluye el municipio de El Aguila.

El Sidap está integrado además por diversas áreas de la sociedad civil y en total cuenta un total de 400.000 ha en alguna categoría de conservación.

El Departamento cuenta, en términos de organización, con uno de los Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas con mayor desarrollo del país, fue constituido en el año 2002, y actualmente cuenta con un sistema de gestión y una Estrategia de Sostenibilidad Financiera, la cual fue formulada por iniciativa de la Secretaría Técnica del sistema, ejercida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, a través de una consultoría con personas naturales bajo la supervisión e interventoría de la Corporación en el año 2007.

Áreas Protegidas del Departamento de Arauca

Arauca no cuenta con un sistema departamental de áreas protegidas, sin embargo en su territorio se han declarado siete áreas protegida, dos administradas por Resnatur y las cinco restantes por Corporinoquia. Las siete áreas suman una extensión de 37.505 ha

Imagen 5. Áreas protegidas del Departamento de Arauca

ÁREAS PROTEGIDAS DEPARTAMENTO ARAUCA			
Figura	Nombre	Área	Municipio
Reservas de la Sociedad Civil	<u>El Torreño</u>	994 Ha	<u>Puerto Rondon</u>
	La culebra	685 Ha	<u>Puerto Rondon</u>
Reserva forestal protectora	<u>Cuenca alta del río Tame</u>	1647 Ha	<u>Tame</u>
	<u>Cuenca alta del Río Satoca</u>	4152 Ha	<u>Saravena</u>
Zona de Reserva Natural	<u>Granja Gualabao</u>	27 Ha	<u>Tame</u>
Reserva Natural Protectora	<u>Nacimientos de los ríos Bojava, hiquito, Calafitas, Banadias, San joaquin, San Miguel, Satoca y quebrada la Para</u>		
Zona de reserva forestal	Caño la Escalera	30000 ha	

Fuente: Diseño y Concertación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas para el Departamento de Arauca. Fundación Omacha. Patrimonio Natural.2011.

Durante el 2011 y en el marco de un Convenio Interadministrativo con la Gobernación del Departamento, Patrimonio Natural, a través de la Fundación Omacha, realizó una propuesta de creación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas, en la cual se identificaron 10 nuevas áreas de diferentes categorías de manejo, de las cuales se determinaron como de suma importancia 7 con una extensión estimada de 104.862 ha (Fundación Omacha, 2011). Con este ejercicio se facilitó la proyección de una Estrategia de Sostenibilidad Financiera para las áreas del departamento y/o para un futuro SIDAP.

Reflexiones sobre las áreas protegidas

Por la conformación, organización y administración de las áreas protegidas en los cuatro departamentos se observa que no existe un protocolo o marco general que le permita tanto a los departamentos como a las autoridades ambientales estructurar los sistemas de áreas protegidas con relativa homogeneidad. En cuanto a la representatividad de las áreas, tampoco se encuentra información que permita determinar la extensión adecuada de hectáreas que deberían estar en alguna categoría de conservación y los tipos de ecosistemas u objetos de conservación a proteger. Así entonces se encuentra que frente a la extensión del departamento difiere la magnitud de áreas declaradas, desde Así por ejemplo aunque en todos los departamentos existen áreas protegidas ya declaradas no se tiene información sobre si el porcentaje de áreas en el departamento es el requerido teniendo en cuenta los principios de representatividad ecosistémica entre otros criterios.

En este sentido, no se puede dar cuenta de la calidad y la magnitud de la proporción de las áreas declaradas más allá de una meta establecida en algunos PGAR¹² pero sí se puede, a partir de este valor, inferir el nivel de interés que la respectiva autoridad ambiental ha puesto en el tema. Así entonces en orden descendente se tiene a Valle del Cauca con 22.3% de su territorio declarado en alguna categoría de conservación, Huila con 17%, Nariño con el 6.2% y Arauca con 1.5%.

Comparación de las áreas protegidas de los cuatro departamentos

	Huila	Nariño	Valle del Cauca	Arauca
Extensión del departamento en ha	1.969.635	3.326.506	2.214.000	2.381.800
Extensión de área protegida en el dpto.	334.838 (**)	206.747 (*)	495.000	37.505
% del dpto. en área protegida	17%	6.2%	22.3%	1.5%

¹² Algunas Corporaciones han identificado metas cuantitativas de conservación a partir del establecimiento de un porcentaje de conservación de los ecosistemas presentes en su jurisdicción. Por ejemplo Valle del Cauca estableció en el PGAR 2002 que a 2012 tendría el 10% de sus ecosistemas protegidos.

(*) Se incluye áreas proyectadas en el 2009 por considerar que hacen parte de un Plan Departamental aprobado por las autoridades correspondientes, por tanto se asume que el proceso de declaratoria está en marcha. (**) Áreas administradas por la CAM

En términos de organización se destaca al departamento del Valle y al Huila por tener Sistemas Departamentales ya creados y formalizados con órganos de gestión definidos y procesos de participación comunitaria en marcha, en Nariño se resalta que una de las actividades consignadas en el PABN es la conformación del Sistema de Áreas Protegidas del Departamento (SIAP) y en Arauca, solamente se cuenta con una propuesta de organización del Sistema, la cual contempla la inclusión de diez nuevas áreas de conservación con una extensión total de 123.591 ha y un área binacional (Colombia – Venezuela) sin precisión de extensión.

Técnicamente también se encuentran diferencias sustanciales en los enfoques adoptados por las autoridades ambientales para conformar sus sistemas, mientras que en Huila se ha trabajado a partir de la identificación de corredores biológicos que conecten las áreas protegidas del departamento con el Sirap Macizo del cual hace parte, en el Valle se ha optado por trabajar por territoriales, así cuenta con ocho nodos municipales. El enfoque en Nariño parece estar más orientado a la identificación de ecosistemas estratégicos.

En conclusión y como lo afirma Maldonado (2006) no contar con Sistemas debidamente estructurados en lo técnico y administrativo dificulta enormemente la estructuración de estrategias de sostenibilidad financiera para estos subsistemas del SINAP toda vez que no tener claridad sobre las áreas que lo componen, el estado de las mismas, la gestión requerida y los respaldos institucionales entre otras no permiten proyectar adecuadamente los costos de funcionamiento e inversión como tampoco las posibles fuentes de financiación de los mismos.

2. Análisis por Criterios

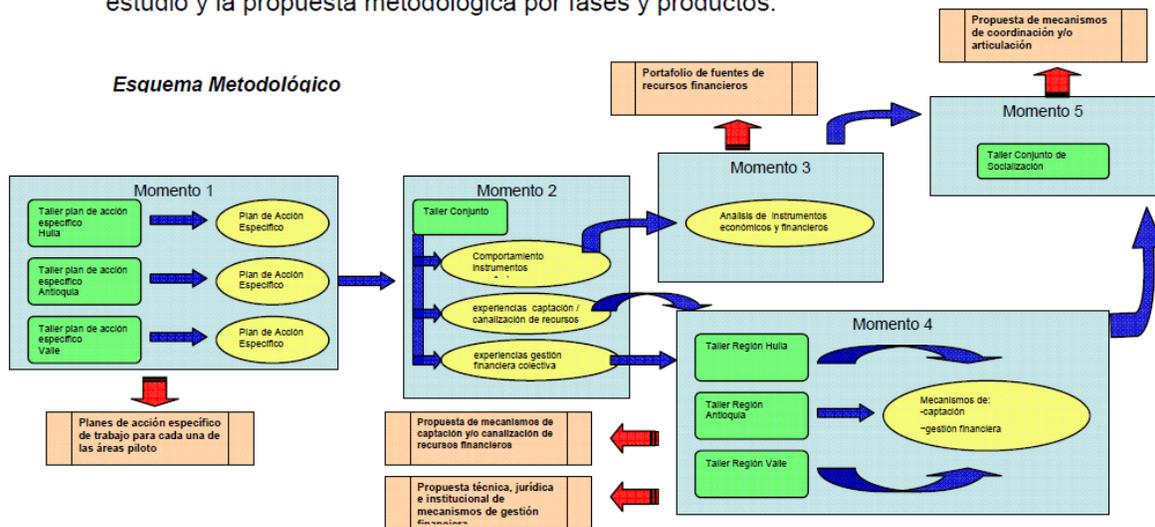
a. Criterio 1. Disponibilidad de información y metodología para definir la estrategia financiera y/o mecanismo financiero

Huila

En el tomo uno, la metodología utilizada combinó la revisión documental de tres áreas estudiadas (Valle del Cauca, Antioquia y Huila) y los procesos participativos de recolección de información, básicamente talleres con actores involucrados.

Imagen 6. Esquema metodológico

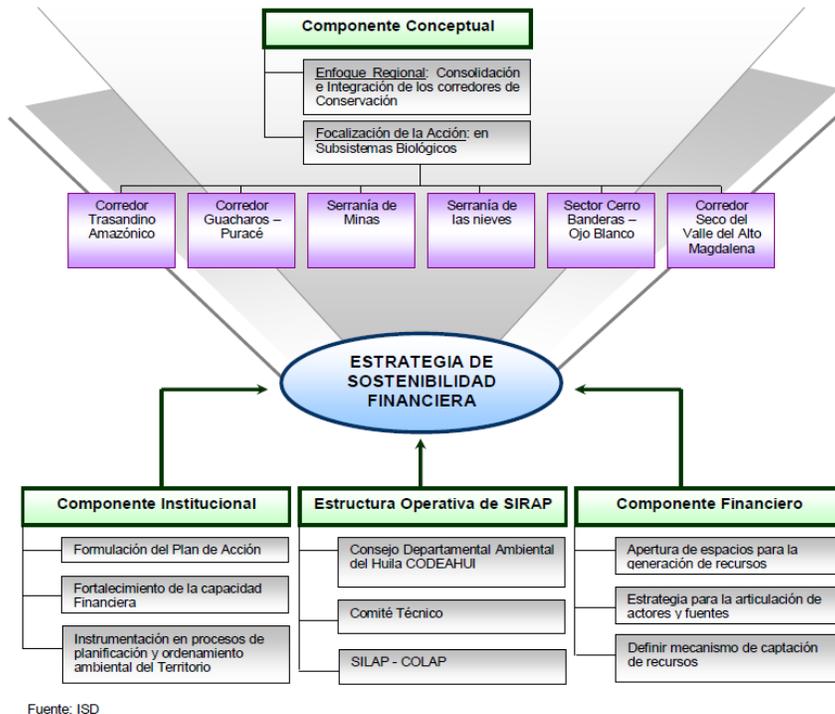
En el Diagrama No.1. Esquema Metodológico, se presenta la concepción del estudio y la propuesta metodológica por fases y productos.



Fuente: tomado de Patrimonio Natural, ISD. Análisis y diseño de mecanismos financieros de áreas protegidas regionales y locales. Informe I Portafolio de fuentes y mecanismos de captación. 2007

En el tomo dos, esta estrategia adoptó un enfoque conceptual y metodológico que avala la visión regional de consolidar e integrar los corredores de conservación, que prácticamente rodean el departamento, y la focalización de la acción fundamentalmente en los 6 subsistemas biológicos contenidos en corredores, a partir de la articulación de actores, fuentes y territorio, para que sean ellos quienes asuman crítica y estructuralmente los procesos de conservación con base en las particularidades de la región en tres elementos centrales que consideran los aspectos institucionales y financieros y la estructura operativa del Sirap. (Ver Imagen 7)

Imagen 7. Estructura conceptual y metodológica de la ESF Sidap Huila



Fuente: ISD

Con este enfoque conceptual sobre las áreas protegidas del Huila y la estructura básica de la estrategia de sostenibilidad financiera se siguió esta ruta:

1. Caracterización de las áreas protegidas del departamento e identificación de procesos técnicos y sociales en torno a las mismas.
2. Identificación de los actores institucionales involucrados
3. Identificación y análisis de las fuentes de financiación aplicables a las áreas protegidas
4. Aproximación a las necesidades de inversión en áreas de conservación
5. Componentes estratégicos para la sostenibilidad financiera del SIRAP (sic) Huila.

20

Nariño:

La Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el Plan de Acción de Biodiversidad de Nariño siguió en su formulación la siguiente ruta:

1. Contextualización del PABN en el marco del SINA en donde se analizaron la tendencia y el comportamiento de la financiación del SPNN y el SINAP en general como determinantes de la estructura financiera general que incide sobre el PABN.
2. Identificación de las tendencias de la actividad económica regional e identificación de los determinantes de la financiación de los entes territoriales.
3. Análisis del Sistema General de Participaciones (SGP) y análisis crítico propositivo de la ausencia de la política ambiental en este instrumento.

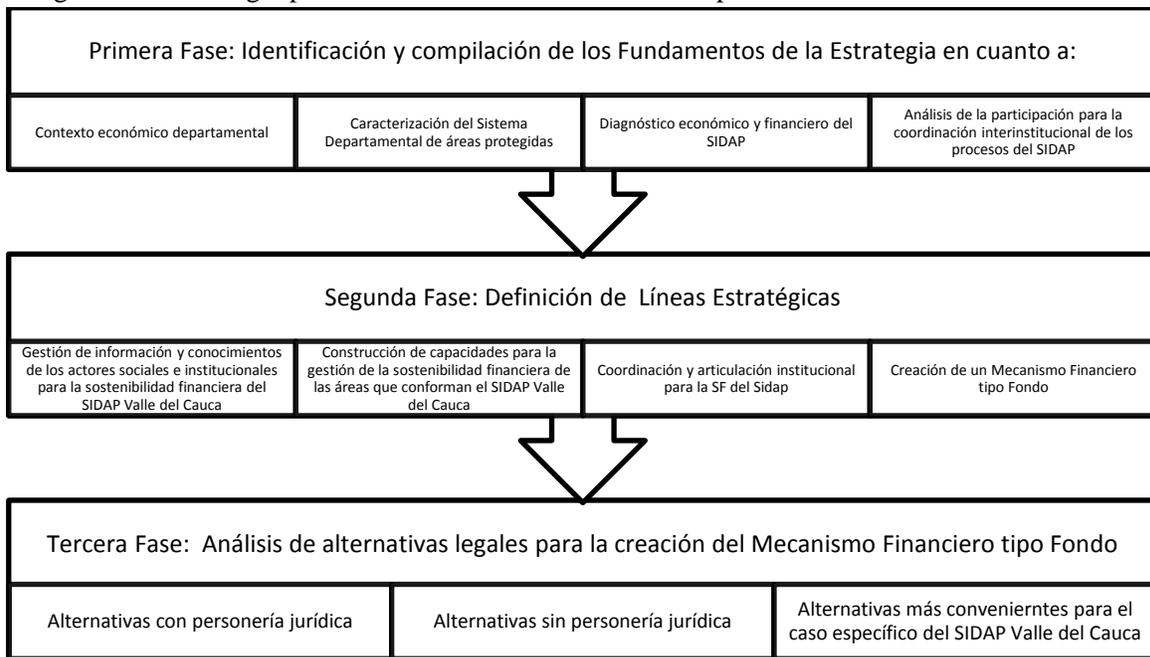
4. Análisis de instrumentos de captación de recursos locales y su potencial canalización al PNB.
5. Propuesta de diseño de ESF para el PABN
6. Propuesta de acuerdos formales entre los diversos actores involucrados.

Valle del Cauca:

Para el SIDAP Valle del Cauca, además de presentar la metodología aplicada para el diseño de la ESF formulada por la Corporación en 2007 se presenta la metodología para el diseño del mecanismo financiero desarrollado por Patrimonio Natural en 2011.

La metodología (Ver Imagen 8) para la definición de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera desarrolló tres fases: una primera de ubicación del SIDAP en el contexto económico e institucional en general, la segunda relacionada con la proyección de la visión y los ejes estructurantes de la misma y la tercera una propuesta de operatividad a través del análisis de alternativas para la creación de mecanismos financieros.

Imagen 8. Metodología para la definición de la ESF del Sidap Valle del Cauca



Para la definición del Mecanismo Financiero la ruta desarrollada¹³ se infiere de la siguiente manera:

1. Análisis de información: se compila información de contexto sobre las áreas protegidas del país, en donde se vincula también las áreas establecidas en la Ley 2ª de 1959. A partir de esta información se determina la posición de cada departamento con base en los siguientes ejercicios:

¹³ La metodología para la definición del mecanismo financiero no quedó plasmada de manera explícita en los informes entregados por el consultor, sin embargo se presenta la ruta que se desprende del contenido de los mismos.

Análisis del porcentaje de área ambiental (AP más Ley 2ª) en cada departamento del país frente a otras variables departamentales como PIB per cápita NBI.

Análisis del marco legal de instrumentos económicos, financieros y tributarios aplicable a las áreas protegidas.

Análisis socioeconómico del departamento del Valle en la cual se establece en el nivel municipal las necesidades de apalancamiento de inversión por ser insuficiente la generación de recursos propios frente a la responsabilidad ambiental (determinada por el porcentaje de áreas ambientales según el concepto antes mencionado)

Identificación del porcentaje de áreas protegidas frente al departamento y frente a cada municipio para establecer que municipios requieren mayor destinación de recursos para el mantenimiento e inversión de las áreas protegidas.

2. Propuesta de escenarios para cuantificar las necesidades de financiamiento de las áreas protegidas
3. Propuesta de escenarios para la financiación de las áreas protegidas del departamento con énfasis en el criterio de eficiencia de la inversión de los recursos existentes frente al de consecución de nuevos recursos.

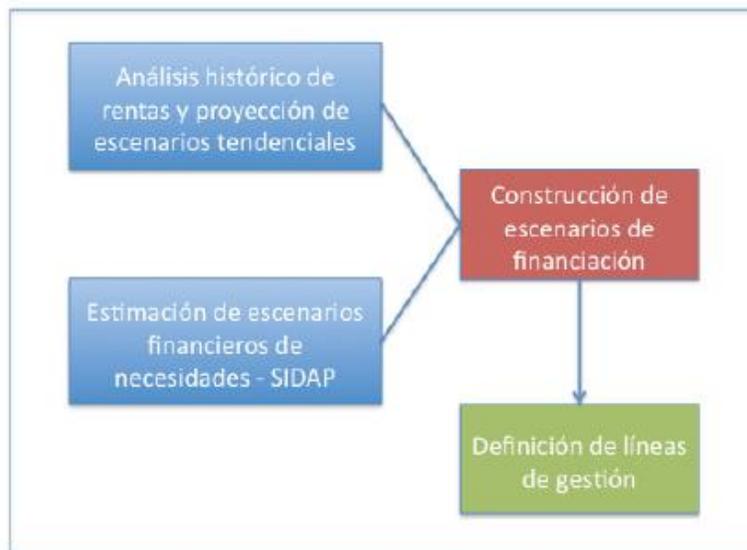
Con esta información se pasó al diseño de un mecanismo específico para fondear recursos hacia las áreas protegidas del departamento consistente en la apertura de una cuenta en el Fondo Patrimonio Natural.

Arauca:

Metodológicamente, este estudio siguió una ruta con los siguientes tres elementos (Ver Imagen 9):

1. Análisis de las rentas disponibles en el departamento de Arauca en los últimos años, con base en la reglamentación nacional en materia de gestión ambiental, los recursos disponibles en los entes territoriales involucrados y el aporte económico de la región a las cuentas nacionales y por tanto, a la generación de valor al Producto Interno Bruto – PIB.
2. Identificación de las necesidades financieras con base a los requerimientos que en materia de constitución de áreas protegidas y mantenimiento de las mismas, puedan incurrir los responsables de administrar el sistema departamental de áreas protegidas del departamento de Arauca. En este sentido, dicho escenario financiero no necesariamente será una representación precisa y detallada de la demanda de recursos del sistema para un periodo de diez años, pero permitirá contar con un referente de análisis y de orden de magnitud que podrá ser contrastado con la tendencia de las rentas financieras analizadas en la primera parte de la estrategia.
3. En el desarrollo de las líneas de gestión de la estrategia financiera, se contará con un escenario en el que se contrastan la tendencia histórica de las rentas con las necesidades mínimas de recursos estimadas, y con base en dicho análisis, se propondrán cambios en las tendencias de financiación de las rentas analizadas que permitan cubrir el déficit financiero estimado, así como las acciones que deberán ser desarrolladas para alcanzar dichas metas de financiación.

Imagen 9: Ruta metodológica para la Estrategia de Sostenibilidad Financiera de las áreas protegidas de Arauca y/o Sidap Arauca



Fuente: Estrategia de Sostenibilidad Financiera SIDAP Arauca. Patrimonio Natural. 2011

Reflexión sobre las metodologías y la información existente:

23

Aunque el tema de la disponibilidad de la información no es un elemento explícito y consignado en los informes finales de las consultorías, de la participación en algunos procesos se sabe que las Corporaciones Autónomas Regionales no cuentan con sistemas de información que permita hacer seguimiento a la inversión dedicada a las áreas protegidas como tampoco se han realizado los ejercicios que permitan determinar el inventario de necesidades financieras para el funcionamiento y la inversión de las áreas protegidas. Este aspecto se torna más crítico cuando la información no proviene exclusivamente de las Cars sino que debe ser compilada de todos los actores del sistema como entes territoriales, empresa privada y áreas protegidas de carácter privado.

En cuanto al aspecto metodológico, todos los estudios se caracterizaron por desarrollar fases relativamente homogéneas relacionadas con el análisis del contexto económico de los Sidaps, rentas de las Cars y baterías de propuestas sobre cómo alcanzar la sostenibilidad financiera, se encontró bastante diferencia en el nivel de profundidad con que se abordó cada una de estas fases en cada experiencia y en los puntos de partida para cada ejercicio, por ejemplo los casos de Nariño y Valle acopiaron mayor información relacionada con los instrumentos económicos aplicados a la financiación de las áreas protegidas e información proveniente de otros sectores no ambientales, mientras que para los casos de Huila y Arauca el análisis se centró en las rentas de las Cars principalmente.

En todos los estudios, el énfasis del análisis se ubica en los instrumentos legales de carácter financiero, económico y tributario destinados a la financiación ambiental especialmente en su cuantificación y la eficiencia de recaudo, siendo este último aspecto uno de los más críticos. Este elemento supone revisar las responsabilidades institucionales y las metas de recaudo y eficiencia tributaria¹⁴ y hubo poca exploración en alternativas novedosas de otros sectores, excepto por Nariño que explora posibilidades en diversos sectores como agricultura y educación.

b. Criterio 2. Existencia de sistema regional o departamental de áreas protegidas

De las cuatro áreas apoyadas, se resalta que para tres de ellas, Huila, Nariño y Valle del Cauca existe un Sistema Departamental de Áreas Protegidas consolidado, es decir que ha sido establecido formalmente por la autoridad ambiental e institucionalizado en la medida en que es expreso en la programación y gestión de la autoridad ambiental y por tanto es factible encontrar acciones específicas en documentos como Planes de Gestión Ambiental Regional, Planes de Acción Triannual así como en informes de gestión.

Se considera que el Sidap Valle del Cauca cuenta con un nivel de desarrollo más avanzado que el resto de Sistemas comparados en este documento, ya que cuenta con un conjunto de principios, normas, estrategias, acciones, procedimientos, recursos, actores sociales y las áreas naturales protegidas en el departamento, cuyo objeto es articular y coordinar las iniciativas de conservación in situ de la biodiversidad para el Valle del Cauca, bajo principios de responsabilidad, corresponsabilidad, participación y equidad.

En el departamento de Arauca aún no se ha conformado el sistema departamental de áreas protegidas, sin embargo el departamento cuenta con un conjunto de áreas protegidas ya declaradas y algunas áreas potenciales de conservación que podrían ser parte de un futuro Sistema.

c. Criterio 3. Marco de planificación en conservación en el área intervenida

Huila

El ejercicio realizado en Huila partió de los Planes de Manejo de algunas áreas protegidas así como del análisis de la participación del Sidap en el Sirap Macizo Colombiano y los diferentes corredores de conservación que se establecieron para esta gran zona. Además la CAM cuenta con el Programa de Áreas Protegidas y Conservación del PGAR.

Nariño

En este departamento, la estrategia de sostenibilidad financiera se diseñó para la totalidad del Plan de Acción en Biodiversidad del Departamento de Nariño - PABN -. Administrativamente se realizó en convenio con la Universidad Mariana (quien a su vez trabajó en convenio con Corponariño y la Gobernación de este Departamento) durante los meses de enero a octubre de 2009. El objetivo de

¹⁴ El principio de eficiencia debe reflejarse en el diseño de los impuestos por el legislador y en el recaudo por la administración

este convenio fue aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el objeto de diseñar mecanismos que permitan la sostenibilidad financiera y operativa del Plan de Acción en Biodiversidad para el Departamento de Nariño, las áreas protegidas y los sitios donde se desarrollan otras estrategias de conservación in situ.

Valle del Cauca

En este departamento se contó con la Estrategia de Sostenibilidad Financiera ya formulada por parte de la Corporación, dado que el requerimiento de acompañamiento específico al Fondo Patrimonio Natural fue el diseño y puesta en marcha de un mecanismo financiero para hacerla operativa. Otra información valiosa fue la consultada en el libro Construcción Colectiva del SIDAP en donde se menciona el direccionamiento del Sidap con base en las metas del PGAR.

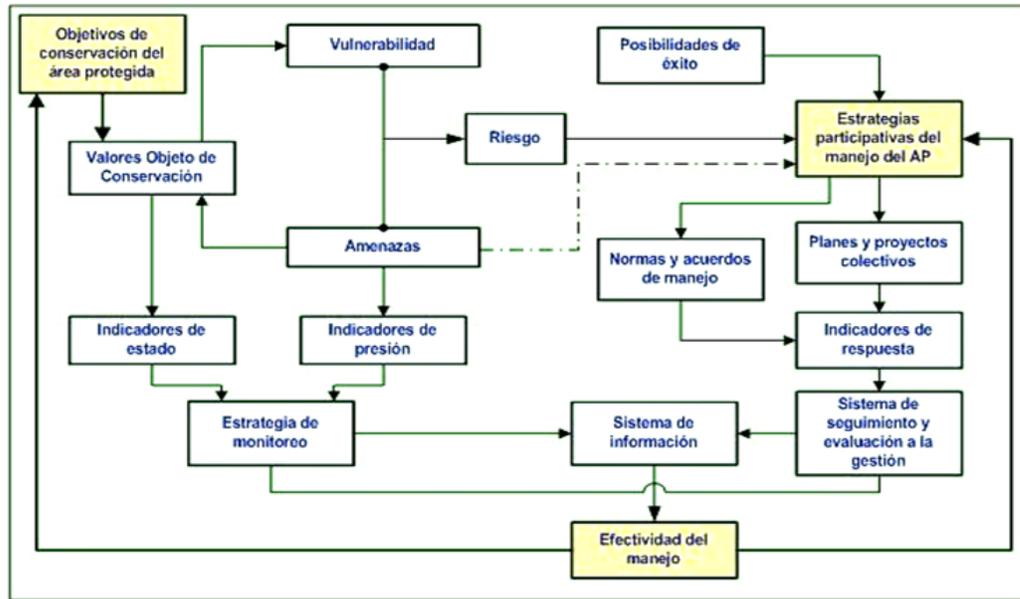
Arauca

En Arauca no se contó con información relacionada con instrumentos de planificación de áreas protegidas además de lo contenido en el Plan de Acción Trienal 2009 – 2011., por lo que los análisis se realizaron a partir de las rentas departamentales y las rentas de Corporinoquia

Reflexión sobre el marco de planificación en conservación del área intervenida.

En términos generales se puede afirmar que, en los instrumentos de planificación, el componente financiero es el de mayor debilidad si se compara con otros aspectos como los técnicos (definición de objetivos de conservación, delimitación de áreas) o los operativos (como mecanismos de participación) y esto se refuerza con el modelo de planificación propuesto por Parques Nacionales (Ver Imagen 10) para las áreas protegidas del país, en donde no se contempla la sostenibilidad financiera como componente fundamental para la elaboración de los Planes de Manejo por lo menos de Parques Nacionales.

Imagen 10. Modelo de planificación de las áreas protegidas del Sistema de Parques Naturales de Colombia



Fuente: PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Ruta para la declaratoria de nuevas áreas y ampliaciones en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 2009

Frente a esta carencia de no contar con Planes Estratégicos específicos para los sistemas consolidados como tampoco de Planes de Manejo para todas las áreas protegidas individuales pese a que esto es un requisito para su declaratoria, en todos los departamentos se recurrió a analizar la información programática contenida en los Planes de Gestión, tanto de los PGAR como de los PAT y los PAB y en donde existiera los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas, sin embargo la constante fue no encontrar una herramienta de Planificación para el Sistema Departamental en su conjunto, lo cual dificultó tener acceso a información como:

- Objetivos de conservación del sistema en términos de representación de áreas,
- Proyección de áreas nuevas para el Sistema
- Balances financieros año a año en los cuales se pudiera establecer los costos de funcionamiento e inversión.
- Proyección de la cuantificación de necesidades financieras para establecimiento, funcionamiento e inversión de esas áreas.
- Vinculación del tema de conservación estricto con los usos productivos.
- Conjunto de proyectos asociados al Sistema

Específicamente en la revisión de Planes de Manejo de Áreas Protegidas, en varios casos se encontró que no contaban con la cuantificación de los costos de funcionamiento e inversión y tampoco con proyecciones de necesidades financieras. De igual manera se evidenció la ausencia de identificación y formulación de proyectos para cada área.

Por tanto y derivado de lo anterior, urge recomendar a las autoridades ambientales a través de las instancias coordinadoras de la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas que se

formulen los planes de manejo ambiental para todas las áreas protegidas de sus jurisdicciones. En un nivel superior se sugiere que a través de la UASPNN se desarrolle una guía o un protocolo para la formulación de Planes Estratégicos para los Sidaps, en los cuales se deben recoger los planes de manejo de cada área protegida que los integran. Adicionalmente es imperativo que estos Planes Estratégicos cuenten con un capítulo especial sobre sostenibilidad financiera o por lo menos sobre proyección y cuantificación de necesidades de financiación a un horizonte no menor de cinco años o concordante con el Plan de Gestión Ambiental Regional o el Plan de Acción del SINAP.

En el caso de Nariño y dado que el tema de conservación y áreas protegidas se enmarca en el PANB, el trabajo realizado en 2007 propone:

El PABN debe lograr niveles de formalización similares a los del PAT o el PGAR, es decir que se convierta en el norte de las entidades involucradas en lo que se refiere a conservación, conocimiento y uso de la biodiversidad. Para ellos propone:

1. Articular operativamente el PAB dentro de la estructura institucional vigente en el país y en la región y enmarcarlo en un mandato legal.
2. Incorporar el PAB dentro de los planes de desarrollo, de gestión y de ordenamiento territorial
3. Incorporar la estrategia de sostenibilidad financiera (Pate I sintetizada en el numeral anterior) como elemento central de esta estrategia operativa.
4. Estructurar operativamente el PABN a través de articularlo a la estructura institucional del país, incorporarlo entro de las estructuras de planeación y ordenamiento de esa institucionalidad, y fundamentarlo en una estrategia financiera sostenible

d. Criterio 4. Estructura y alcance de la ESF recomendada para cada caso

Huila

En cuanto al análisis del Portafolio general de fuentes financieras: la identificación y clasificación de las fuentes aplicables a las áreas protegidas tuvo como propósito agilizar y simplificar el acercamiento y comprensión de cada una de las fuentes existentes y potenciales para aproximar su viabilidad y posible aplicación en los procesos que se adelantan en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se presentan varias matrices que sintetizan fuentes, instrumentos y campos de aplicación a manera de diagnóstico, sin embargo ninguna de ellas es específica para el SIDAP Huila, es un estudio genérico de todas las fuentes existentes en Colombia, no obstante es un documento valioso como fuente documental.

En el segundo documento titulado Bases para la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Departamental de Áreas Protegidas del Huila se exponen lo siguiente:

Necesidades financieras: se identifica el listado de necesidades por nivel de sistema, nacional, regional y local, necesidades que van desde los aspectos puramente administrativos hasta la necesidad de generar procesos de investigación profundos que den cuenta de los bienes y servicios

ecosistémicos de las áreas. En el cálculo financiero se presentan la proyección de costos de inversión y financiamiento (sin que esta clasificación sea expresa) de los planes de manejo formulados por la CAM y por Parques en el caso de los Parques Nacionales, de igual manera se presenta el cálculo del establecimiento de los llamados procesos biológicos, sin embargo no es claro como los primeros tienen que ver con los segundos.

Lastimosamente no se presenta un agregado de la proyección de recursos necesarios para el funcionamiento del SIDAP Huila, como tampoco el cálculo de la brecha financiera.

En cuanto a la propuesta de Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el SIDAP Huila, el documento propone estructurarse en tres líneas: “La primera línea motiva a la estructura institucional del Sirap-Huila promover nuevos espacios para la generación de recursos, en segundo lugar se sugiere realizar un trabajo de identificación de ejes comunes que convocan al ordenamiento ambiental del territorio y permiten una articulación efectiva y compartida entre actores y fuentes; por último se llama la atención sobre la importancia de concretar las líneas anteriores, buscando mecanismos financieros para administración y ejecución de recursos de forma conjunta”.

Como elementos para el fondeo de recursos propone los siguientes:

1. Incentivos a las comunidades como descuentos prediales o aplicación de tarifas diferenciales, compensaciones fiscales al uso de la tierra.
2. Incentivos a municipios: por cumplimiento de inversiones municipales destinadas en la ley para la conservación, propone incluir este incentivo en el PAT pero no explica cómo sería su funcionamiento.
3. Promoción de incentivos tributarios: como exención del impuesto predial sobre predios de conservación, deducciones por inversión y mejoramiento ambiental, exención por prestación de servicios ecoturísticos y certificado de incentivo forestal.

Adicionalmente se propone avanzar en:

1. Valoración de servicios ambientales: con especial énfasis en el tema agua en donde ya se han realizado algunas estimaciones de la demanda por sector productivo.
2. Promoción de desarrollos normativos como Revisión a las transferencias del sector eléctrico, para que la inversión de municipios y corporaciones se destine a programas y proyectos compartidos y relacionados con las cuencas hidrográficas que abastecen el sector energético. La destinación de una partida específica para el sistema nacional de áreas protegidas en la asignación y distribución de los ingresos del sistema general de participaciones. La compensación fiscal a los municipios que tienen predios en parques nacionales y La inserción de la variable de conservación dentro de los principales incentivos de desarrollo rural para la comunidad entre otros.
3. Articulación de actores (Articulación de instrumentos de planificación ambiental, Consolidar el proceso de declaratoria de parques municipales, Establecer alianzas sectoriales y Formulación integrada de proyectos de conservación con organismos internacionales)

Como mecanismo de captación de recursos propone cuatro alternativas, solamente a nivel nominativo ya que no desarrolla las propuestas:

1. Gravamen en la facturación del servicio de acueducto.
2. Acuerdos municipales para el aumento de la sobretasa ambiental
3. Creación de un Fondo de Áreas Protegidas en donde confluya la participación pública y la privada derivada del concepto de responsabilidad social empresarial.
4. “sugiere la constitución de una subcuenta del Fondo Patrimonio Natural, reconociendo en él un ente ágil y dinámico que tiene la doble función de captación y generación de recursos, con carácter exclusivo para la biodiversidad y las áreas protegidas”.

Nariño

La consultoría “propuesta integral para la Estrategia de sostenibilidad financiera y operativa del Plan de Acción en Biodiversidad para el Departamento de Nariño” estructuró sus resultados finales en cuatro partes:

Parte I. Propuesta de estrategia de sostenibilidad financiera del Plan de Acción en Biodiversidad del Departamento de Nariño

Al ser una propuesta elaborada para todo el Plan de Acción en Biodiversidad, no es posible identificar claramente cuáles son las propuestas expresas para el conjunto de áreas protegidas del departamento, sin embargo la propuesta esboza un conjunto de principios y criterios de carácter general que se deben tener en cuenta para cualquier estrategia de sostenibilidad financiera como: ser coherente con el contexto nacional, institucionalizar los acuerdos o compromisos de los actores relevantes, gasto eficiente de recursos, formulación de proyectos, identificación de competencias por parte de las entidades participantes frente a la propuesta programática. Como acciones estratégicas para garantizar la sostenibilidad financiera del PABN se recomienda:

1. Institucionalizar de manera formal el Plan de Acción en Biodiversidad dentro los instrumentos de planificación estratégica y operativa de cada una de las instituciones que paulatinamente se van comprometiendo con los objetivos estratégicos, los programas y las acciones específicas de este Plan
2. Impulsar la articulación de actividades del PAB mediante generación incentivos directos a las instituciones o sectores sociales que se comprometan con proyectos o acciones del PAB
3. Propender porque cada una de las instituciones partícipes de la alianza adelanten acciones propias del PAB como acciones colectivas, pero manteniendo los niveles de autonomía establecidos en estructura interna y en sus condiciones operativas
4. Estructurar, promocionar y coordinar un observatorio que haga seguimiento y evalúe regularmente la forma en que cada institución cumple con los compromisos adquiridos alrededor de acuerdos asociados a la implementación del PAB
5. Creación de un comité técnico que impulse y haga seguimiento a las anteriores actividades.

Parte II. Propuesta de acuerdos para estructurar una estrategia operativa del Plan de Acción en Biodiversidad. Más detalle se puede ver en el criterio Participación de actores.

Parte III. Inventario de necesidades de financiación y potenciales fuentes de recursos para cinco años del Plan de Acción en Biodiversidad

Mediante una metodología desarrollada por Patrimonio Natural para establecer los costos por proyectos del PAB se llegó a la siguiente matriz:

Tabla 1. Plan de Acción en Biodiversidad - PAB. Requerimiento total de recursos (costos totales del PAB)

	# de proyectos	Millones de pesos constantes de 2008					Costo Total	Promedio anual	%
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5			
1. Paisajes, ecosistemas y especies asociadas	42	7,164	3,255	2,580	2,180	1,280	16,459	3,292	30%
2. Áreas protegidas	21	4,128	1,805	1,530	1,130	1,130	9,724	1,945	18%
3. Especies focales	11	837	425	140	140	140	1,682	336	3.0%
4. Recursos genéticos	2	348	348	333	0	0	1,030	206	1.9%
5. Sistemas culturales asociados a la biodiversidad	3	131	23	23	0	0	178	36	0.3%
6. Biodiversidad y amenazas naturales	3	632	632	82	0	0	1,346	269	2.4%
7. Biodiversidad - infraestructura y servicios públicos	6	781	433	308	308	300	2,129	426	3.9%
8. Biodiversidad y sistema productivos	19	3,064	2,549	2,184	1,150	550	9,496	1,899	17%
9. Biodiversidad - prevención y alternativas a los cultivos de uso ilícito	2	536	700	700	700	700	3,336	667	6.0%
10. Biodiversidad y control al comercio ilícito	7	2,259	2,069	1,759	1,322	1,322	8,729	1,746	16%
Otras acciones instrumentales	2	353	353	353	20	20	1,100	220	2.0%
Total recursos requeridos	118	20,234	12,592	9,992	6,950	5,442	55,209	11,042	100%
		37%	23%	18%	13%	10%	100%		

Fuente: Esta trabajo: Parte III. Apéndice 1. Inventario de proyectos actuales y perfiles de proyectos nuevos requeridos para implementar el PAB, 5 primeros años

La cual se construyó con la participación de actores departamentales y nacionales interesados en el PABN y se calculó con base en la estimación de los costos de funcionamiento de los proyectos definidos en el PABN, extrapolando precios de proyectos previamente formulados.

Según el documento “en términos de recursos, a precios actuales estos proyectos demandarían cerca de \$55 mil millones, para ser ejecutados en cinco años, a razón de un promedio de \$11 mil millones anuales. Sin embargo, tal como están identificados actualmente, esto representaría una fuerte concentración de los recursos en el primer año (\$20 millones, equivalentes al 37% del total), para ir decayendo gradualmente hasta llegar en el último año a \$5 mil millones (10% del total).

De esta metodología, queda el interrogante si se calcularon rubros relacionados con la inversión en áreas protegidas o solamente las relacionadas con su funcionamiento pues los rubros calculados fueron “número de personas y dedicación al proyecto, según grado de calificación; número de viajes requeridos, con identificación del número de personas, medios de transporte y duración en días; número de talleres requeridos, especificando duración y número de participantes; y otros recursos requeridos tales como equipos, publicaciones e instrumentos de trabajo. Y, finalmente, una estimación de costos unitarios de cada recurso humano (costos por mes, por persona por categoría de calificación); del costo por persona para transporte y gastos de viaje, según cada tipo de viaje; el costo estimado por persona y por día de participar en un taller; y los costos unitarios de los equipos, publicaciones o material de trabajo establecidos”.

Parte IV. Propuesta de protocolo de información y relacionamiento entre Patrimonio Natural y los actores del Plan de Acción en Biodiversidad

1. Diseñar un sistema de registro de información asociada a la gestión de cada una de las partes comprometidas con la implementación de PAB, orientado a emplear esta información para construir un sistema de seguimiento de la evolución del Plan.

2. Estructurar un sistema de transformación de la información administrativa en información estadística que permita la construcción de indicadores de seguimiento de los avances del PAB.
3. Diseñar e implementar un observatorio de seguimiento y evaluación del PAB, con participación de todos los actores relacionados con este Plan, y con especial énfasis en la participación de la sociedad civil, las comunidades y el sector académico.

Valle del Cauca

Los resultados del diseño de un mecanismo financiero para hacer operativa la ESF del Sidap Valle del Cauca, fueron los siguientes:

1. Diagnóstico financiero e identificación de brechas financieras.

La ESF para el Sidap Valle del Cauca (2007) no realizó un diagnóstico financiero en donde se pudieran analizar los costos del sistema, las necesidades futuras de financiación y la brecha financiera. Solamente se realizó un ejercicio a partir del Plan de Manejo del Área Protegida Páramo del Duende, a partir de los programas allí consignados.. Sin embargo este ejercicio también se queda corto dado que no presenta una estructura de costos que dé cuenta de las necesidades financieras en lo administración, lo operativo y la inversión.

Con la carencia de esta información, para el diagnóstico financiero en el marco de la consultoría para definir el Mecanismos Financiero se recurrió a hacer una a aproximación en dos direcciones:

1. Inversión realizada durante 2009 y 2010. Se realizó mediante la sumatoria de las inversión destinada a proyectos ambientales del departamento, los municipios y la CAR (arrojó un total de \$130.500,9 millones) y este valor se dividió por el total de áreas consideradas de carácter ambiental (áreas protegidas más áreas de ley 2ª) que para Valle se estimó en 1 millón, así resultó que el promedio de la inversión por ha fue de \$130.500,9.
2. Proyección de necesidades a 2015 con base en Planes de Desarrollo: sumatoria de los recursos destinados al programa crecimiento sostenible y competitividad del Plan de Desarrollo para el departamento ponderado por el porcentaje de asignación a medio ambiente, este cálculo dio como resultado un inversión programada de un billón de pesos para los cuatro años, es decir \$250.000 millones para cada año.

En los dos casos, los cálculos no son apropiados por las siguientes razones:

1. Para todas fuentes (entes territoriales y planes de desarrollo) se tomó la inversión asignada a medio ambiente en su totalidad. Este rubro tiene una desagregación compleja dado que allí se suman todas las inversiones consideradas ambientales, dentro de ellas las de saneamiento básico y otras, por tanto estos valores están muy lejos de corresponder a las inversiones en áreas protegidas.
2. Se toma como unidad la llamada área de vocación ambiental, la cual asciende a un millón de ha en el departamento, este dato tampoco es certero dado que en la actualidad el Sidap lo integran 400.000 ha.

2. Construcción de tres escenarios de financiación para las áreas protegidas del Departamento del Valle. Este ejercicio consistió en la proyección de tres escenarios para el financiamiento de las áreas protegidas y en su construcción de utilizaron los siguientes supuestos:

1. La CVC realiza un adecuado recaudo de los valores estipulados por Ley para el medio ambiente
2. Tiene una adecuada gestión como secretaría técnica del Sidap y garantiza la existencia de Planes de Manejo de todas las áreas protegidas con su correspondiente cuantificación de costos tanto para funcionamiento como para inversión.
3. Realiza un adecuado proceso de alineamiento estratégico (coherencia técnica) y formula los planes de desarrollo de la Corporación en consonancia con los objetivos nacionales, sectoriales así como una adecuada asignación de presupuestos a los programas de conservación de la biodiversidad y áreas protegidas.

Con estos tres supuestos, los escenarios propuestos fueron los siguientes (ver anexo información extensa sobre cada escenario):

Escenario 1: Mínimo aceptable. Propone mejorar la gestión de la Corporación en lo relacionado con el recaudo de los ingresos mínimos provenientes de la sobretasa ambiental, es decir el 1,5 por mil. Si se mejorara el recaudo por parte de la Corporación, se tendrían aproximadamente \$54.375 millones/año a pesos de 2010, los cuales se propone asignar de la siguiente manera:

- a) el 20% para funcionamiento de la CVC (\$10.875). Este cálculo tiene en cuenta las necesidades de sostenimiento de las ocho mesas locales, la mesa departamental y la secretaría técnica del Sistema, permitiendo la disponibilidad de recursos para la movilización de los actores locales, la capacitación y difusión de temas de interés y la asignación de profesionales permanentes por parte de la CVC para ejercer la secretaría técnica.
- b) el 80% para inversión en medio ambiente con cobertura de un millón de hectáreas en todo el Departamento (\$43.500).
- c) De esta inversión en medio ambiente se propone asignar por representatividad en hectáreas el 40% (32% del total) para áreas protegidas. A pesos del 2010 son \$17.400 millones. Para los años 1 al 5 se estiman ingresos para AP de \$17.400 millones/año, aproximadamente.

Este escenario es interesante dado que conceptualmente esboza una ruta para identificar necesidades de financiación del sistema, sin embargo vuelve a caer en algunas imprecisiones: en primer lugar asume que la totalidad del recaudo por sobretasa se invierte en áreas protegidas, en segundo lugar solamente tiene en cuenta como objeto de inversión ambiental el millón de ha con vocación ambiental (incluidas las 400 mil ha de áreas protegidas) y en tercer lugar asume que la asignación del presupuesto debe ser en relación simple con el número de ha objeto de conservación. Si bien este último dato puede ser útil para tener información agregada de carácter general, es necesario estimar las necesidades de cada área protegida en función de sus características ecosistémicas y los servicios ambientales que presta a la población y la economía municipal y departamental.

Este escenario además recomienda un observatorio de áreas protegidas no solamente como respuesta a las necesidades de información sino como mecanismo integrador del Sidap, la ESF y el MF. Similar propuesta se realizó para la operatividad de la ESF de Nariño para hacer seguimiento y evaluación a la implementación de los programas estructurales e instrumentales del PABN y la propuesta de la Parte IV sobre protocolos de información. Independientemente de las diferentes funciones que se le asignen a esta herramienta, se considera una propuesta que debe promoverse, especialmente cuando se tienen tantos vacíos de información para las áreas protegidas.

Escenario 2: Eficiencia promedio. Este escenario contempla además de la sobretasa ambiental del escenario anterior pero superando el recaudo en un nivel cercano al 2.5%, las rentas propias de la CVC, es decir, dinamizar los ingresos por tasas de agua, licencias y concesiones. Sugiere que la Corporación fije algunas metas como:

- Bajar índice de déficit de recaudos y tasas en un 50%. Gestionar actualización de avalúos de 12 Municipios que están atrasados.
- Incrementar índices para cobro de sobretasa del 1,5 por mil al menos al 1,8 por mil.
- Actualizar fórmulas de cálculo de tasa por uso de agua y pago por movilización de madera.

Escenario 3: Optimo deseable para el ingreso. En este escenario se suman a los ingresos de los dos escenarios anteriores, las oportunidades derivadas del Fondo de Cambio Climático y las asociaciones de municipios para proyectos regionales, así como el fondo de regalías para apalancar iniciativas regionales. La propuesta supone que con la gestión de este escenario se podría asegurar el logro de metas para áreas protegidas de mediano y largo plazo, de acuerdo con estándares ambientales, sociales y económicos más elevados: un funcionamiento óptimo del ecosistema; control y vigilancia; expansión de áreas de conservación; administración y planificación participativa, desarrollo comunitario, educación ambiental.

De estos tres escenarios se destaca la distribución de costos que se propone, y es hacer explícito que las áreas protegidas tienen costos no solamente de funcionamiento sino también de inversión. Si los planes de manejo de las áreas protegidas y de los Sidap se construyen con esta precisión, se tendría una aproximación bastante aterrizada de las necesidades de financiamiento del Sistema (Ver Anexo sobre Proyección de Costos del Sidap Valle del Cauca).

3. Versión preliminar de manuales para actualización del diagnóstico financiero e identificación de proyectos para las áreas protegidas.

4. Establecimiento de un mecanismo financiero

Finalmente, para la ESF del Sidap Valle del Cauca se establece un mecanismo financiero desarrollado en las siguientes etapas: “La fase I, es el diseño del mecanismo donde se modelan las diferentes figuras de operación que pueden ser usadas dentro del mismo, los mínimos requeridos para operar y el horizonte de ingresos para que sea una herramienta aplicada a largo plazo. La fase II, es la etapa de operación y administración a nivel local. Luego de facilitar todo el diseño se trasladará la operación a nivel local buscando con esto el empoderamiento del mecanismo como instrumento de gestión para fortalecer la institucionalidad del SIDAP. Esta fase se caracteriza por

determinar las diferentes fugas que pueda tener el mecanismo en su operación”¹⁵. Para escoger el tipo de mecanismo apropiado se realizó una calificación cualitativa entre tres opciones: Cuenta fiduciaria, fondo rotativo y cuenta en Patrimonio Natural, en donde esta última opción resultó como la mejor.

Resultados Evaluación Cualitativa			
Criterios	Cta Fiduciaria	Fondo Rotativo	Cta Patrimonio Natural
Eficiencia	si	si	si
Efectividad	Efecto financiero (sí)	Si, en la medida de que donación al k sea alto,	si
	Impacto sobre la gestión del sidap depende de la institucionalidad del sidap	En el proceso se conocería el impacto de la capacidad administrativa	si
Riesgo operativo	Lo asume la institucionalidad	Lo asume la institucionalidad	Lo asume la institucionalidad, pero se tiene una plataforma técnica y administrativa que permite disminuirlo

Efectividad	Capacidad de lograr el efecto que se espera
Eficiencia	Capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, y mínimo tiempo posible.
Riesgo	Probabilidad de ocurrencia de un evento que tenga consecuencias financieras

Arauca

Como ya se ha mencionado, la Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el Departamento de Arauca se formuló para el conjunto de áreas protegidas del departamento, aunque paralelamente, Patrimonio Natural, a través de la Fundación Omacha, desarrolló una propuesta técnica de organización del Sistema con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de conservación no solo del departamento sino del país, dado que Arauca posee tanto ecosistemas como áreas de alto valor de conservación y objetos de conservación que deben ser incorporados a una categoría formal de conservación con el fin de mantener su composición y funcionamiento y por tanto la generación de bienes y servicios ecosistémicos que llevan bienestar a la población en general.

Como resultado de la primera fase metodológica, análisis de las fuentes y recursos disponibles en el departamento, se evidenció lo siguiente:

En la caracterización tanto de los ingresos como de la inversión no es posible identificar lo asignado realmente a las áreas protegidas del departamento pues la agregación de rubros es bastante general como medio ambiente o saneamiento básico.

¹⁵ Salazar, V. Patrimonio Natural. Informe Final Consolidado Diseño de un Mecanismos para Operativizar la ESF del Sidap Valle del Cauca. 2011.

En cuanto a las necesidades financieras actuales del sistema de áreas protegidas de Arauca, la consultoría expresa lo siguiente:

Se identificaron dos componentes o líneas; costos de conservación/mantenimiento y costos de establecimiento, donde el último se implementaría únicamente para áreas protegidas futuras. Se estima que los costos del proceso para el establecimiento de un área protegida con carácter de Parque Nacional son cercanos a \$250 millones (UAESPNN, 2010).

Actualmente el departamento de Arauca posee 7 áreas protegidas (AP), cuya extensión es cercana a 37.505 ha, y adicionalmente se proyecta el establecimiento de 10 nuevas áreas en el departamento, cuya extensión sería aproximadamente de 104.862 ha (Fundación Omacha, 2011).

Con base en lo anterior, la composición total de AP del departamento tendría una extensión cercana a 142.367 ha. Las áreas protegidas propuestas representan un incremento del 270% con relación a las existentes, aumento significativo de las hectáreas bajo una figura de protección, evidenciando la necesidad de una estrategia financiera que asegure la conservación eficiente de las áreas protegidas del departamento de Arauca.

Con base en los datos previos de extensión y las estimaciones de las demandas de recursos, se estimó el costo total del cuidado básico de las zonas protegidas. En primer lugar, se calculó un costo de 500 millones de pesos para el establecimiento de dos Parques Nacionales: Humedales Araucanos del sur y Humedales del Lipa y Caño Limón. Finalmente, a partir del costo mínimo anual de mantenimiento por hectárea de \$5.285 y una extensión aproximada de 142.367 ha, los costos de mantenimiento/conservación anuales se estimaron en \$752.378.703 para el total del SIDAP.

35

Por último, agregando los costos de conservación y los de establecimiento, se estimó que para el primer año en el que las áreas propuestas sean establecidas existirá una demanda de recursos financieros valorada en \$1.252.378.703. Para los años consecutivos la demanda mínima anual de recursos disminuirá significativamente a cerca de \$752.378.703. Esto significa que en un periodo de 10 años la demanda mínima de recursos podría ser cercana a \$8.023.787.031.

Reflexiones sobre las propuestas en general para cada departamento

En cuanto a la contextualización de los análisis también se presentan algunas diferencias que vale resaltar, por ejemplo para Nariño y Mecanismo Financiero de Valle del Cauca, los análisis del entorno macroeconómico nacional y departamental girando en torno no solo a las dinámicas de crecimiento sectorial sino a la potencial afectación para la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas, así para el caso de Nariño se menciona la necesidad de actuar en sintonía con las principales tendencias de las principales actividades económicas del Departamento, especialmente infraestructura y agricultura por la relación directa con la conservación. En los análisis del mecanismo financiero también se reliva la dinámica del departamento frente a la economía nacional y además la afectación de esta dinámica departamental en las áreas protegidas del Sidap.

Para el caso de la estrategia financiera de Valle se menciona la dinámica departamental y sectorial solamente en función de la potencial demanda de bienes y servicios ambientales que de esta dinámica pueda surgir. y la estrategia financiera de Arauca, los análisis fueron más de referente que

de contextualización y enfocados hacia los ingresos departamentales. En el caso de Huila la contextualización se realiza solo para las áreas protegidas del departamento.

Con relación a las formas de cálculo de las necesidades financieras de las áreas protegidas, en todas las experiencias se menciona la dificultad de tener un cálculo real, esas dificultades se pueden sintetizar en:

1. No tener una estructura operativa institucionalizada e independiente para el SIDAP que permita identificar una estructura de costos.
2. No contar con Planes de Manejo que incorporen la visión de inversión y contemplen proyectos sólidos para cada área.
3. No se evidencia aún, incluso en donde hay sistemas bastante avanzados, una verdadera visión de sistema en donde se puedan generar proyectos de inversión asociativos o colaborativos y en donde se evidencia que en el marco del Sidap, la inversión en un área los beneficia a todos.

Los cuatro métodos se resumen así:

1. Nariño: proyectó las necesidades de inversión con base en la cuantificación de los programas contemplados en el PABN, sin embargo la estructura de costos solo contempla rubros de operación y personal.
2. Huila: tomó la información de necesidades de financiamiento de los parques nacionales, regionales y municipales que hacen parte del Sidap y determinados por la autoridad ambiental, pero no propuso una forma de cálculo propia. Por tanto aquí solo se presenta un dato que no da cuenta qué rubros contempla.
3. Valle: para la ESF solamente se realizó el ejercicio con los costos proyectados en un área protegida Páramo el Duende y no propone ningún procedimiento para calcular necesidades de todo el sistema. El MF llega a proponer un esquema más completo en donde contempla actividades como_ realizar amojonamientos, establecer los límites naturales, instalación de vallas, costos para publicidad de normas, elaboración de planes y proyectos, sin embargo hay que ser muy cuidadoso con la información que se usa para no incurrir en imprecisiones como las antes mencionadas.
4. Arauca: realizó también un ejercicio de cuantificación de necesidades de financiamiento para áreas protegidas por ha en donde utilizó dos datos básicos suministrados por UASPNN (\$250 millones valor de establecimiento de un área como parque nacional natural y costo mínimo anual de mantenimiento por hectárea de \$5.285), de esta manera se multiplicó el valor de establecimiento por dos áreas de carácter nacional propuestas y el valor de mantenimiento por el valor del total de ha propuestas para el Sidap Arauca. Es este cálculo hizo falta cuantificar el costo de establecimiento de las restantes 9 áreas, dado que la propuestas de Sidap contempla once áreas nuevas.

Con relación a las fuentes potenciales

Solamente para el ejercicio de Valle se proponen unas fuentes específicas para el fondeo de recursos, pues la generalidad en todas las propuestas fue hacer el análisis de las rentas para medio ambiente tanto de los entes territoriales como de las Cars y sugerir el mejoramiento de la eficiencia institucional en términos de asignación y ejecución de recursos y en recaudo comercial. Para zonas como Nariño es interesante la alusión al tema de los puertos y los programas de ayuda como el PMA y para Huila también se hace una mención relacionada con un sistema de incentivos a la

conservación, sin embargo con este último punto se debe profundizar un poco más dado que propuestas como el subsidio de vivienda para redes de reservas de la sociedad civil afectan directamente el presupuesto nacional, por tanto deben ir al Congreso de la República para su aprobación¹⁶.

En general se evidencia una baja capacidad de gestión institucional por parte de las Corporaciones para desarrollar y empoderar el tema de conservación y áreas protegidas, al parecer no se cuenta con la solidez técnica necesaria para argumentar cuál es la importancia de las áreas protegidas en un contexto macroeconómico.

Adicionalmente se puede mencionar que:

1. Para cualquier ESF es indispensable desarrollar una metodología propia para la cuantificación de necesidades, la cual debe ajustarse a la realidad del área protegida. Si bien los datos genéricos que suministra la UASPNN son útiles, estos deben usarse para generar información específica de la jurisdicción que se está trabajando.
2. La evaluación de los ingresos por fuentes no establecen el tope óptimo, razón por la cual es imposible para un lector externo establecer si la gestión de recaudo Áreas Protegidas es suficiente o insuficiente.
3. No se presenta el esquema operativo de los mecanismos financieros propuestos excepto en el caso de Valle.

e. Criterio 5. Participación de actores e instancias de gestión

Sobre la participación de diversos actores de la sociedad en la gestión de las áreas protegidas y/o sistemas de áreas protegidas se puede observar que para Nariño, Huila y Valle es bastante sólida. En estos tres departamentos, independientemente del nivel de desarrollo de la gestión de las áreas protegidas, existe una propuesta institucional de gestión con actores visibles, responsabilidades definidas e instancias de participación y decisión.

Nariño

La Propuesta de acuerdos para estructurar una estrategia operativa del Plan de Acción en Biodiversidad, ¿?

Por otra parte, como parte constitutiva de esta estrategia operativa se define que, en el corto plazo, se estructuren dos instancias básicas:

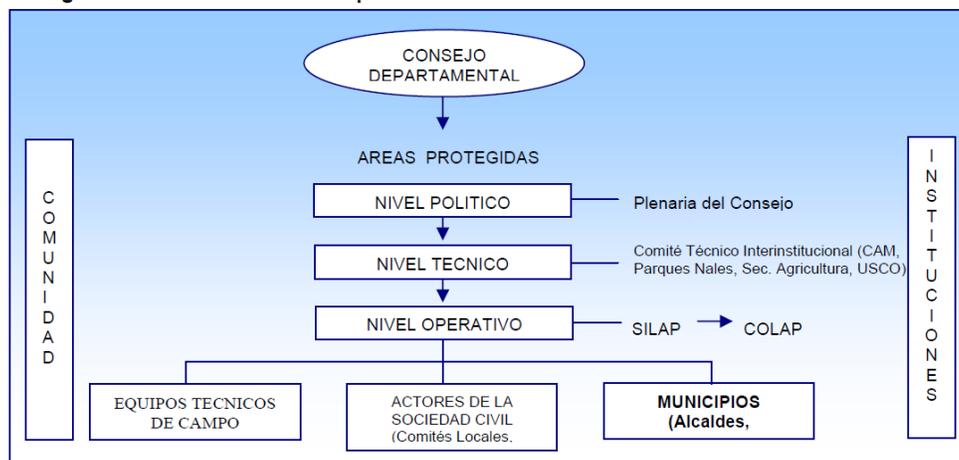
¹⁶ Artículo 355 de la CP. "Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentará la materia."

- a. El fortalecimiento de un Comité Técnico como instancia coordinadora de las acciones del PAB asumidas por cada una de las distintas instituciones, públicas, privadas y comunitarias, que se comprometen formalmente a participar de esta alianza.
- b. La conformación de un conjunto de mesas de trabajo temáticas, en donde se concreten los esfuerzos operativos requeridos por cada una de las acciones requeridas para cumplir las metas formuladas por el PAB.

Huila

El abordaje realizado de este criterio para el Sidap Huila, se basó en una propuesta de gestión del mismo, (Ver Imagen 11) en el cual se analizaron los tres ámbitos (político, técnico y operativo) y se propuso una estructura de funcionamiento concertada con la CAM y otros actores como la Gobernación del Departamento, la cual tiene como fundamento dar espacios de participación ciudadana.

Imagen 11. Estructura de operación del Sirap (sic) Huila



Fuente: CAM. Coordinación de Áreas Protegidas. 2007

La propuesta de gestión aunque vincula los tres niveles básicos de la gobernabilidad ambiental, no es clara en el nivel operativo dado que encarga al CODEAHUI¹⁷ de esta tarea, lo que desborda su ámbito de competencias pues por definición un Consejo tiene carácter consultivo. Adicionalmente vincula los comités creados en el ámbito de la reglamentación de los SILAP pero no es claro ni su alcance ni la sinergia con el resto de la estructura propuesta. Finalmente se destaca que existe una Coordinación de Áreas Protegidas al interior de la CAM lo cual le da respaldo institucional.

¹⁷ Al respecto se menciona: “En esta propuesta se contempla el Consejo Departamental Ambiental del Huila, CODEAHUI, como organismo encargado de promover, coordinar, concertar y ejecutar las políticas y los programas ambientales que desarrollan las entidades nacionales y regionales con responsabilidades ambientales en el Departamento, y proyectar su gestión a nivel regional y municipal y se articula la gestión de los SILAP como un nivel operativo, dinamizado a través de los Comités Locales de Áreas Protegidas COLAP, que se conforma por representantes de la sociedad civil y autoridades locales”. Patrimonio Natural – ISD. 2007

Valle del Cauca

En su organización (Ver Imagen 12) cuenta con ocho mesas locales, una mesa departamental y una secretaría técnica ejercida por la CVC.

Imagen 10. Organización del Sidap Valle del Cauca



Fuente:

39

<http://190.97.204.39:8080/cvc/Biodiversidad/Areas%20Protegidas/Sistema%20Departamental%20Areas%20Protegidas%20SIDAP/Estructura%20SIDAP.html>

Cada espacio de participación está conformado por representantes de las comunidades locales, propietarios de reservas, entidades públicas del orden nacional como el Incoder y del orden departamentales como la gobernación y las alcaldías, También tienen en este espacio presencia los representantes de las universidades y el sector empresarial del Valle entre otros.

Reflexiones sobre la participación de actores y las instancias de decisión

Aunque se cuenta con espacios en donde la sociedad en general está convocada y representada, conviene revisar los mecanismos de operación para asegurar además de la asistencia y la difusión de la información, la debida participación en términos de la incidencia en la toma de decisiones.

De igual manera se sugiere revisar los medios a través de los cuales se adquieren los compromisos y el nivel de cumplimiento de los mismos.

PARTE II. GUIA DE LINEAMIENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA ORIENTAR LA PLANIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL PAÍS.

Presentación

La financiación de las áreas protegidas en sus diversos estadios como declaración, mantenimiento e inversión, es quizá el aspecto crítico por excelencia de la conservación. Los presupuestos asignados al tema ambiental son bajos comparados con la magnitud de las acciones por realizar y la asignación otorgada a otros sectores del Estado y con mayor razón, los asignados al tema de la conservación y de las áreas protegidas.

Esta Guía Conceptual y Metodológica es una herramienta para la planificación financiera de las áreas protegidas del país. Proporciona información sobre la importancia de las áreas protegidas para la generación de los bienes y servicios ecosistémicos que sustentan la economía en el territorio así como nociones básicas sobre los aspectos financieros relacionados con el sostenimiento de las mismas. Seguidamente se presenta una propuesta de ruta metodológica para el diseño de herramientas para la gestión institucional de la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas la cual ha sido construida con base en la experiencia del Fondo Patrimonio Natural en el acompañamiento de diversos procesos departamentales y regionales y alimentada con la revisión bibliográfica sobre el tema.

Finalmente el objetivo superior es generar una material que permita diseñar herramientas de planificación para la financiación sostenible a nivel de país de las áreas protegidas o los sistemas nacionales de áreas protegidas, incluidas las medidas reglamentarias, legislativas, de política, institucionales y otras necesarias.

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN A ESTA GUIA

Introducción

Las áreas protegidas son el instrumento fundamental para la conservación de la biodiversidad a lo cual representa una gran herencia para el Siglo XXI en el ámbito de la conservación. Para el año 2000 se calculaba que las áreas protegidas del mundo en todas las categorías de la UICN, en su conjunto abarcaban 12,8 millones de km², equivalentes al 9,5% de la superficie terrestre del planeta¹⁸.

No obstante y pese a los avances en términos de extensión territorial protegida, estudios mundiales¹⁹ dejaron en evidencia que no se ha logrado una reducción significativa del ritmo de pérdida de biodiversidad a nivel mundial, regional y nacional, al parecer porque las áreas declaradas por sí solas no son suficiente medida de protección de la biodiversidad, pues se requiere que estén gestionadas a través de políticas públicas sólidas, comprometidas e integrales que involucren instrumentos para hacerlas operativas en el territorio pero fundamentalmente que involucren los recursos financieros que permitan su desarrollo.

Adicionalmente, se evidenció que las áreas protegidas declaradas, aún no albergan la totalidad de especies, ecosistemas y paisajes que deben conservarse para garantizar la prestación de bienes y servicios ambientales a las poblaciones humanas, lo cual también sugirió que faltaban esfuerzos técnicos en su gestión.

Advirtiendo este panorama a nivel mundial, en el marco del Convenio de Diversidad Biológica, a través de diversas herramientas, se definieron una serie de metas, objetivos y actividades para ser aplicadas por las partes integrantes del CDB, en aspectos críticos como el financiero, y las cuales están reflejadas en los mandatos del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PTAP) publicado en 2004 y cuyas metas fueron proyectadas a 2010 para zonas terrestres y 2012 para zonas marinas, las conclusiones del Congreso de Bariloche o la reciente declaración de Nagoya entre otras. En el texto siguiente, se extraen algunos de los lineamientos que se consideran relevantes para alcanzar áreas protegidas o sistemas de áreas protegidas con suficiencia y autonomía financiera.

En el PTAP se establecieron algunos postulados que pretendían cubrir este vacío como el objetivo 3.1 sobre “proporcionar un entorno de políticas, institucional y socioeconómico favorable para las áreas protegidas”, cuya meta para el 2008 proponía “ estudiar y revisar las políticas, según proceda, incluida la utilización de valoración social y económica e incentivos, para proporcionar un entorno favorable fortalecedor para un establecimiento y administración más eficaces de las áreas protegidas y sistemas de áreas protegidas” y el objetivo 3.4 “garantizar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas” que estableció igualmente

¹⁸ Áreas Protegidas. Beneficios más allá de las fronteras. UICN. CMAP. 2000. Pg. 2. Consultado en línea [http://cmsdata.iucn.org/downloads/wcpainaction_sp.pdf]

¹⁹ Como el publicado por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3. Montreal. 2010.

para el 2008 conseguir “recursos suficientes para cubrir los costos de implementar y administrar eficazmente los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas, tanto de fuentes nacionales como internacionales, particularmente para prestar apoyo a las necesidades de los países en desarrollo...”

En el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas los asistentes se comprometieron a trabajar en las siguientes líneas de acción para fortalecer la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas:

Mecanismos de financiamiento²⁰

- Fortalecer la gestión de los Fondos Ambientales como actores para la identificación de nuevos mecanismos financieros y canalización de nuevos recursos a las áreas protegidas, promoviendo su capitalización y escalamiento de los fondos fiduciarios.
- Incorporar activamente al sector privado empresarial en el financiamiento de las áreas protegidas, mediante el desarrollo de novedosos mecanismos financieros.

Compensación por servicios ambientales:

- Sistematizar y/o producir estudios de valoración económica y social de los bienes y servicios que prestan las áreas protegidas.
- Promover mecanismos y acuerdos nacionales e internacionales, que faciliten la retribución a las áreas protegidas por los servicios que prestan en especial, pero no limitado, en temas de carbono, agua, turismo y deforestación evitada.
- Establecer portafolios de proyectos pilotos de retribución por beneficios ambientales y desarrollar instrumentos jurídicos y económicos que posibiliten su desarrollo.

Finalmente en la Décima reunión de la Conferencia de las Partes en el CDB realizada recientemente en Nagoya, Japón, en octubre de 2010 se invita a las partes a:

- Adoptar una visión amplia con respecto a la movilización de recursos, yendo más allá de la asistencia internacional para el desarrollo y los mecanismos financieros existentes en el CDB;
- Apoyar los esfuerzos para desarrollar y poner en práctica mecanismos financieros innovadores.
- Apoyar los esfuerzos para movilizar contribuciones adicionales del sector empresarial destinadas a la diversidad biológica, en particular a través del Business and Biodiversity Offset Program (Programa sobre negocios y compensaciones de biodiversidad) (BBOP) y el Mecanismo de Desarrollo Verde (MDV);

²⁰ II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras áreas protegidas. Ecos de Bariloche: Conclusiones, Recomendaciones y Directrices de Acción. Pg. 7. Consultado en línea [http://cmsdata.iucn.org/downloads/roma_final__1.pdf]

- Poner en práctica las recomendaciones del estudio sobre Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (TEEB) con respecto a la integración de los valores de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en las políticas nacionales de desarrollo y las decisiones económicas a todos los niveles; y
- Alinear los mecanismos existentes para la financiación de la biodiversidad con los esfuerzos más amplios destinados a acelerar la transición hacia una economía verde.

Todos los anteriores, constituyen la orientación más clara a los países parte del CDB para robustecer los sistemas de áreas protegidas nacionales y lograr su sostenibilidad financiera, sin embargo y en Colombia pese a los esfuerzos técnicos e institucionales y a que en el país se reportan iniciativas y establecimiento de áreas y/o sistemas de áreas protegidas desde 1930, ésta no se ha logrado debido fundamentalmente a vacíos, relacionados con: fuente???

1. Falta de adecuación del marco político e institucional nacional e involucramiento de todos los sectores del Estado en la gestión de las áreas protegidas del país.
2. Insuficiencia de sistemas de información completos e integrados que soporten la toma de decisiones
3. Debilidad en la estructuración de las áreas protegidas como sistemas en funcionamiento. Los sistemas hasta ahora establecidos son incipientes y carecen de sinergia y recursividad.
5. Ausencia de estudios sobre valoración económica de los bienes y servicios de las áreas protegidas y su aporte a las economías públicas y privadas de carácter local, regional y nacional.
6. Carencia de procesos de planificación integrados con soporte institucional e instrumentos de implementación. La planificación no se aborda como herramienta de prospección y de gerencia.
7. Bajo desarrollo del aspecto financiero, debido a la dificultad de vincular las áreas protegidas del país al discurso de productividad global y a los planes de desarrollo vigentes.

Como aporte al fortalecimiento de este componente, el componente financiero, el Fondo Patrimonio Natural presenta este documento con lineamientos técnicos que facilitarán la identificación, diseño y formulación de instrumentos de planificación financiera de las áreas protegidas del país y el cual podrá ser usado por diversos públicos interesados en las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad.

Antecedentes

Los problemas de financiación de las áreas protegidas del país reposan en varios elementos, de un lado la insuficiencia de recursos públicos y privados que se canalizan para tal fin, de otro la administración deficiente y no dedicada de los mismos y finalmente el permanente incremento tanto de las áreas de conservación como de su deterioro lo cual obliga a aumentar los presupuestos destinados a los mismos.

El Fondo Patrimonio Natural como entidad especializada en la búsqueda de soluciones para garantizar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas del país ha realizado diversos acercamientos desde diferentes ámbitos. Desarrolla proyectos en zonas de interés estratégico para la conservación y con presencia de distintas comunidades, administra recursos para la conservación y apoya el diseño, formulación e implementación de estrategias financieras y mecanismos financieros para la sostenibilidad de las áreas protegidas.

De igual manera, para el Fondo Patrimonio Natural se han realizado consultorías con reconocidos expertos en el tema de la financiación de áreas protegidas y temas conexos que han proporcionado no solo enfoques metodológicos sino desarrollos conceptuales y perspectivas de análisis tanto políticas como técnicas. Todo este acumulado de experiencias se constituye en el principal aporte del Fondo Patrimonio Natural para la construcción de herramientas institucionales para la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas, por ello esta guía se constituye en un mecanismo de transferencia de este conocimiento y experiencia hacia las entidades involucradas con la conservación.

CAPITULO II. REFERENTES NACIONALES PARA LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Este trabajo nace de la necesidad de establecer un camino común en torno al emprendimiento de la gestión institucional de la sostenibilidad financiera por parte de los diversos actores involucrados, de crear sinergias institucionales, generar información estandarizada, crear y fortalecer capacidades institucionales y generar conciencia pública en torno a la importancia de la conservación de las áreas protegidas y su inserción en las políticas de desarrollo y las economías locales.

Para estructurar la Guía, se buscó información de referencia en el aspecto conceptual de la sostenibilidad financiera, del marco normativo nacional y la información referida a las experiencias desarrolladas por Patrimonio Natural en cuatro zonas del país. Contiene una propuesta de ruta de formulación o pasos básicos para quienes deseen emprender el diseño de una estrategia de sostenibilidad financiera con orientaciones sobre qué implica abordar cada paso en términos de información, contenidos, metodologías, resultados esperados, actores involucrados, posibilidades de gestión, entre otras.

Está dirigida a los actores relacionados con la conservación de la biodiversidad del país en los ámbitos nacional, regional y local, especialmente a quienes desempeñan funciones de gestión y

administración de las áreas protegidas, en los ámbitos públicos y privados bien sea en áreas de carácter individual o en sistema de áreas protegidas.

Normativa de referencia

La normatividad nacional relevante relacionada con la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas, los cuales deben tenerse en cuenta cuando se emprenda la definición de herramientas financieras se lista en el siguiente cuadro, sin embargo en el Anexo 1 se presenta un listado completo de leyes y decretos relacionados.

Referencia	Contenido
Constitución Política de Colombia	<p>Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.</p> <p>Artículo 58. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal le es inherente una función ecológica.</p> <p>Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p>Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las Sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas utilizados en las zonas fronterizas.</p> <p>Artículo 95. Son deberes de la persona y el ciudadano “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”</p>
La Ley 99 de 1993	<p>Artículo 1. a partir de la Constitución establece a su vez unos principios generales ambientales para Colombia, donde plantea entre otros que “la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada de forma sostenible”; “la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado”</p>
Ley 165 de 1994	<p>Ratifica el Convenio de Diversidad Biológica en el país, se hacen explícitos tanto el valor intrínseco de la biodiversidad, como su papel fundamental para la evolución y el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera, por lo cual se afirma que su conservación “es de interés común de toda la humanidad”. De especial relevancia es que “la exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica es la conservación in situ de los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales”, mientras que “la adopción de medidas ex situ , preferentemente en el país de origen, también</p>

	desempeña una función importante”
Decreto Ley 216 de 2003	Designa como coordinador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.
Decreto 2372 de 2010	Reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales para su gestión.

Referentes conceptuales

En los instrumentos de política del ámbito nacional es posible encontrar las siguientes definiciones:

Área protegida (AP): según el artículo 2 de la Ley 165 de 1994, es “*área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar unos objetivos específicos de conservación*”

No obstante la definición adoptada legalmente, conviene tener en cuenta la definición de la UICN de 2008, según la cual un área protegida 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*”²¹.

Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP): según el Decreto 2372 de 2010, es el “*conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país*”.

46

Los sistemas de áreas protegidas articuladas y gestionadas entre sí tienen como propósito superior aportar a la conservación de procesos ecológicos y evolutivos, de los bienes y servicios derivados de la biodiversidad y de la base natural de la diversidad cultural del país (objetivos generales de conservación del país).

A nivel regional, los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (Sirap) son subsistemas que agrupan un conjunto de áreas consideradas estratégicas para la conservación en un territorio definido como región, los cuales involucran actores sociales identificados y comprometidos y son gestionados de manera articulada a través de estrategias e instrumentos regionales para contribuir con el SINAP.

Los Sirap a su vez pueden contener otros subsistemas o parte de otros subsistemas de áreas protegidas como los Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas (Sidaps) y los Sistemas Locales de Áreas Protegidas (Silaps), que buscan articular áreas protegidas y otras figuras de conservación para cumplir con los objetivos de conservación del país. Estos sistemas pueden constituirse a nivel de región, de departamentos, de municipios o de jurisdicción de las corporaciones autónomas regionales. Generalmente estos procesos son liderados por las Corporaciones Autónomas

²¹ Nigel Dudley 2008 citado en Las Áreas Protegidas de América. Situación Actual y Perspectivas para el Futuro. UICN. 2011

Regionales las cuales trabajan de la mano con la sociedad civil, las autoridades locales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales -Uaesppn.

En síntesis, y desde el punto de vista de la gestión institucional, los sistemas de áreas protegidas son un medio para la planificación territorial en función del cumplimiento de unas metas de conservación de la diversidad biológica, en el cual se aplican principios y procesos particulares. Contar con los sistemas de áreas protegidas creados con su correspondiente estructura técnica y administrativa y preferiblemente con planes estratégicos diseñados, debatidos y aprobados representa la base para proponer el direccionamiento financiero de largo plazo porque implica tener claridad sobre los aspectos de la conservación de áreas protegidas que se deben financiar con mayor rigor y detalle.

Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas: La sostenibilidad financiera de las áreas protegidas es un tema que ha sido incorporado en la agenda pública mundial ambiental. Este escenario mundial ha sido propicio para la proliferación de estudios y propuestas de diversos tipos de organizaciones públicas y privadas que se han sumado al esfuerzo por generar herramientas que permitan entender su dimensión y su alcance, pero también herramientas que faciliten los procesos hacia su consecución.

Como resultado, es posible encontrar un nutrido conjunto de documentos sobre el tema con variados enfoques y criterios. Uno de ellos y quizá el más común es que tiende a confundirse o en ocasiones a homologarse ciertos conceptos como estrategia de sostenibilidad financiera, mecanismo financiero o de financiamiento, por tanto en aras de dar claridad conceptual, se presentan aquí algunas definiciones que fueron construidas con base en la experiencia del Fondo y en la consulta de la documentación disponible:

Estrategia de Sostenibilidad Financiera: Una Estrategia de Sostenibilidad Financiera para las Áreas Protegidas²² (ESF): está dada 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 y adaptado al contexto socioeconómico de la jurisdicción así como la convergencia técnica y organizacional. Es deseable que trascienda el abordaje del sector financiero ambiental para permear todas las estructuras de la sociedad, previo análisis de factibilidad, en cumplimiento del mandato constitucional según el cual es deber tanto de los ciudadanos como del Estado en general velar por el cuidado y preservación del medio ambiente.

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

²² Definición propia construida para este documento con base en el documento Bases para la Estrategia de Financiación del Fondo y para la Estrategia de Captación de Recursos de Financiación Documento borrador para Junta Directiva. 2006.

Mecanismo Financiero: Según las memorias sobre el Conversatorio Internacional²³, un mecanismo financiero (MF) o de financiamiento es un arreglo institucional que tiene la función de incentivar y contribuir a la movilización de recursos y en el concepto de Flores, M²⁴, los mecanismos financieros son herramientas diseñadas para captar, generar o movilizar fondos para cubrir los costos relacionados a la implementación de programas de conservación y contribuyen a construir capacidades para la gestión del financiamiento. Para Flores los mecanismos financieros pueden ser diseñados para movilizar beneficios sociales y ambientales sumados a beneficios fiscales.

A manera de ejemplo, en la siguiente imagen se describen algunos mecanismos para el financiamiento ambiental en Colombia (Ver en el Anexo 2 la tipología de fuentes para el financiamiento ambiental en el país) incluida la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas.

Nombre del Instrumento	Descripción
INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	
*Tasa Retributiva por Vertimientos Puntuales	Gravamen que cobra, a toda persona natural o jurídica, que realice vertimientos puntuales de contaminantes directamente a los cuerpos de agua. Actualmente sólo se cobra por materia orgánica (DBO ₅) y Sólidos Suspendidos (SST).
*Tasa por Utilización de Aguas	Gravamen que cobra a toda persona natural o jurídica por el volumen de agua efectivamente captado de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas.
Tasas Compensatorias	Gravamen que se cobra a los usuarios de los recursos naturales para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables
Tasas de aprovechamiento forestal	Gravamen cobrado por el aprovechamiento de bosque natural a beneficiario de permisos.
Eco-etiquetado	Sello ecológico a productos con buen desempeño ambiental
*Mecanismo de Desarrollo Limpio	Posibilidad de generación de certificados de reducción o captura de gases efecto invernadero con valor monetario a proyectos que cumplan requisitos del Protocolo de Kioto.
*Certificado de Incentivo Forestal de Reforestación	Reconocimiento económico otorgado por el Estado a la reforestación protectora –productora.
*Certificado de Incentivo Forestal de Conservación	Reconocimiento económico otorgado por el estado a propietarios de tierra (públicos o privados) por la conservación de bosque natural.
*Pago por servicios ambientales	Acuerdo voluntario en donde al menos un comprador paga a al menos un proveedor, por la provisión de un servicio ambiental o un uso del suelo.
Compensación municipal al alojamiento de rellenos sanitarios	Compensación de los usuarios que disponen sus residuos sólidos en un relleno sanitario regional, al municipio que lo aloja.

Fuente: Recopilación, evaluación y análisis de los instrumentos económicos y tributarios existentes en materia ambiental. Corporación Ecoversa. 2009

Relación entre las áreas protegidas y ordenamiento territorial: En el tema de ordenamiento territorial como en muchos otros, los acercamientos conceptuales desde diversas perspectivas han sido abundantes. En el documento de planificación prospectiva más importante que ha tenido el país en los últimos años, Colombia Visión 2019, se considera al ordenamiento territorial como una herramienta de planificación y gestión del territorio, que busca orientar el uso y transformación de sus espacios para armonizar y optimizar su aprovechamiento y capacidades, de acuerdo con las potencialidades y restricciones que, en distintas dimensiones, pueden determinar la gobernabilidad y el desarrollo.

²³ Conversatorio Internacional Mecanismos de financiamiento para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. León, Fernando. Perú. 2010

²⁴ Flores, M; Rivero, G; León, F; Chan, G; (2008) Planificación Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas: lineamientos y lecciones aprendidas. The Nature Conservancy, Arlington, Virginia, US.

En esa medida, es un instrumento para la organización del Estado en su estructura político administrativa: funciones, competencias, interrelaciones entre los niveles de gobierno, a la vez que se constituye en un mecanismo para articular las relaciones de la sociedad con el territorio, a través de las dinámicas y prácticas políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales. (DNP, 2005, 338).

Para Giraldo, O. el concepto de OT puede sintetizarse en: una estructura de desarrollo representada espacialmente que atiende los intereses de una población, sujetos a un principio rector definido por el Estado orientado a la sostenibilidad del territorio y al desarrollo armónico y coordinado de sus regiones. Este proceso tiene como objetivo regular el sistema sociocultural con el fin de no generar un desequilibrio con el sistema natural en el que se inscribe el nuevo orden territorial²⁵.

De otro lado, el actual Plan Nacional de Desarrollo²⁶, en su componente ambiental prioriza la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y admite que “Es necesario reconocer el carácter estructurante de la biodiversidad como base para el ordenamiento territorial a fin de garantizar la prestación de los servicios ecosistémicos de los cuales depende el bienestar de los colombianos. La riqueza natural ha sido la base sobre la cual el país y sus regiones han construido sus estrategias de desarrollo. Por tanto, resulta prioritaria su conservación, en pro de asegurar el crecimiento y la competitividad de los sectores turístico, de infraestructura, agropecuario y minero, así como el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

La UICN²⁷ sintetiza con gran precisión la importancia de las áreas protegidas, reservorios de biodiversidad, para la humanidad y para la vida misma y por qué éstas deben casi que considerarse elemento estructurante de la planificación del bienestar y el ordenamiento del territorio para la sociedad, pues afirma que *las áreas protegidas se veían antes como un lujo – paisajes y vida silvestre separados para el disfrute de unos pocos. Pero hoy en día, queda claro que dichos lugares constituyen una necesidad fundamental para la subsistencia de toda la sociedad. Los valores y servicios que pueden brindar las áreas protegidas a la humanidad en el umbral del Siglo XXI, son verdaderamente inmensos. La ciencia está desenmarañando la propia estructura de la vida, y las áreas protegidas contienen gran parte de la riqueza biológica del planeta. Frente a los cambios climáticos, ellas protegen a comunidades humanas contra las inundaciones, sequías y otros desastres llamados "naturales", y suministran agua a las ciudades, pueblos y aldeas. Las áreas protegidas pueden convertirse en los motores de la economía rural, ofreciendo ingresos y trabajos permanentes, elementos primordiales para el desarrollo de estrategias para los indigentes rurales.*

²⁵ Consultado en Tania Giraldo Ospina. MSc Desarrollo Regional-UN. El ordenamiento territorial en Colombia. http://desarrolloterritorial2007.blogspot.com/2007/09/el-ordenamiento-territorial-en-colombia_15.html

²⁶ DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Prosperidad para Todos. Capítulo VI. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo. Bogotá. 2010.

²⁷ Áreas Protegidas. Beneficios más allá de las Fronteras. La CMAP en Acción. UICN.CMAP.2000

Y pueden ayudar a aplacar las tensiones y resolver los reclamos rivales sobre recursos naturales que podrían llevar a conflictos²⁸.

De otro lado, un estudio de la Universidad de Los Andes²⁹, destaca que el Ordenamiento Territorial instrumentado a través de Planes (POT) provee una base técnica para la planificación espacial con enfoque integrador, esto es vincular políticas e iniciativas locales con la investigación dejando de un lado los intereses sectoriales, lo cual redundaría en beneficio general para el territorio objetivo. Adicionalmente los POT se constituyen en una herramienta que provee información relevante para la toma de decisiones territoriales.



Para tener en cuenta:

El Plan de Ordenamiento Territorial es una herramienta de planificación cuya consulta e incorporación es obligatoria en la planificación financiera de las áreas protegidas.

CAPITULO IV. LINEAMIENTOS PARA EL ABORDAJE PLANIFICADO DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

50

Esta ruta sugiere un conjunto de pasos sucesivos, que requiere tanto ejercicios tanto académico como técnico y se basa en

1. Identificación de la necesidad

La institución pública o privada en cuya responsabilidad recae propender por la sostenibilidad financiera del área protegida, las áreas protegidas o el sistema de áreas protegidas³⁰ deberá emprender en el nivel directivo un proceso de toma de decisiones que le permita identificar qué tipo de herramienta se requiere en concordancia con los objetivos estratégicos institucionales, su misión o responsabilidad frente a las áreas protegidas, el alcance de la solución que desea diseñar, el horizonte de tiempo para lograrlo y los recursos disponibles para implementarlo.



²⁸ Áreas Protegidas. Beneficios más allá de las fronteras. UICN. CMAP. 2000. Pg. 1. Consultado en línea [http://cmsdata.iucn.org/downloads/wcpainaction_sp.pdf]

²⁹

<http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/docs/Tierras/Textos%20y%20diagnosticos/Colombia%20politica%20agraria%20en%20transicion.pdf>

³⁰ En adelante solo AP

Errores frecuentes:

1. No tener claridad sobre el producto final que se requiere (ESF vs MF): de hecho esta guía debe apuntar a dar más claridad de las diferencias y alcances de los dos. Una razón más para no plantearlo de forma indistinta, debe plantearse la jerarquía y la razón de esta.
2. Dar demasiado énfasis a la evaluación técnica y a las finanzas ambientales sin vincular al análisis el contexto completo del entorno macroeconómico
3. Vincular solamente la institucionalidad ambiental y el sector productivo comprometido
4. Aislar el proceso de diseño y formulación de alternativa de sostenibilidad financiera aislado de la autoridad ambiental responsable.
5. Recurrir solamente a información secundaria sin consultar directamente a los actores involucrados

2. Formulación de la herramienta

La formulación de la herramienta abarcará tres dimensiones: diagnóstico, pronóstico y propuesta. Esta última variará de acuerdo a la herramienta seleccionada entre ESF y MF

51

Diagnóstico

a. Caracterización técnica de las AP

Este componente es fundamental ya que con él se pretende obtener el máximo conocimiento de las AP para las cuales se diseñará la herramienta de sostenibilidad financiera en especial la proyección de necesidades de financiamiento. Esta indagación permitirá obtener información sobre:

- i. Tamaño de las áreas
- ii. Categorías de protección
- iii. Estado de planificación de las mismas
- iv. Estado de legalidad
- v. Actores involucrados
- vi. Contexto socio económico y cultural del cual hacen parte
- vii. Barreras políticas, institucionales, financieras, legales y técnicas que enfrentan o pueden enfrentar para alcanzar la sostenibilidad financiera. (Ver anexo ¿cual)

b. Caracterización financiera de las AP

- i. Levantamiento de la información relevante en la estructura financiera del orden público regional, departamental, municipal y/o local, y de los sectores productivos presentes en el territorio en donde se encuentran las AP. Este levantamiento de información debe incluir por lo menos:

Compilación, revisión y cuantificación de los recursos financieros provenientes de fuentes públicas territoriales (de los municipios y departamentos involucrados) que incluya al menos los siguientes grupos de entidades:

- (a) gobiernos centrales,
- (b) entidades descentralizadas,
- (c) empresas públicas no financieras,
- (d) cámaras de comercio.

Compilación, revisión y cuantificación de los recursos financieros que estén siendo aplicados a través de instrumentos implementados en diversos sectores, que estén siendo aplicados para la sostenibilidad financiera del sistema de áreas protegidas

- ii. Análisis de casos exitosos nacionales e internacionales que guarden similitud con las AP objeto de la herramienta.
- iii. Construir un conjunto de indicadores económicos, institucionales y financieros que permitan evaluar la información compilada.
- iv. Proyectar las necesidades de financiación para el funcionamiento del sistema de áreas protegidas:
- v. Calcular los faltantes de financiación: esta información se obtiene de restar el monto de los recursos que actualmente están siendo aplicados a las AP al monto calculado para las necesidades de financiación de las AP

c. Caracterización institucional: Aunque en la mayoría de los casos se recomienda solamente realizar una caracterización de actores involucrados en el cual se identifique posición, competencias y la tipología de injerencia en el proceso (positiva o negativa), en esta guía se recomienda extender esta caracterización al nivel institucional en el cual se identifique adicionalmente: la estructura funcional, la estructura organizacional, los procesos de toma de decisiones y las tensiones existentes tanto internas como externas a las instituciones lo cual ayudará significativamente a identificar posibles barrera para el diseño de la herramienta y su posterior implementación.

Pronóstico financiero y de biodiversidad

Con la información anterior, se estará en capacidad de identificar las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a las que estarán expuestas las áreas protegidas en el mediano plazo y especialmente la provisión de bienes y servicios a las economías locales sobre las cuales influyen las áreas protegidas.

Se define con esta expresión a la acción de emitir un enunciado sobre lo que es probable que ocurra en el futuro, no solamente en el campo de las finanzas para las áreas protegidas sino en la pérdida de biodiversidad, bienes y servicios ecosistémicos, basándose en análisis y en consideraciones de juicio. Para realizar el pronóstico financiero se sugiere usar el método de flujo de caja y para el

pronóstico de pérdida de biodiversidad se recomienda recurrir a métodos basados en evaluaciones mundiales.³¹

Propuesta

i. En el caso de una Estrategia de Sostenibilidad Financiera:

Una estrategia de sostenibilidad financiera deberá contener por lo menos los siguientes ítems, los cuales deberán ser construidos con la experticia de los consultores o profesionales contratados para ello pero con la estricta participación de la autoridad ambiental responsable y los demás actores involucrados.

- Objetivos Generales y Específicos
- Líneas Estratégicas estructurales
 - Las líneas estratégicas estructurales determinan los campos sobre los cuales se quiere incidir para lograr la sostenibilidad financiera y normalmente están directamente relacionados con el objetivo general y los objetivos específicos. Cada estrategia estructural debe incluir un análisis de los posibles mecanismos financieros que podrán apalancar recursos para el cumplimiento de la misma.
- Líneas Estratégicas Instrumentales
 - Las líneas instrumentales están relacionadas con todos requerimientos de apoyo para que las líneas estructurales puedan ser implementadas con éxito. Algunas comunes son:
 - Estructura administrativa para la gestión financiera
 - Estrategia de creación de capacidad institucional para la gestión financiera
 - Estrategia de comunicación para la gestión financiera.
 - Sistemas de información y conectividad.

Nota: cada línea estratégica debe contener por lo menos descripción, programas y actividades.

- Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación
- Plan de Acción: el Plan de Acción corresponde al documento que prioriza el cumplimiento de las líneas estratégicas estructurales e instrumentales, determina los recursos financieros para su desarrollo y establece sinergias institucionales.

ii. En el caso de un Mecanismo Financiero:

El diagnóstico se deberá complementar con la siguiente información, además de la mencionada en el aparte anterior:

³¹ Adaptado de <http://www.monografias.com/trabajos35/pronostico-financiero/pronostico-financiero.shtml>

1. Compilación de información sobre los diversos mecanismos financieros operantes a nivel nacional
2. Análisis técnico de la viabilidad de los mecanismos financieros identificados y en operación para determinar los aspectos aplicables a las AP.

Diseño del Mecanismo: Las propuestas de operativización para las ESF deben contemplar el diseño de mecanismos financieros que permitan el fondeo de recursos

Si el mecanismo financiero identificado para las AP que se ha identificado como el más apropiado ya es un mecanismo tradicional, es decir que se encuentra dentro de la tipología de mecanismos usados o probados en otras experiencias, se procederá a establecer los requerimientos técnicos, legales y administrativos para su funcionamiento así como a realizar el balance financiero del mismo.

Si el mecanismo financiero es un mecanismo innovador, es decir que no existe y es la primera vez que se propone se procederá a su diseño el cual deberá contener los siguientes capítulos:

1. Referentes teóricos y conceptuales en donde es imprescindible que se demuestre la coherencia con el marco internacional y el marco nacional tanto financiero como de conservación de las áreas protegidas.
2. Descripción de la estructura del mecanismo
3. Forma de aplicación, el cual contendrá la ruta para ser puesto en marcha así como los requerimientos legales, técnicos, administrativos.

Todo Mecanismo Financiero deberá estar acompañado de un Manual Operativo del Mecanismo Financiero (MOF) que indique por lo menos lo siguiente:

- a. Introducción
- b. Descripción del Mecanismo Financiero
 - Objetivos
 - Componentes
- c. Marco de Operación del Mecanismo Financiero
 - Estructura orgánica (órganos de dirección y de ejecución)
 - Competencias
 - Beneficiarios y requisitos
 - Régimen jurídico
 - Administración Financiera (forma de acceder a los recursos, manejo de rendimientos, etc.)
- d. Supervisión

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AP: Áreas Protegidas. En este documento usado para denotar áreas individuales, conjuntos de áreas o sistemas de áreas protegidas.

CAR: Corporación Autónoma Regional

ESF: Estrategia de sostenibilidad financiera

MF: Mecanismo financiero

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SIRAP: Sistema Regional de Áreas Protegidas

SILAP: Sistema Local de Áreas Protegidas

UAESPNN: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales

BIBLIOGRAFÍA

CAM. MAVDT, Ecopetrol, SENA, Fundación Alto Magdalena. Cartilla No. 3 Ecológico. Areas Protegidas del departamento del Huila. Noviembre 2009.

CVC. Construcción colectiva del Sistema Departamental de Areas Protegidas del Valle del Cauca. 2009

Corporación Ecovera Blanco, J. Recopilación, evaluación y análisis de los instrumentos económicos y tributarios existentes en materia ambiental.. 2009

Flores, M. et al. Planificación Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas. 2008

García, F. Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el Sistema Departamental de Areas Protegidas del Valle del Cauca. 2007.

II Congreso Latinoamericano de Parques Naturales y otras áreas protegidas. Ecos de Bariloche: Conclusiones, Recomendaciones y Directrices de Acción.

León, Fernando Conversatorio Internacional Mecanismos de financiamiento para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. Perú. 2010

Patrimonio Natural. Bases para la Estrategia de Financiación del Fondo y para la Estrategia de Captación de Recursos de Financiación Documento borrador para Junta Directiva. 2006.

Patrimonio Natural. Maldonado, A. Diagnóstico Fiscal del Sina y Lineamientos estratégicos para una estrategia de sostenibilidad financiera del SINAP. 2006.

Patrimonio Natural. ISD. Análisis y diseño de mecanismos financieros de áreas protegidas regionales y locales. Parte I. Portafolio de fuentes y mecanismos de captación. Documento de trabajo 1. Diciembre de 2007.

Patrimonio Natural. ISD. Análisis y diseño de mecanismos financieros de áreas protegidas regionales y locales. Parte II. Bases para la estrategia de sostenibilidad financiera del Sistema Departamental de Areas Protegidas del Huila. Diciembre 2007.

Patrimonio Natural. Universidad Mariana. Estrategia de sostenibilidad financiera y operativa del Plan de Acción en Biodiversidad para el Departamento de Nariño. Informe Final presentado en cuatro documentos. 2010.

Patrimonio Natural. Informe Anual 2010.

Patrimonio Natural. The Nature Conservancy, WWF Rudas G. Tarifas de las tasas por el uso del agua. Impactos sobre el costo del servicio de acueducto residencial y sobre la rentabilidad industrial y agropecuaria. Bogotá. 2010

Patrimonio Natural. Alterio, H. et.at Estrategia de sostenibilidad financiera del Sistema Departamental de Areas Protegidas . SIDAP – Arauca. Febrero 2011.

Patrimonio Natural. Salazar, V. Informe Final Mecanismo Financiero para operativizar la ESF del Valle del Cauca. 2011.

Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres Seminario Taller Financiamiento Sostenible en Áreas Protegidas.. 24 al 28 de Noviembre de 2008.

The Nature Conservancy, Planificación Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas: lineamientos y lecciones aprendidas. Flores, M; Rivera, G; León, F; Chan,G; (2008) Arlington, Virginia, US.

UICN. CMAP. Áreas Protegidas. Beneficios más allá de las fronteras.. 2000.

UICN. Las Áreas Protegidas de América. Situación Actual y Perspectivas para el Futuro. 2011

WEBGRAFÍA

http://www.ustatunja.edu.co/cestudios/images/documentos/normatividad/pa_SINAP.pdf

http://cmsdata.iucn.org/downloads/wcpainaction_sp.pdf

http://cmsdata.iucn.org/downloads/roma_final__1.pdf

http://desarrolloterritorial2007.blogspot.com/2007/09/el-ordenamiento-territorial-en-colombia_15.html

ANEXOS

ANEXO 1: Listado completo de legislación y normatividad relacionado con las áreas protegidas³²

Leyes

Ley 1382 de 09 de febrero de 2010

Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas

Ley 1333 del 21 Julio de 2009

Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Ley 1021 de abril 20 de 2006

Por la cual se expide la Ley General Forestal

Ley 962 de julio 8 de 2005

Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos

Ley 768 de 31 de julio de 2002

Por el cual se adopta el régimen político administrativo y fiscal de los distritos portuario e industrial de Barranquilla, turístico y cultural de Cartagena de Indias y turístico, cultural e histórico de Santa Marta

Ley 491 de 13 de enero de 1999

Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones

Ley 388 de 18 de julio de 1997

Por la cual se modifica la ley 9a. de 1989, y la ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones -Ley de Ordenamiento Territorial-

Ley 357 de 27 de enero de 1997

Por medio de la cual se aprueba la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).

Ley 300 de 26 de julio de 1996

Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones

Ley 165 de 9 de noviembre de 1994

Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992

Ley 139 de 21 de junio de 1994

Por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones

Ley 99 de 22 de diciembre de 1993

³² Tomado de

<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.04030401>

Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y se dictan otras disposiciones

Ley 70 de 27 de agosto de 1993

Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política

Ley 21 de 04 de marzo de 1991

Aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Adoptado por la OIT en 1989

Ley 13 de 15 de enero de 1990

Por la cual se dicta el estatuto general de Pesca

Ley 57 de junio 5 de 1985

Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales

Ley 74 de 28 de diciembre de 1979

Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en Brasilia el 3 de julio de 1978.

Ley 23 de diciembre 19 de 1973

Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones

Ley 2 de enero 17 de 1959

Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

Decretos

- ✓ Decreto No. 2372 de 01 de julio de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.
Decreto 3440 de 21 de octubre de 2004. Por el cual se modifica el Decreto 3100 de 2003 y se adoptan otras disposiciones
- ✓ Decreto 0155 de 22 de enero de 2004. Por la cual se reglamente el artículo 43 de la ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas y se adoptan otras disposiciones
- ✓ Decreto 3100 de 30 de octubre de 2003. Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones
- ✓ Decreto Ley 216 de 03 de febrero de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto 1996 de 15 de octubre de 1999. Por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil
- ✓ Decreto 1320 de 13 de julio de 1998. Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio
- ✓ Decreto 900 de 01 de abril de 1997. Por el cual se reglamenta el Certificado de Incentivo Forestal para Conservación

- ✓ Decreto 1745 de 12 de octubre de 1995. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las Tierras de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones
- ✓ Decreto 1974 de agosto 31 de 1989. Por el cual se reglamenta el artículo 310 del Decreto-Ley 2811 de 1974 sobre Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables y la Ley 23 de 1973.
- ✓ Decreto 2858 de 13 de octubre de 1981. Por el cual se reglamenta parcialmente el Artículo 56 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y se modifica el Decreto 1541 de 1978
- ✓ Decreto 1608 del 31 de julio de 1978. Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la [Ley 23 de 1973] en materia de fauna silvestre
- ✓ Decreto 1541 de 26 de julio de 1978. Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones
- ✓ Decreto 622 de 16 de marzo de 1977. Por el cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto - Ley número 2811 de 1974 sobre Sistema de Parques Nacionales; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959.
- ✓ Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

ANEXO 2: Instrumentos financieros mencionados en el Plan de Acción de Biodiversidad de Nariño

TIPOLOGÍA DE FUENTES FINANCIERAS EXISTENTES Y POTENCIALES DEL PAB				
ORIGEN FUENTE	FUENTES NACIONALES	FUENTES REGIONALES	FUENTES LOCALES	
DE ORIGEN PÚBLICO - NACIONAL				
INSTRUMENTOS FINANCIEROS	APORTES DE PRESUPUESTO NACIONAL (APN)	Ingresos corrientes	Ingresos corrientes	Sistema general de participaciones (SGP)
		Crédito nacional (Fonade - Findeter)	Crédito nacional (Fonade - Findeter)	Crédito nacional (Fonade - Findeter)
		Crédito internacional (BIB - BIRF)	Crédito internacional (BIB - BIRF) SGP (Dptos.)	Crédito internacional (BIB - BIRF)
	RECURSOS PROPIOS	Tarifas de parques nacionales	Tarifas de parques regionales	Tarifas de parques municipales
		Concesión administración parques	Concesión administración parques	Concesión administración parques
			Porcentaje o sobretasa ambiental predial	
		Cobro por antenas	Cobro por antenas	Cobro por antenas
			Venta de bienes y servicios	
			Convenios	Convenios
		RENTAS DE CAPITAL	Aportes otras entidades	
Convenios	Licencias, permisos, concesiones y autorizaciones			
	Servicios de control y vigilancia			
CITES				
INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	TASAS	Rentas de capital las CAR		
		Tasas por uso del agua	Tasas por uso del agua	
		Tasas retributivas	Tasas retributivas	
		Tasas compensatorias		
		Tasa de aprovechamiento forestal		
		Tasa por material de arrastre		
		Tasa de aprovechamiento fauna silvestre y tasa de repoblación		
		Tasa de aprovechamiento pesquero	Tasa de aprovechamiento pesquero	

ORIGEN FUENTE		FUENTES NACIONALES	FUENTES REGIONALES	FUENTES LOCALES	
DE ORIGEN PÚBLICO - NACIONAL					
		Transferencias del sector eléctrico			
		Regalías y compensaciones por explotación minera (níquel, carbón, hidrocarburos)			
		1% Art. 111 Ley 99/93			
MEDIDAS COMPENSATORIAS		Impuestos a puertos	Impuestos a puertos	Impuestos a puertos	
		Contribución por valorización	Contribución por valorización	Contribución por valorización	
			3% Distritos de riego	3% Distritos de riego	
			1% Proyectos agua	1% Proyectos agua	
			Impuesto de timbre a vehículos	Impuesto de timbre a vehículos	
		Impuesto a peajes	Impuesto a peajes	Impuesto a peajes	
			Multas y sanciones	Multas y sanciones	
	INCENTIVOS TRIBUTARIOS		Exenciones de impuesto a la renta	Exenciones % predial	
		Exenciones impuesto al valor agregado IVA			
		Incentivos a la producción limpia			
DE ORIGEN PRIVADO					
		Responsabilidad social y empresarial	Responsabilidad social y empresarial	Responsabilidad social y empresarial	
		Donación empresas e individuos	Donación empresas e individuos	Donación empresas e individuos	
		Convenios interinstitucionales (ONG, gremios, universidades)			
		Reservas Sociedad Civil	Reservas Sociedad Civil	Reservas Sociedad Civil	
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	COOPERACIÓN GLOBAL		GEF	GEF	GEF
			OIMT	OIMT	OIMT
			RAMSAR	RAMSAR	RAMSAR
			Programa Mundial de Alimentos (PMA)		

ORIGEN FUENTE	FUENTES NACIONALES	FUENTES REGIONALES	FUENTES LOCALES	
DE ORIGEN PÚBLICO - NACIONAL				
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	COOPERACIÓN MULTILATERAL	Sistema Naciones Unidas	Sistema Naciones Unidas	Sistema Naciones Unidas
		PNUD	PNUD	PNUD
		FAO	FAO	FAO
		PNUMA	PNUMA	PNUMA
		UNESCO	UNESCO	UNESCO
		Sistema interamericano	Sistema interamericano	Sistema interamericano
		OEA	OEA	OEA
		BID	BID	BID
		CEPAL	CEPAL	CEPAL
		CAF	CAF	CAF
	COOPERACIÓN BILATERAL	Países Bajos	Países Bajos	Países Bajos
		USAID	USAID	USAID
		AECI	AECI	AECI
		Unión Europea	Unión Europea	Unión Europea
		Alemania	Alemania	Alemania
		Japón	Japón	Japón
		WWF	WWF	WWF
		TNC	TNC	TNC
		Conservación Internacional CI	Conservación Internacional CI	Conservación Internacional CI
		BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES	BIENES	Venta de productos naturales maderables
Ecoturismo	Ecoturismo			Ecoturismo
Venta de productos naturales no maderables				
Sistemas agrícolas sostenibles	Sistemas agrícolas sostenibles			Sistemas agrícolas sostenibles
Regulación hídrica (cantidad y calidad)				
SERVICIOS	Mantenimiento de biodiversidad		Mantenimiento de biodiversidad	Mantenimiento de biodiversidad
	Belleza escénica y paisajística		Belleza escénica y paisajística	Belleza escénica y paisajística
	Control de erosión		Control de erosión	Control de erosión
	Regulación de clima		Regulación de clima	Regulación de clima

ORIGEN FUENTE	FUENTES NACIONALES	FUENTES REGIONALES	FUENTES LOCALES
DE ORIGEN PÚBLICO - NACIONAL			
	Fondo de compensación ambiental		
	Patrimonio natural - GEF	Patrimonio natural - GEF	Patrimonio natural - GEF
	Fondo nacional ambiental (FONAM)	Fondo nacional ambiental (FONAM)	Fondo nacional ambiental (FONAM)
FONDOS	Fondo Nacional de Regalías (FNR)	Fondo Nacional de Regalías (FNR)	Fondo Nacional de Regalías (FNR)
	Fondo para la acción ambiental (FPAA)	Fondo para la acción ambiental (FPAA)	Fondo para la acción ambiental (FPAA)
	Fondo de Biocomercio	Fondo de Biocomercio	Fondo de Biocomercio
	Ecofondo	Ecofondo	Ecofondo

Fuente: PABN 2006 - 2030. Pág. 499 a 502. Elaborado por Francisco Canal

ANEXO 3: Detalle de los Escenarios propuestos para el Mecanismo Financiero del SIDAP Valle del Cauca

Los escenarios propuestos fueron los siguientes³³

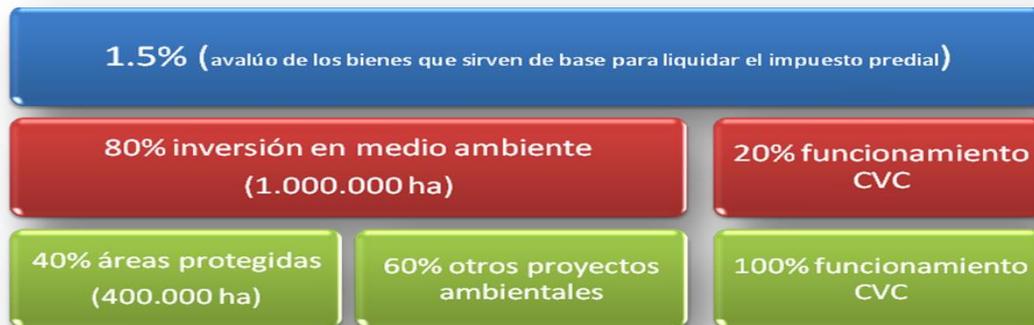
ESCENARIO 1. FUNCIONAMIENTO BÁSICO DEL SIDAP CON INGRESOS DE ORIGEN TRIBUTARIO	
BASES DEL ESCENARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes vigentes sin modificaciones. Nivel mínimo de recaudo según Leyes vigentes 1,5 por mil del avalúo catastral. • Área con tendencia ambiental Valle del Cauca (1.000.000 hectáreas). Panorama nacional. • Cuatro Planes Manejo Ambiental seleccionados por CVC. • Sistema de priorización de municipios. • Matriz de áreas protegidas actuales y proyectadas. • Teoría sobre “bienes de uso común” en AP.
OBJETIVO	<p>Garantizar objetivos y metas previstas para AP en la legislación colombiana, las cuales son coordinadas por SIDAP.</p> <p>Aplicar un sistema neutral y riguroso para la asignación de recursos públicos-sobretasa ambiental, suficientes y oportunos, en total correspondencia con la representatividad de AP.</p>
REQUERIMIENTOS	<p>Jurídicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación integral Decreto 2372/2010, Nueva LOOT y Ley 1450 del 2011. • Resolución Consejo Directivo de CVC. Adicionar la creación del SIDAP con asignación sostenible de presupuesto para financiar AP. <p>Técnicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulación sistemática del portafolio de proyectos de inversión a largo plazo para AP. • Organización del Comité Financiero AP-COFAP. • Aplicar % representatividad AP/áreas vocación ambiental Valle del Cauca= 400000/1000000, el 40% <p>Financieros:</p> <p>Apertura de cuenta o subcuenta al interior de CVC, identificada inversiones AP, con base en portafolio de proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicar % de representatividad a: sobretasa ambiental recaudada, intereses de inversiones con la sobretasa, y recaudos de cartera

³³ Con base en el documento Mecanismo Financiero de fecha 22 de agosto realizado en el marco del Convenio CVC 231 de 2009.

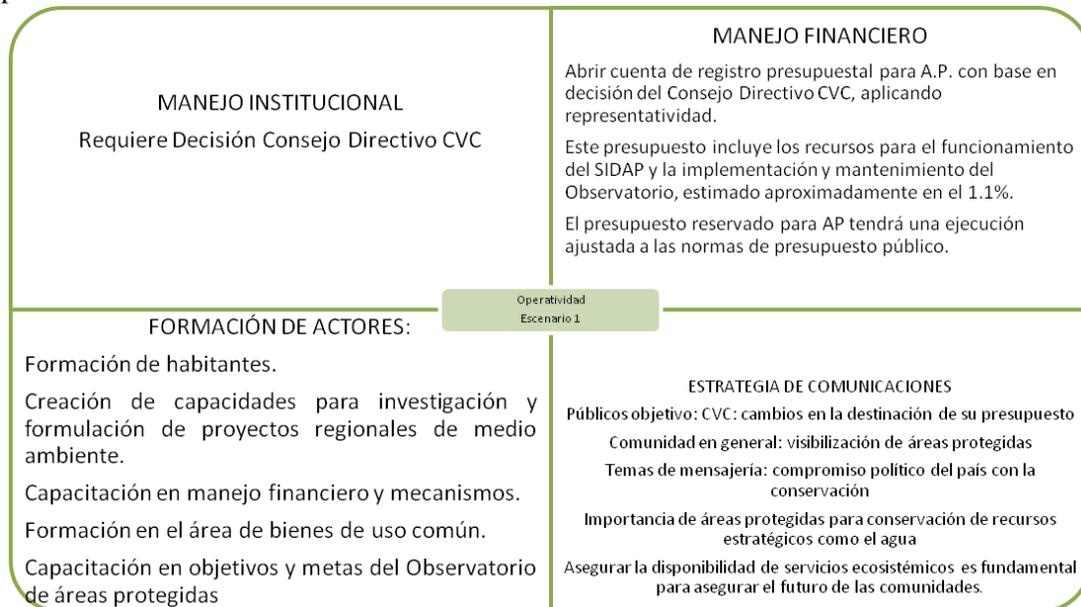
	<p>vencida de Municipios.</p> <p>Administrativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Método basado en formatos del manual de actualización.
FUENTES	Sobretasa Ambiental. Sistema avalúos IGAC vigente Valle del Cauca sin Cali. Avalúo de Cali, en el 50%.
BRECHA FINANCIERA	<p>Se calcula con volumen de recursos plenamente identificados. Sin brecha financiera, salvo riesgos de recaudo. Para esto, se advierte que es necesario prevenir riesgos mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bajar índice de déficit de recaudos del impuesto predial de los Municipios al 50% del actual déficit. • Gestionar actualización de avalúos de 12 Municipios que están atrasados. (Ver informes).
PRIORIZACIÓN	<p>Corto plazo estimado hasta cinco años.</p> <p>Asignación de recursos de acuerdo con categorización entregada con los informes a P.N. (Ver informes).</p>
METAS	<p>-Gestión básica a cinco años que aseguran la protección de funciones ecosistémicas elementales (bienes de uso común). Se calcula que una AP requiere para este tema un promedio de \$25.720/hectárea/año durante el primer quinquenio de su plan a largo plazo;</p> <p>-El mantenimiento y la administración de las AP a largo plazo (estimado en 15 años), calculada en \$17.306/hectárea. Incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La conservación y protección básica del patrimonio ambiental, que brinde sostenibilidad mientras se inicia la cofinanciación prevista en los otros 2 escenarios. • Inventario de bienes y ecosistemas ambientales disponibles para lograr contabilidad global de recursos naturales. Medición de riesgos y amenazas. • Formación de habitantes, de instituciones, acuerdos para educación a nivel primaria y secundaria, y otras capacitaciones. Trabajos y tesis de investigación regional para consolidación de la conectividad ambiental. • Inversión directa para apalancamiento: con la inversión del escenario 2 para los años del 5 al 10 con \$8.653 millones/año y de otros proyectos en la etapa final del plan hasta 15 años con \$25.959 millones/año. • Inversiones requeridas para fortalecer el SIDAP, por medio de gestión y consolidación de alianzas con empresas privadas. Adicionalmente, el funcionamiento local y regional; diseño y

	<p>mantenimiento del Observatorio de AP propuesto. Esta parte se estimó en \$201 millones al primer año. Para los años subsiguientes \$186 millones/año.</p>
<p>FORMA DE ADMINISTRACIÓN</p>	<p>La Gerencia del Mecanismo se ejerce por medio del Comité Financiero para las Áreas Protegidas – COFAP con la participación de:</p> <p>Dos Alcaldes, un representante del Departamento, un representante de Universidades y dos representantes de la empresa privada (uno agropecuaria y otras actividades relacionadas a las AP). Finalmente cuatro representantes del SIDAP (2 representantes Departamentales y 2 representantes locales)</p>

Estructura del Escenario 1:



Operatividad escenario 1



Como variable instrumental, se identifica la necesidad de contar con información con potencial de uso para la gestión y la toma de decisiones en las áreas protegidas, vacío que es común a toda la gestión ambiental, por ello se propone la creación de un Observatorio de Áreas Protegidas – OAP con las siguientes funciones:

Funciones del Observatorio de Áreas Protegidas, en relación con el Sistema de Áreas Protegidas.

1. Emitir señales orientadoras para corregir conflictos en el uso de los recursos ambiental, suelo y agua, y ajustar los costos de conservación, protección, producción y transacción que conlleve la operación de las estrategias y metas.
2. Sugerir decisiones de política pública e incentivos públicos y privados que apoyen la construcción de redes de conocimiento, información y tecnologías. Supone motivar la coordinación con entidades como INCODER, COPORPOCUENAS, GOBERNACIÓN, ALCALDÍAS, EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS.
3. Realizar el seguimiento a las metas y objetivos de Planes de Manejo Ambiental, Proyectos. Hacer formación y capacitación ambiental mediante continuo suministro de información robusta.
4. Diseñar estrategias y acciones que impulsen la calidad en servicios ambientales. Organizar un sistema de alertas tempranas que prevean eventos negativos en la oferta-demanda medio ambiental.
5. Fortalecer el control social sobre las AP en las diferentes fases de dirección y gestión, mediante el acopio, proceso y sistematización de información pertinente, compartida, sencilla, con base en indicadores validados previamente.
6. Diseñar boletines dinámicos coherentes con el nivel de decisión y participación de los actores del SIDAP.
7. Emitir señales a la comunidad en general en el conocimiento de las características de bienes ambientales, relaciones de precio–calidad, abundancia o escasez, clasificación de impactos de los sectores. Identificación y publicación de los riesgos y amenazas, forma de mitigación.
8. Analizar experiencias en otros ámbitos geográficos o temáticos en materia de promoción de programas y certificaciones verdes, mecanismos de desarrollo limpio e identificar puntos fuertes y acciones de interés³⁴.
9. Abrir foros de debate y análisis con el público en general, que culminen con recomendaciones y advertencias de riesgos y recomendaciones de mitigación de problemáticas en toda la cadena medio ambiental.

ESCENARIO 2. INGRESOS COMPLEMENTARIOS EN FUNCIÓN DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS + INCREMENTO DE RECAUDOS TRIBUTARIOS.

³⁴ Dentro de las funciones fundamentales, cabe destacar, que el observatorio es el punto de gravedad de la interdependencia entre distintas etapas de la cadena ambiental, que deberá fomentar alianzas estratégicas, redes y demás relaciones capaces de mejorar la logística, el flujo de conocimiento y la divulgación de información.

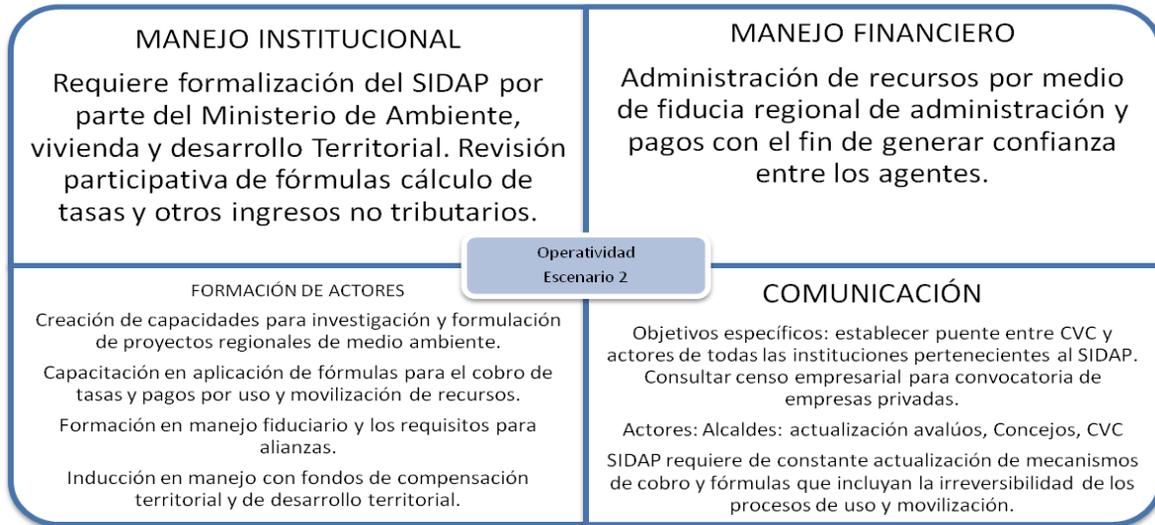
<p>BASES DEL ESCENARIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes vigentes, con una reglamentación nueva de Decreto 2372, Capítulo VI, para formalizar SIDAP y su asignación directa de presupuesto con base en representatividad. • Acuerdos con Alcaldías para incremento gradual de la sobretasa municipal dentro del rango 1,5-2,5 por mil sobre avalúos vigentes. • Promoción de Zonas de Inversión para medio ambiente. LOOT- Ley 1450, PND. • Fondos de Compensación territorial y de Desarrollo regional previstos en el Acto Legislativo de regalías. • Alianzas estratégicas entre entidades territoriales para generar economías de escala y conectividad de proyectos. Nueva LOOT. • Planes de manejo en asociación con estructura regional coordinados entre diversas municipalidades .
<p>OBJETIVO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar objetivos y metas previstas para AP en la legislación, las que son coordinadas por SIDAP. • Plantear proyectos estratégicos de gran impacto de conservación de suelo y agua, en acuerdos con Alcaldías y empresarios privados que comparten responsabilidades con el medio ambiente en AP. • Aplicar un sistema eficaz de crecimiento escalable de tasa por el uso de agua y licencias para movilización de maderas. <p>Negociar mayores presupuestos para el medio ambiente con base en proyectos de conservación donde se logre simetría de objetivos: Alcaldías, Gobernación, empresarios y CVC.</p>
<p>REQUERIMIENTOS</p>	<p>Jurídicos: Aplicación integral Decreto 2372/2010, Nueva LOOT y Ley 1450 del 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación del Ministerio de Ambiente para crear SIDAP a nivel nacional y asignación directa de presupuesto. <p>Técnicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulación sistemática del portafolio de proyectos de inversión a largo plazo para AP. • Organizar alianzas de responsabilidad compartida con empresas privadas y otros organismos del Estado. • Organización del Comité Financiero AP-COFAP. • Aplicar % representatividad AP/áreas vocación ambiental Valle del Cauca= 400000/1000000, el 40% <p>Financieros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conformación de Fiducia Regional de administración y pagos para manejo de recursos de fuentes: pública, privada y/o comunitaria. • Protocolos de aportes específicos y contratos de alianzas para respaldo en giro de recursos a la fiducia.

	<p>Administrativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • utilización de Formatos del manual de actualización.
FUENTES	<p>Sobretasa Ambiental. Sistema avalúos IGAC vigente Valle del Cauca sin Cali. Avalúo de Cali, en el 50%.</p> <p>Acuerdos con Municipios para actualización de avalúos catastrales.</p> <p>Tasa por uso del agua con base en documento técnico para el cálculo y en función de volúmenes consumidos.</p> <p>Tasa por movilización de maderas con base en impactos de la deforestación sobre los ecosistemas.</p>
BRECHA FINANCIERA	<p>Este escenario supone la búsqueda de aportes complementarios a CVC, por lo tanto, tiene una brecha calculada en la meta de apalancamiento. La brecha estimada es de un monto equivalente a los aportes de CVC, es decir, una proporción mínima de 1:1.</p>
PRIORIZACIÓN	<p>Mediano plazo, con priorización de Municipios según clasificación entregada.</p>
METAS	<p>Bajar índice de déficit de recaudos y tasas en un 50%. Gestionar actualización de avalúos de 12 Municipios que están atrasados.</p> <p>Incrementar índices para cobro de sobretasa del 1,5 por mil al menos al 1,8 por mil.</p> <p>Actualizar fórmulas de cálculo de tasa por uso de agua y pago por movilización de madera.</p>
FORMA DE ADMINISTRACIÓN	<p>La Gerencia del Mecanismo se ejerce por medio del Comité Financiero para las Áreas Protegidas – COFAP con la participación de dos alcaldes, un representante del Departamento, un representante de las universidades y dos representantes de la empresa privada (uno agropecuaria y otras actividades relacionadas a las AP). Finalmente cuatro representantes del SIDAP (2 representantes Departamentales y 2 representantes locales)</p>

Estructura del escenario



Esquema operativo del escenario

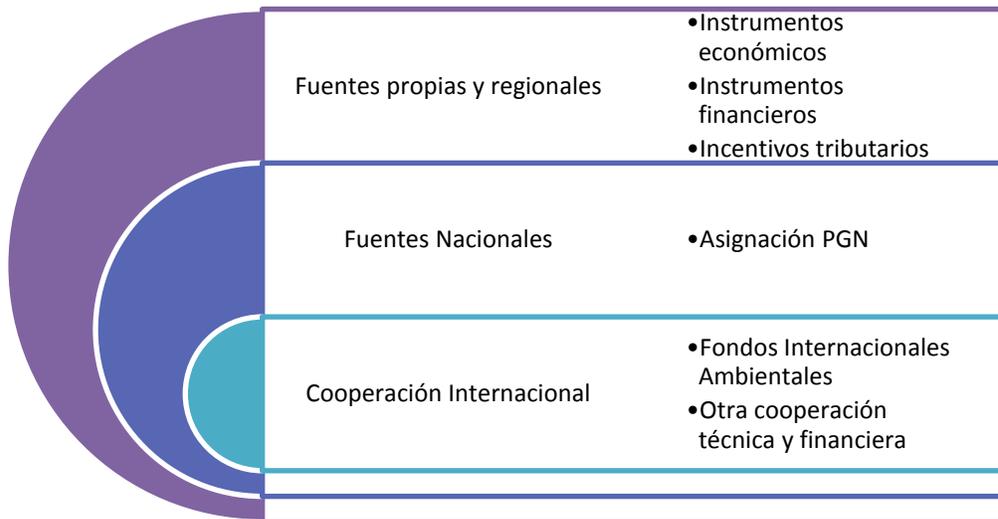


ESCENARIO 3. ÓPTIMO DESEABLE PARA EL ECOSISTEMA EN FUNCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS	
<p>BASES DEL ESCENARIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una Ley que ajuste las franjas de cálculo base del impuesto predial y de la sobretasa ambiental. • Acuerdos con Alcaldías para incremento gradual de la sobretasa municipal. • Promoción de Zonas de Inversión para medio ambiente para formular proyectos de alto impacto en reducción de GEI y otros MDL. • Fondos de Compensación territorial y de Desarrollo regional. • Alianzas estratégicas entre entidades territoriales para generar economías de escala y conectividad de proyectos. • Crecimiento de la sobretasa a los límites máximos legales permisibles (2,5/1000) • Actualización predial de los municipios del Valle del Cauca. • Gerencia técnica nacional para proyectos de amplia cobertura y complejidad.
<p>OBJETIVO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionar las AP con proyectos de estándares internacionales para procurar financiamientos de orden regional y nacional y apalancar inversión extranjera del tipo MDL. • Buscar la eficiencia óptima del recaudo cercano al tope máximo de

	<p>la sobretasa ambiental, aumento de tasa por uso del agua y de pagos por extracción de madera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vinculación de actores nacionales e internacionales a la financiación de proyectos para lograr mayor inversión del SIDAP
REQUERIMIENTOS	<p>Jurídicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación integral Decreto 2372/2010. • Nueva Ley para actualizar bases y tarifas del impuesto predial y de la sobretasa ambiental. Ley 1450 del 2011. PND. <p>Técnicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con metodologías de fondos nacionales: FONAM, Fondo Patrimonio Natural, Fondo Cambio Climático, Ley 1450 del 2011. • Alianzas regionales para proyectos robustos de amplia cobertura ambiental y territorial. • Aplicar recursos de acuerdo con priorización y en % representatividad AP/áreas vocación ambiental Valle del Cauca= 400.000/1.000.000, el 40%. • Diseño de proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio y reducción de Gases de Efecto Invernadero en amplias zonas de de AP. <p>Financieros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conformación de Fiducia Nacional de administración y pagos. <p>Administrativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • utilización de formatos del manual de actualización.
FUENTES	<p>Sobretasa Ambiental. Con base a valorización predial proporcionada por IGAC.</p> <p>Tasa por uso del agua con base en documento técnico para el cálculo y volúmenes de consumo.</p> <p>Tasa por movilización de maderas con base en impactos de la deforestación sobre los ecosistemas.</p> <p>MDL y reducción de GEI con base en documentos técnicos de mecanismos de pago por servicios ambientales Agencia de cooperación técnica Alemana – GTZ.</p>
BRECHA FINANCIERA	<p>Este escenario supone la búsqueda de aportes complementarios a CVC. La diferencia está en que incluye fuentes de carácter internacional, por lo tanto, tiene una brecha calculada en la meta de apalancamiento. La brecha estimada es de multiplicar los aportes de CVC, por lo menos en una proporción de 1:10.</p>
PRIORIZACIÓN	Largo plazo

METAS	<p>Bajar índice de déficit de recaudos y tasas en un 75%.</p> <p>Gestionar actualización de avalúos de 12 Municipios que están atrasados y aplicar nueva Ley de avalúos en corto plazo.</p> <p>Actualizar fórmulas de cálculo de tasa por uso de agua y pago por movilización de madera.</p> <p>Formulación de 3 proyectos MDL de amplia escala en todo el Valle del Cauca.</p>
FORMA ADMINISTRACIÓN DE	<p>La Gerencia del Mecanismo se ejerce por medio Comité Financiero para las Áreas Protegidas – COFAP con la participación de dos alcaldes, un representante del Departamento, un representante de las universidades y dos representantes de la empresa privada (uno agropecuaria y otras actividades relacionadas a las AP). Finalmente cuatro representantes del SIDAP (50% representantes Departamentales y 50% representantes locales). A las sesiones del CF se invitará a los representantes de los fondos nacionales ambientales interesados, empresas privadas participantes y un representante del SINA.</p>

Estructura del escenario



Esquema operativo del escenario



ANEXO 4: Estructura presupuestal proyectada para el Sidap Valle del Cauca a 15 años.

RUBRO O CONCEPTO	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8	AÑO 9	AÑO 10	AÑO 11	AÑO 12	AÑO 13	AÑO 14	AÑO 15
1. BIENES DE USO COMÚN/HECTÁREA	25.720	25.720	25.720	25.720	25.720										
2. PLAN A 5 AÑOS HECTÁREA	17.306,30	17.306,30	17.306,30	17.306,30	17.306,30										
3. PLAN AÑO 6 A 10 HECTÁREA						25.959,50	25.959,50	25.959,50	25.959,50	25.959,50					
4. PLAN AÑOS 11 A 15 HECTÁREA											43.265,80	43.265,80	43.265,80	43.265,80	43.265,80
VALOR/HECTÁREA POR AÑO (Pesos)	43.026,30	43.026,30	43.026,30	43.026,30	43.026,30	25.959,50	25.959,50	25.959,50	25.959,50	25.959,50	43.265,80	43.265,80	43.265,80	43.265,80	43.265,80
VALOR 400.000 HECTÁREAS POR AÑO (Millones de pesos)	17.210,40	17.210,40	17.210,40	17.210,40	17.210,40	10.383,80	10.383,80	10.383,80	10.383,80	10.383,80	17.306,30	17.306,30	17.306,30	17.306,30	17.306,30
VALOR/HECTÁREA POR PERIODO SEÑALADO (Pesos)	43.026,30	172.105,20	172.105,20	172.105,20	172.105,20	129.797,50	129.797,50	129.797,50	129.797,50	129.797,50	216.329	216.329	216.329	216.329	216.329
5. COORDINACIÓN SIDAP (Millones de pesos)	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160
6. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN OBSERVATORIO DE A.P. (Millones de pesos)	30														
7. MANTENIMIENTO DEL OBSERVATORIO (Millones de pesos)		15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
8. IMPREVISTOS (Millones de pesos)	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
VALOR TOTAL SOPORTE POR AÑO (Millones de pesos)	100,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5	85,5
VALOR TOTAL SOPORTE POR PERIODO (Millones de pesos)	100,5	342	342	342	342	427,5	427,5	427,5	427,5	427,5	427,5	427,5	427,5	427,5	427,5
TOTAL INVERSIÓN POR AÑO PROMEDIO (Millones de pesos)	17.310,90	17.295,50	17.295,50	17.295,50	17.295,50	10.469,30	10.469,30	10.469,30	10.469,30	10.469,30	17.391,80	17.391,80	17.391,80	17.391,80	17.391,80
TOTAL INVERSIÓN POR PERIODO (Millones de pesos)	17.310,90	69.182	69.182	69.182	69.182	52.346,50	52.346,50	52.346,50	52.346,50	52.346,50	86.959	86.959	86.959	86.959	86.959
INVERSIÓN TOTAL PLAN A 15 AÑOS (Millones de pesos)	230.298,40														

ANEXO 5: Barreras políticas, institucionales, legales y técnicas identificadas para la sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas

BARRERAS	CAUSAS	SOLUCIONES
POLITICAS		
Pobre inserción del sector ambiental en políticas y organismos de decisión. Competencia con otros sectores del estado	Pobres estrategias de comunicación.	Mostrar casos concretos a corto plazo y tangibles.
	El sector ambiental no ha sabido divulgar mensaje adecuadamente	Mejores relaciones institucionales y políticas integradoras para que la temática de las AP este mas articulada con otros sectores.
	No se habla en lenguaje que los políticos entienden.	Mejorar comunicación y divulgar el valor económico, y social de las AP
	Falta de conciencia ambiental a largo plazo en la política y la sociedad por necesidades inmediatas.	Generar conciencia y posicionar las AP en la población.
	No hay buen lobby del sector ambiental para poder llegar a los gobernantes tomadores de decisiones.	Articular y redistribuir las riquezas a las poblaciones locales que viven en o alrededor de las APs
	Escasas herramientas de valoración de AP	Asesoramiento a tomadores de decisiones por parte de consultores y ONGs que apoyen procesos.
Prioridad gubernamental al sector productivo y uso de la tierras que amenaza a las APs.	Sector privado es muy influyente al poder generar beneficios más inmediatos.	Analizar y demostrar el aporte de las AP a la economía y a la sociedad para visualizar a la conservación como negocio vs. otras alternativas productivas.
	El valor de la tierra ha aumentado generando presión sobre la estabilidad y la sobrevivencia de las AP	Turismo como medio de conservación.
	Valor patrimonial cobra significancia	Ordenamiento territorial, pago por servicios ambientales y compra de las tierras

INSTITUCIONALES		
Débil institucionalidad del Sistema de AP y representantes para negociar presupuestos, generación de ingresos,	Cambios de dependencias ministeriales (Dirección, Secretaría) Marco legal limitante y deficiente que no fortalece el sistema.	Obtener Personería jurídica que ayude a fortalecer procesos, definir la institucionalidad Fortalecimiento con profesionales especialistas en temas financieros con una visión financiera y
participación en políticas	Visión del uso de los recursos no es clara y la gestión se realiza sin recursos financieros	administrativa. Fortalecer alianzas estratégicas con diversos sectores: Hacienda, Turismo. Desarrollo de acuerdos locales
Estructuras centralizadas rígidas	No existe mecanismos operativos de descentralización (traspaso de fondos)	Descentralizar la toma de decisiones
Resistencia al cambio	al Temor de innovar	
No hay transparencia en el manejo de información o recursos	No voluntad política para que la misma exista.	Implementar mecanismos de transparencia
Recursos financieros dispersos en diversas instituciones	No existen capacidades institucionales	Identificar institución adecuada para administrar recursos
Falta de estándares regionales sobre sistemas de AP	Sistemas de administración, gobernanza y categorías de AP diversas en la región y nada comparables	Avanzar en el desarrollo de herramientas que ayuden a determinar estándares, establecer correspondencia Crear una visión regional, ayuda a crear proyectos, trabajo en conjunto

FINANCIERAS		
Escaso presupuesto	No existe una estructura del presupuesto.	Gestión por resultados
Débiles sistemas de negociación con la Cooperación Internacional.	La cooperación internacional tiene objetivos propios de las organizaciones. Dependencia de recursos externos Falta de control y coordinación en los SAPs. Los países no tienen políticas claras sobre donantes.	Elaborar una política de CI estableciendo objetivos, prioridades en el corto y mediano plazo. Definir prioridades de gestión en las AP
No hay planes de financiamiento a largo plazo acompañado por	El sistema de APs sustenta los estudios, realizan las resoluciones pero no va acompañado con un estudio	Se debería planificar la creación de APs mas allá del costo de oportunidad, sino a través de análisis de vacios conservación y asignación
políticas para el fortalecimiento y creación de nuevas APs.	para incrementar el presupuesto acordemente. Presión política para la creación de APs sin importar la disponibilidad de fondos. Se generan APs y luego se determina como se financia. Las APs se crean muchas veces por oportunidad sin realizar cálculos financieros para su funcionamiento. Enfoque a corto plazo de financiamiento hacia los temas urgente (control y vigilancia).	de fondos.
Error redistribución de recaudación	Marco legal institucional que define un sistema centralizado de recaudación y distribución de los ingresos.	Redistribución a AP recaudadoras

LEGALES		
Algunos países no cuentan con ley central de AP	Conflictos / temores	
La ley puede existir pero no la metodología para el diseño e innovación de mecanismos financieros.	En muchos casos la base técnicas de las leyes no ha sido desarrollada. Burocracia y lentitud de procesos normativos	Impulsar, en coordinación con el sector legal, una correcta regulación de los procedimientos.
Poca agilidad en los procedimientos en la contratación administrativa en general.	Marco legal es complicado y poco eficaz. Normativas excesivas dificultan ejecución. Manejo poco transparente lleva a que las normas sean más difíciles. Los procedimientos administrativos dificultan la ejecución de infraestructura.	Desasociar el recurso como mixto entre público y privado. Buscar organizaciones amigas que ayuden evitar los procesos de contratación y los fideicomisos. Impulsar los cambios dentro de la organización. Buscar elementos del estado que agilicen y las ONGs deben ser movilizadoras.
No existe seguridad para las fuentes donantes.	En algunos países la ocupación de la tierra en forma ilegal en las APs amenaza la estabilidad del territorio.	Revisión de la legislación de inversión extranjera cuando se trata de recursos estratégicos nacionales.
Procesos complejos y poco desarrollo	Creencia que las APs se financian con el Estado.	
de legislación que habilite diversificación de mecanismos financieros		

TECNICAS		
Las normas no están acompañadas por los procedimientos.	Falta de organización interna para realizar un monitoreo y evaluación de los impactos (ejemplo: concesiones)	Generar instrumentos para que el impacto normativo sea positivo.
Los sistemas contables y de administración financiera son muy débiles.	Débiles capacidades institucionales, falta de capacitación del personal, debilidades técnicas para proyecciones financieras. Falta de sistemas de información que apoyen la gestión.	Generar sistemas de mayor control. Desarrollar sistemas de informaciones gerenciales que pueda vincular misión de las APs con su presupuesto y gasto.
Bajo nivel técnico de Administradores de AP y guardaparques poco capacitados	Administradores no saben planificar Los guardaparques son vistos como policías	Desarrollar escuelas técnicas Generar capacidades gerenciales Capacitación en aspectos económicos /financieros Capacitación en planificación estratégica, administración, proyectos de inversión
Débil implementación de planes de manejo	No mecanismos operativos de implementación	
Alta rotación de personal	Bajo niveles salariales	Incrementar remuneración Selección adecuada de personal a ser capacitado
Débil interacción de directores de AP		Integración de equipos profesionales de trabajo

Fuente: Seminario Taller Financiamiento Sostenible en Áreas Protegidas. 24 al 28 de Noviembre de 2008. Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres