

Estrategia financiera para sistemas de áreas protegidas

La experiencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica

Irene Suárez¹, Sandra Jiménez²,
Keilyn Vargas³, Guillermo Chan⁴

La elaboración de la Estrategia Financiera del SINAC no ha sido un proceso de fases consecutivas en el tiempo; más bien, el conocimiento adquirido sobre la marcha ha permitido corregir y mejorar esquemas de trabajo y generar las herramientas adecuadas para la toma de decisiones dentro del SINAC. El hecho de contar con un estudio exhaustivo sobre planificación financiera a nivel de sistema de áreas protegidas coloca al país en una posición ventajosa, lo cual ha servido para apalancar estudios adicionales sobre el tema y destinar mayor cantidad de recursos (locales o internacionales) al control y protección de las AP del país.

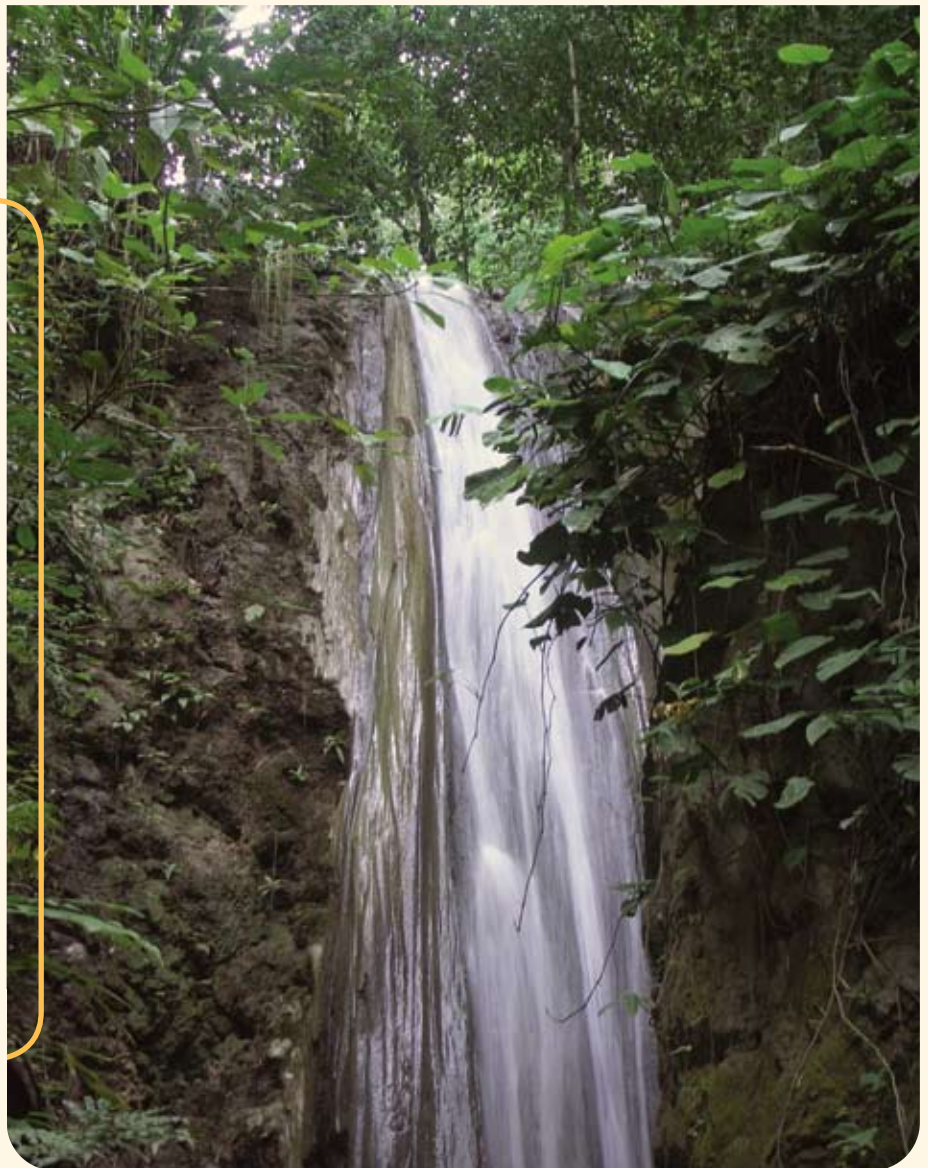


Foto: TNC.

¹ Gerente Programa Estrategias Nacionales, TNC-Costa Rica. isuarez@tnc.org

² Encargada de Desarrollo Financiero, SINAC. sandra.jimenez@sinac.go.cr

³ Asistente Técnico Estrategias Nacionales, TNC – Costa Rica. kvargas@tnc.org

⁴ Especialista Financiero, TNC – Costa Rica. gchan@tnc.org

Resumen

La sostenibilidad financiera de un sistema de áreas protegidas hace referencia a la capacidad de asegurar suficientes recursos financieros a largo plazo y de manera estable, así como asignarlos a tiempo y en la forma apropiada, de modo que puedan cubrirse los costos (directos e indirectos) de las áreas protegidas y asegurar su manejo efectivo y eficiente. Para lograrlo, no solamente se requieren recursos financieros, sino también recursos técnicos y humanos asociados. Costa Rica, como parte de sus esfuerzos en consolidar su sistema nacional de áreas protegidas y bajo el marco del Programa de Trabajo en Áreas Protegidas de la Convención para la Diversidad Biológica, se avocó desde el año 2003, en conjunto con instituciones aliadas, a diseñar e implementar un proceso denominado Estrategia Financiera, el cual permitió generar una serie de instrumentos técnicos necesarios para fortalecer la sostenibilidad financiera de las AP del país. Con este esfuerzo se identificaron las necesidades y vacíos en la planificación financiera del sistema de AP. Se presenta aquí la experiencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica.

Palabras claves: Áreas silvestres protegidas; conservación de la naturaleza; análisis económico; recursos humanos; recursos económicos; análisis de costos; sostenibilidad.

Summary

Financial strategy for a protected-area system: the experience of the Costa Rican National System of Protected Areas. The financial sustainability of a protected area system refers to the capacity to ensure long term financial resources and allocate them on time, and in a proper form, in such a way that the direct and indirect costs associated with the protected areas can be covered, and thus their effective and efficient management can be achieved. In 2003, the Costa Rica government, in the framework of the Program of Work of Protected Areas of the Convention on Biological Diversity began, along with other collaborating institutions, a process in order to develop technical instruments required for strengthening the financial sustainability of the protected area system. This article summarizes that experience regarding long-term financial planning as well as the relevance on the institutional strengthening of NGOs in this sort of processes.

Keywords: Wild protected areas; nature conservation; economic analysis; human resources; analysis of costs; sustainability.

Introducción

El Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (PTAP) ha sido adoptado por más de cien países; entre ellos, Costa Rica. Durante la 7ª Conferencia de las Partes (COP-7) de la Convención de la Diversidad Biológica, se enfatizó la necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas (Dudley et ál. 2005). La sostenibilidad financiera de un sistema de áreas protegidas tiene que

ver con la capacidad de asegurar suficientes recursos financieros de manera estable y a largo plazo, y de asignarlos a tiempo y en la forma apropiada, de modo que puedan cubrirse los costos (directos e indirectos) de las AP para asegurar su manejo efectivo y eficiente (Dudley et ál. 2005). Se requieren, entonces, no solo recursos financieros *per se*, sino también recursos técnicos y humanos asociados.

Costa Rica, como parte de las iniciativas dirigidas a la consolida-

ción de su sistema nacional de AP, ha realizado esfuerzos en la formulación de una estrategia financiera que garantice la sostenibilidad del sistema. Para ello, dentro de la estructura organizacional del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), se creó un equipo de trabajo dedicado exclusivamente a atender el tema financiero desde el punto de vista estratégico; asimismo, se ha tratado de asegurar que otros departamentos (planificación, cooperación y proyectos, dirección y

otras gerencias) atiendan este tema en su quehacer.

Bajo el marco del PTAP, en el año 2003 se empezó a diseñar un proceso que incluye el desarrollo y la implementación de una serie de instrumentos técnicos necesarios para fortalecer la sostenibilidad financiera de las AP del país. Esta iniciativa contó con el apoyo irrestricto del Ministro de Ambiente y Energía y de instituciones aliadas, como The Nature Conservancy (TNC) y el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio). Para el diseño de este proceso se consideraron las lecciones aprendidas de procesos anteriores; el punto de partida fueron las necesidades y vacíos financieros del sistema de AP, por las siguientes razones:

- a) Se desconocían las necesidades financieras de las AP, así como los costos reales de operación de cada AP.
- b) Era necesario contar con un sistema de información financiero que permitiera dar seguimiento a las inversiones y al cumplimiento de las necesidades financieras detectadas y reportadas por cada AP. Lo anterior también reflejaba la carencia de sistemas de información gerencial a nivel financiero, lo cual dificultaba la toma de decisiones.
- c) La cantidad de personal asignado a labores financiero-contables era insuficiente; o bien, el personal encargado en ocasiones no reunía las condiciones técnicas necesarias para realizar dichas labores.

La estrategia financiera del SINAC es parte de un proceso de acompañamiento en el tema de planificación sistemática de AP por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) involucradas, el cual se complementa con otros esfuerzos que fortalecen el sistema; entre ellos, el proceso de desconcen-

tración del SINAC, las iniciativas de identificación de vacíos en la representatividad ecológica en los ámbitos terrestres, aguas continentales y marino (conocido como Proyecto GRUAS II) y el Programa de Monitoreo Ecológico (PROMEC-CR), todas enmarcadas dentro del PTAP. El presente artículo tiene como principal objetivo presentar la experiencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación en la definición de una estrategia financiera, con el acompañamiento y asistencia técnica del TNC e INBio.

Creación de la estrategia financiera

El proceso de elaboración de la estrategia financiera se llevó a cabo en cuatro fases, tres de las cuales ya han finalizado y una se encuentra en ejecución. Tales fases están constituidas por los procesos y componentes detallados en la Fig. 1. A continuación se brinda el detalle del proceso de construcción de cada fase, así como los logros y resultados

más relevantes alcanzados en cada una de ellas.

Fase I: El plan de necesidades financieras

Esta fase se inició con el apoyo del INBio y TNC, con el objetivo de determinar el costo de las operaciones a nivel de área protegida y unidad operativa (UO)⁵. Se identificaron las necesidades de inversión requeridas para el cumplimiento de las actividades relacionadas con la gestión de las diferentes unidades operativas de cada AP; así, se definieron los recursos necesarios para la adquisición de tierras, construcción y mantenimiento de infraestructura, personal, equipo, vehículos y gastos operativos. Adicionalmente, se estimaron –por medio de los resultados de la evaluación de necesidades financieras a nivel de UO y AP– las necesidades de inversión en todo el SINAC (Fig. 2).

Como primer paso se recopiló información de los años 2004 a 2006 relacionada con las necesidades

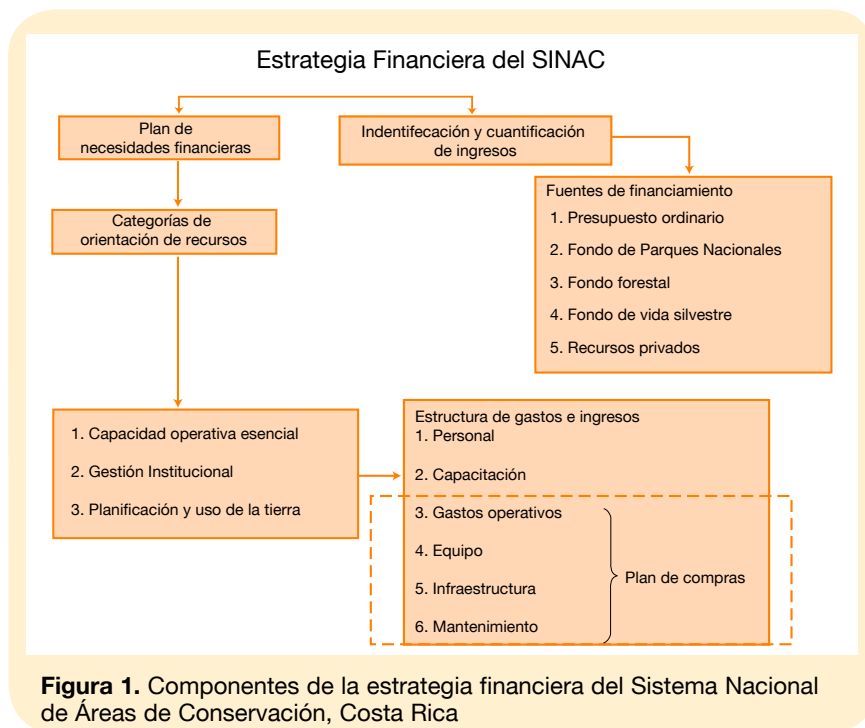


Figura 1. Componentes de la estrategia financiera del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Costa Rica

⁵ Cada área de conservación está dividida en oficinas, departamentos, programas y/o gerencias. Esta división es heterogénea, dentro de la estructura organizativa del SINAC. Para efectos de este trabajo, la UO corresponde, entonces, a cualquiera de estas unidades.

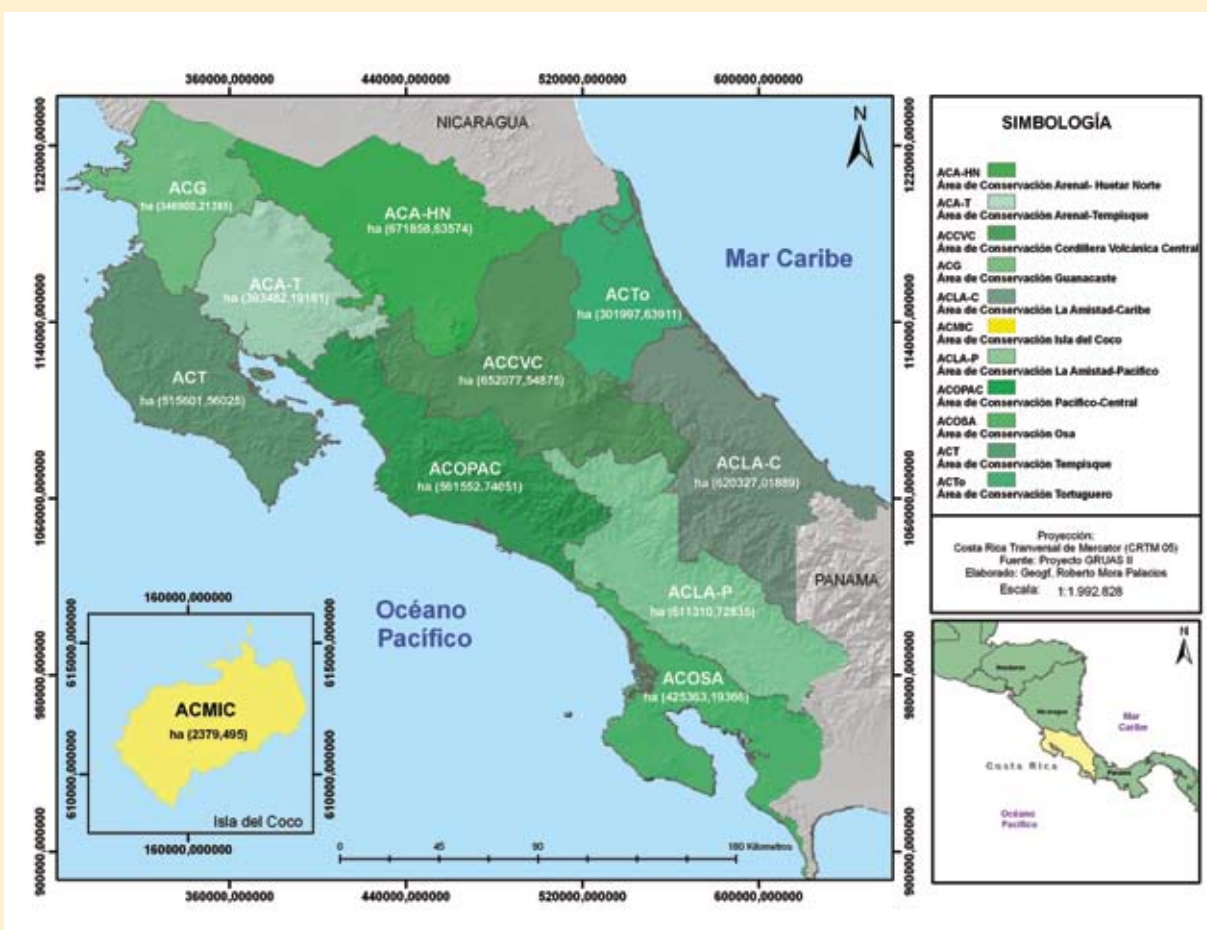


Figura 2. Áreas de conservación de Costa Rica

financieras de 70 AP y 78 UO, para un total de 148 análisis de egresos financieros, denominados *planes financieros*. El alto número de AP y UO analizadas hace que la información tenga un alto grado de confiabilidad. La información fue recolectada en talleres participativos, por medio de una combinación de tablas diseñadas especialmente para la recopilación de las necesidades financieras. Estos instrumentos permitieron levantar la información referente a gastos de operación y necesidades de inversión. Los resultados de estos dos procesos ayudaron a identificar las necesidades financieras de cada una de las AP y, por lo tanto, de todo el SINAC

(Recuadro 1). Entre los logros de este proceso destacan los procedimientos de estandarización para la cuantificación de los costos operativos asociados. Anteriormente, o no se hacía un presupuesto, o se realizaba según el mejor conocimiento y experiencia de cada una de la AP o UO.

Fase II: Identificación y cuantificación de ingresos

Esta fase se llevó a cabo con el objetivo de identificar y caracterizar las distintas fuentes de financiamiento con que cuenta el sistema; los resultados y detalles de esta fase se pueden encontrar en MINAE-SINAC-TNC (2007a, 2007b). Desde el punto

de vista metodológico, se mantuvo el mismo enfoque de trabajo participativo utilizado en la fase anterior, mediante la realización de talleres de trabajo con funcionarios públicos para los 148 planes de necesidades preparados en la Fase I.

Según la realidad institucional, los ingresos se clasificaron en tres grandes categorías: 1) recursos provenientes del Estado costarricense (planillas); 2) recursos auto-generados (fondos especiales de parques nacionales, forestal y de vida silvestre); 3) otras fuentes de financiamiento (cooperación internacional, donaciones o fuentes privadas). En reuniones posteriores en cada AC, se recopiló, junto con los respectivos

funcionarios, la información de cada una de ellas. Así se logró cotejar la información contable que utilizaban las AP, en cuanto a los recursos provenientes del gobierno y los recursos auto-generados, con la información administrada por el SINAC. En general, la información que manejaban las AP era parcial (p.e. en algunas, la planilla no era considerada como parte de sus ingresos).

Para las otras fuentes de financiamiento identificadas, se logró recuperar información que hasta la fecha estaba dispersa en las AC. Por ejemplo, durante la fase de recopilación de la información en las AP se identificaron ingresos provenientes de más de cien convenios de cooperación nacional o internacional que no habían sido debidamente reportados a las oficinas centrales del SINAC. Además del inventario de los ingresos reales del Sistema, se identificó la forma en que se están administrando los recursos auto-generados mediante fondos especiales. Muchos de estos recursos no llegan a los destinos para los cuales fueron creados. Este estudio permitió conocer las principales barreras para cada una de las fuentes de financiamiento analizadas, las cuales tienen que ver con los excesivos trámites burocráticos, la ausencia de sistemas de información contable, la aplicación errónea de la normativa y la distribución no equitativa de los recursos debido a la falta de procedimientos adecuados. Para solventar estos problemas, se ideó un plan específico de acción que permita mejorar la normativa vigente y agilizar la recaudación de impuestos contemplados en los ingresos auto-generados.

Otro de los logros de la estrategia financiera ha sido mejorar el acceso de los funcionarios del SINAC a la información financiera generada por las fases I a III (necesidades, ingresos y brechas). Para ello se han produci-

Recuadro 1 Necesidades financieras identificadas

Se obtuvo un promedio anual de US\$36 millones en necesidades divididas en los siguientes rubros de gastos:

- Personal
- Capacitación de funcionarios
- Gastos de operación
- Adquisición de equipo, infraestructura y mantenimiento de los mismos

De estos rubros, el de mayor peso fue el salario de los funcionarios y gastos de personal (48% del total de las necesidades). En este proceso, se incluyeron únicamente las necesidades para operar eficientemente las AP, sin considerar la información relacionada con la compra de tierras.

Fuente: MINAE-SINAC-TNC (2005)

do documentos impresos y una base de datos de consulta, la cual puede ser accesada en línea. Con ello se busca mejorar la transparencia institucional en el manejo de los fondos públicos, generar una mayor cultura de información, incrementar el acceso a datos financieros oportunos y confiables para la toma de decisiones y mejorar la gestión administrativa financiera. Adicionalmente, se han desarrollado sistemas de información que permiten articular los planes operativos anuales de las AP con el presupuesto general institucional, así como una herramienta para la proyección de ingresos. Estas herramientas han permitido el mejoramiento en la elaboración de los presupuestos y facilitado la respectiva aprobación de los presupuestos por parte de la Contraloría General de la República.

Durante la fase de cuantificación de ingresos se identificó la necesidad de ajustar las tarifas de ingreso a las AP. Estas tarifas no se actualizaban desde el año 2002; durante estos años, la realidad socioeconómica del país ha cambiado y la inflación acumulada fue de 46% para un perio-

do de cuatro años, según el IPC. SINAC y TNC, en colaboración con el CATIE, realizaron un estudio para determinar las nuevas tarifas de las ASP ((MINAE-SINAC-TNC (2007a, 2007b)). Mediante una metodología participativa, se definieron los objetivos de cada AP junto con todos los actores involucrados (administradores de parques nacionales, operadores de paseos turísticos, miembros de comunidades aledañas). A manera de ensayo, esta nueva metodología de estimación de tarifas se implementó en el Parque Nacional Braulio Carrillo, Sector Barva y en el Parque Nacional Chirripó; en ambos sitios se logró un alto nivel de compromiso de los funcionarios. Los resultados generados con este estudio fueron utilizados para el ajuste de las tarifas. Este aumento significará, según la proyección de ingresos, un aumento del 60% en este rubro, para un total estimado de US\$7.447.745,38⁶. Con estos ingresos se podrá financiar los costos de 67 funcionarios del Área de Conservación Osa que no contaban con esa seguridad financiera anteriormente.

⁶ US\$1=¢500,59, según tipo de cambio del 10 de febrero del 2008.

Fase III: Análisis de las brechas financieras

Al obtener los resultados de las fases I y II, la identificación y análisis de las brechas financieras puede considerarse como un proceso mecánico que implica, simplemente, un balance para identificar el déficit (o superávit) para cubrir las necesidades operativas (i.e. ingresos menos egresos). No obstante, también fue posible identificar paralelamente vacíos de carácter institucional que han afectado el financiamiento efectivo de las AP durante muchos años. Por ejemplo, se identificó una inadecuada distribución del recurso humano para cumplir con las funciones de las AP y la falta de capacidades en temas gerenciales en varios niveles organizacionales, entre otros.

Fase IV: Mecanismos de financiamiento a largo plazo

Esta fase abarca, básicamente, la elaboración y establecimiento de un plan de trabajo generado durante un taller de trabajo con las 11 AC y el nivel central. El plan de trabajo incluye mecanismos de financiamiento a corto, mediano y largo plazo, que se plasman en el documento junto con los objetivos, ejes estratégicos y su respectivo plan de acción (Fig. 3). Los ejes estratégicos definidos por el SINAC para lograr la sostenibilidad financiera a largo plazo están conformados por acciones específicas que actualmente se encuentran en ejecución. Como primer paso se creó una comisión de trabajo conformada por funcionarios de las AC, dirección del SINAC y funcionarios de TNC, con el fin de mantener el apoyo y continuidad del proceso en cuanto a las líneas estratégicas definidas.

Uno de los logros alcanzados en esta fase fue la apertura de una cuenta corriente en un banco estatal, con el fin de que los ingresos por concepto del timbre de parques nacionales y de vida silvestre (segundo ingreso más importante para el

Fondo de Parques Nacionales) se acrediten a la cuenta del SINAC y puedan ser debidamente contabilizados. Anteriormente, estos fondos eran transferidos al Banco Central de Costa Rica, que luego los depositaba en una de las cuentas del SINAC. Esto tenía dos consecuencias negativas para el Sistema: por un lado, se imposibilitaba la adecuada contabilización, pues el Banco reportaba sólo la transferencia sin ningún detalle ni diferenciación en lo recaudado con cada timbre por separado y, por otro lado, el porcentaje de comisión por transferencias era muy alto (con el nuevo sistema se redujo en un 6,5%).

Otros logros alcanzados en esta fase tienen que ver con el impacto que la actualización de tarifas por la entrada a las AP ha tenido en el presupuesto del SINAC, el cual se incrementó en aproximadamente US\$2 millones en el último año. Adicionalmente, se contabilizaron recursos ociosos dentro de las cuentas del SINAC que ascendieron a US\$2,7 millones en los últimos tres años. Al ingresarse estos recursos

en la contabilidad del SINAC, se podrán presupuestar para cubrir diferentes necesidades operativas del Sistema.

Esta fase aún no ha culminado y permanece en constante retroalimentación por parte de los miembros de la comisión de trabajo. Una vez implementado el plan de acción, deberá evaluarse su impacto y efectividad, con el fin de definir nuevas líneas estratégicas, establecer prioridades, o corregir o eliminar algunas de ellas, según sea el caso.

Conclusiones y lecciones aprendidas

Durante todo este proceso de diseño de una estrategia financiera, el SINAC ha contado con la asistencia técnica directa de uno o dos funcionarios de TNC, destacados temporalmente en las oficinas del SINAC. Tal participación ha sido un elemento clave para el éxito de esta iniciativa. El proceso goza de una alta credibilidad por su carácter participativo, ya que se ha tomado en cuenta a las diferentes partes involucradas en todas sus fases. Esto ha

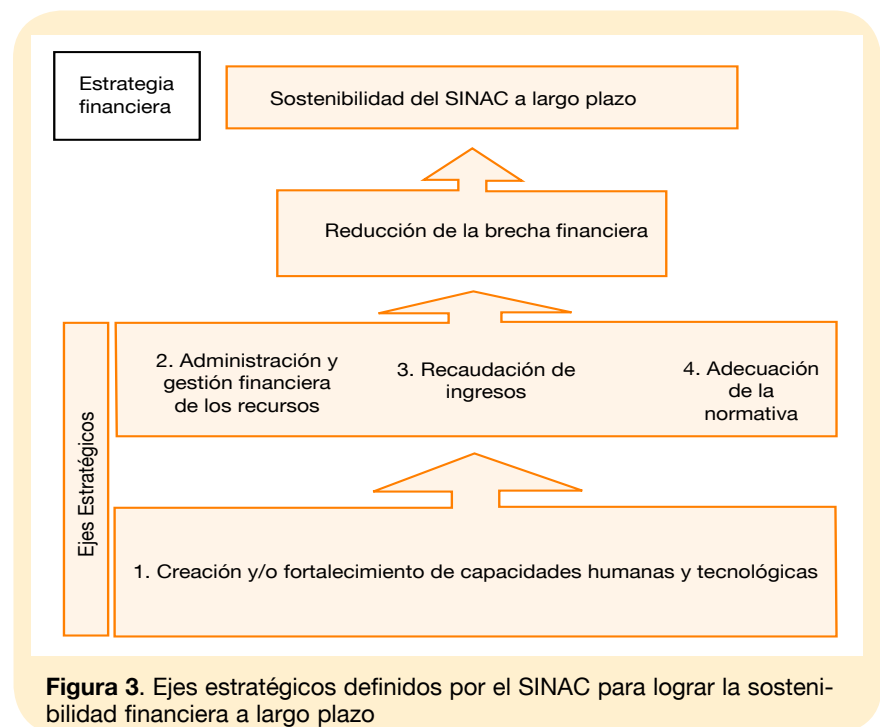


Figura 3. Ejes estratégicos definidos por el SINAC para lograr la sostenibilidad financiera a largo plazo



Foto: TNC.

La sostenibilidad financiera del SINAC pretende asegurar suficientes recursos financieros de manera estable y a largo plazo, a tiempo y apropiadamente, de modo que puedan cubrirse los costos de las AP para asegurar su manejo efectivo y eficiente

ayudado en la institucionalización de la Estrategia Financiera dentro del SINAC y lo ha proyectado como un estudio de caso a replicar en otros países que también tienen compromisos de trabajo en áreas protegidas, en el marco de la Convención de Diversidad Biológica.

La Estrategia no ha sido un proceso de fases consecutivas en el tiempo; más bien, el conocimiento adquirido sobre la marcha ha permitido corregir y mejorar esquemas de trabajo y generar las herramientas adecuadas para la toma de decisiones dentro del SINAC. En este sentido, el aporte técnico y finan-

ciero del TNC ha sido fundamental para la implementación de sistemas informáticos en el área financiera, así como la creación, modificación o actualización de procedimientos, reglamentos y leyes que afectan la gestión de las finanzas institucionales. El hecho de contar con un estudio exhaustivo sobre planificación financiera a nivel de sistema de áreas protegidas coloca al país en una posición ventajosa, lo cual ha servido para apalancar estudios adicionales sobre el tema y destinar mayor cantidad de recursos (locales o internacionales) al control y protección de las AP del país. 🌿

Agradecimientos

Este proceso ha sido posible gracias a la voluntad y esfuerzo por parte del SINAC, al apoyo del TNC-Costa Rica, PROARCA-APM, INBio y Conservación Internacional.

Un agradecimiento muy especial a todos los funcionarios que participaron en las reuniones de trabajo; la información que ofrecieron fue clave para este proceso. A Daniela Lizano por la sistematización de la información de esta experiencia. El sustento financiero fue gracias a los aportes de TNC y SINAC.

Literatura citada⁷

- Dudley, N; Mulongoy, K; Cohen, S; Stolton, S; Barber, CV; Babu Gidda, S. 2007. Towards effective protected area systems: An action guide to implement the Convention on Biological Diversity Programme of Work of Protected Areas. Montreal, CA, Secretariat of the CBD. Technical Series no. 18. 108 p.
- MINAE (Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica); SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación); TNC (The Nature Conservancy). 2005. Estrategia financiera del Sistema de Áreas de Conservación de Costa Rica. Fase I: plan de necesidades financieras 2004-2006. San José, CR.
- _____. 2007a. Análisis de la administración de los ingresos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. San José, CR. 57 p.
- _____. 2007b. Fase 2-3: identificación y cuantificación de ingresos, análisis de brechas financieras 2004-2006. San José, CR. 91 p.

⁷ Disponible en <http://www.tncinfocostarica.net>