



La sostenibilidad financiera del SNAP: un gran reto para el Ecuador

Por: Sofía Suárez
Asesora Legal, CEDA

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas fue establecido por primera vez en la Constitución de 1998. El Sistema se lo estableció con el fin de lograr la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos que coadyuvan a mantener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para garantizar el desarrollo sustentable.¹

En la Constitución vigente se dispone que *"el Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas..."*² A la vez, se señala que el SNAP está conformado por subsistemas, dentro de los cuales se encuentra el subsistema estatal, el subsistema de gobiernos autónomos descentralizados, el subsistema privado y el comunitario.

Estas disposiciones constitucionales, tanto las de la Constitución de 1998 como las de la Constitución del 2008, responden a las obligaciones que el país ha adquirido a través de convenios internacionales. En este caso, en el Convenio sobre Diversidad Biológica se insta a los Estados partes a que establezcan un sistema de áreas protegidas con el fin principal de conservar y utilizar sosteniblemente la diversidad biológica³.

Por otro lado, en la legislación nacional, la Ley Forestal es la única ley que ha regulado las áreas protegidas, estableciendo que el Patrimonio Nacional de Áreas Naturales está constituido por áreas silvestres de gran valor por su flora y fauna, así como

por ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente⁴.

De acuerdo a esta Ley, el Ministerio del Ambiente está a cargo de la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control de las áreas naturales. Estas áreas deben manejarse de acuerdo a programas específicos de ordenamiento controlando el ingreso de los visitantes y las actividades que se realicen, para lo cual se cobra una tarifa por el ingreso⁵.

Finalmente, es importante resaltar que en la Constitución actual se establece que el Estado asignará los recursos económicos necesarios para garantizar la sostenibilidad financiera del SNAP.⁶ Esta disposición es trascendental para lograr la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas; sin embargo, es necesario que de forma urgente se la regule a través de la normativa secundaria adecuada, con el fin de que se haga efectivo este principio.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas también ha sido reconocido dentro de las políticas estatales, como son el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional para el Buen Vivir, la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad y las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En todos estos documentos se advierte la importancia de las áreas protegidas por su altísima biodiversidad y el valor ecológico de los ecosistemas que se encuentran en ellas.

Adicionalmente, en el Plan Estratégico del SNAP se inserta el concepto de sostenibilidad financiera de las áreas protegidas. Dentro de sus objetivos se señala que es necesaria la promoción de un marco normativo, político, institucional y financiero favorable para la gestión de las áreas protegidas y

¹ Constitución Política de la República del Ecuador (1998), Art. 86

² Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 405

³ Convenio sobre Diversidad Biológica, Art. 8 literal a. El Convenio sobre Diversidad Biológica fue ratificado por el Ecuador mediante Decreto Ejecutivo publicado en el Registro Oficial No. 148 de 16 de marzo de 1993 y entró en vigencia el 6 de marzo de 1995 a través de su publicación en el Registro Oficial No. 647

⁴ Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Art. 66

⁵ *Ibid.*, Arts. 69, 71 y 72

⁶ Constitución, Art. 405

para lograr la sostenibilidad financiera a largo plazo para el Patrimonio de Áreas Naturales mediante la aplicación de mecanismos financieros para la gestión de los subsistemas⁷.

De igual forma, se incluye el enfoque integral de la conservación, a través del cual se posibilita la participación de diversos actores en la gestión del sistema, a la vez que se realizan acuerdos entre los actores estatales, actores privados y comunitarios, con el fin de que se implementen nuevos mecanismos de sostenibilidad financiera. De este modo, el Objetivo 6 del Plan Estratégico establece como acciones necesarias la implementación de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador (PANE), la creación de un Fideicomiso de Administración con los recursos provenientes de la autogestión de las áreas protegidas que asegure la reinversión, la negociación de acuerdos de cooperación internacional y con el sector privado para la canalización de recursos reembolsables y no reembolsables, la implementación de mecanismos de compensación financiera por los impactos ambientales negativos provocados por actividades extractivas que se realizan en las áreas protegidas, la inversión de capital para el desarrollo turístico en el SNAP, entre otros.⁸



Marco Regulatorio

En relación a la sostenibilidad financiera del SNAP solo existe la disposición constitucional mencionada anteriormente, para que el Estado asigne los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema de áreas protegidas. A pesar de haber pasado más de un año desde la aprobación de la Constitución, no existe ninguna normativa que reglamente esta disposición, por lo cual no se conoce todavía cómo el Estado la cumplirá, así como tampoco se sabe cómo se repartirán estos recursos entre las áreas, ni cuáles serán las fuentes de financiamiento.

Las disposiciones relacionadas con los recursos económicos del SNAP se encuentran dispersas en varias normativas. Por un lado tenemos a la Ley Forestal, en la que se establece el cobro de una tarifa por el ingreso a las áreas protegidas y por otros

servicios⁹, también se señala que se invertirán recursos en la administración de las áreas naturales provenientes del presupuesto general del Estado; fondos por la adjudicación de tierras y bosques; contratos de aprovechamiento forestal, industrialización y comercialización; recursos del Fondo Nacional de Forestación; ingresos por multas, decomisos e indemnizaciones; ingresos que provengan del producto de la venta de plantas provenientes de viveros; préstamos nacionales e internacionales para desarrollo forestal; contribuciones voluntarias, legados y donaciones; fondos por la concesión de patentes de operación turística; fondos por la venta de licencias de caza, colección y comercialización de vida silvestre; recursos que provengan de los derechos de ingreso de visitantes a las áreas protegidas y de fondos generados por la negociación de la deuda externa a favor de conservación¹⁰.

El Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria establece el cobro de derechos por concesión de patentes, ingresos a las áreas y por la prestación de servicios. En consecuencia, las actividades por las cuales se cobra estos rubros son: (i) operación turística y recreacional que realicen personas naturales o jurídicas; (ii) el ingreso de visitantes; (iii) el uso de servicios existentes dentro de las áreas naturales; y, (iv) el aprovechamiento de los recursos por parte de los visitantes¹¹. Estos ingresos son utilizados a través del Presupuesto Anual en la administración de las áreas protegidas¹².

Paralelamente a las disposiciones sobre el cobro de ingreso a las áreas protegidas, en el Libro IX del TULAS se regula el valor de las tarifas para el ingreso a cada área protegida perteneciente al SNAP. Las tarifas de ingreso son cobradas directamente por el personal que está a cargo del área protegida y los valores recaudados son reportados y depositados en dos cuentas diferentes, una que corresponde al Ministerio del Ambiente y otra al Distrito Regional¹³.

De acuerdo al *Análisis de Necesidades de Financiamiento del SNAP*, el manejo financiero de este sistema está desconcentrado en diez Distritos Regionales.¹⁴ Estas entidades deben reportar anualmente la ejecución presupuestaria al Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual presenta

⁹ Ley Forestal, Art. 72

¹⁰ Ibid., Arts. 76 y 77

¹¹ TULAS, Libro III, Art. 180

¹² Ibid., Art. 191

¹³ TULAS, Libro IX, Arts. 4 y 5

¹⁴ En la actualidad el Ministerio del Ambiente esta conformado por Distritos Regionales y Distritos Provinciales. Acuerdo Ministerial No. 175 publicado en Registro Oficial No. 509 del 19 de enero del 2009

⁷ Plan Estratégico del SNAP, pág. 64

⁸ Ibid., págs. 76 - 77

información agregada a nivel de nueve partidas de gasto.¹⁵

Por otro lado, los ingresos que generan las áreas protegidas por autogestión se los distribuye de acuerdo a la programación que se ha hecho en el presupuesto del Estado, a través de las partidas presupuestarias asignadas por el Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio del Ambiente. Estos ingresos se reinvierten de acuerdo a las prioridades de las áreas y de los Distritos Regionales, que se encuentren establecidas en los Planes Operativos Anuales, los mismos que previamente son consolidados en la Planta Central del Ministerio del Ambiente.¹⁶

Las asignaciones presupuestarias están reguladas por las normas relativas al presupuesto general del Estado. En lo que respecta a los presupuestos de las instituciones públicas, éstas deben seguir un procedimiento que incluye la realización de un proyecto de presupuesto que es presentado por el titular de la entidad al Ministerio de Economía, entidad encargada de aprobar el presupuesto.¹⁷ El Ministerio de Economía fija el monto global de asignaciones para las entidades y organismos del gobierno con base en las estimaciones de ingresos y gastos, la prioridad en los sectores, proyectos y programas y el financiamiento disponible.¹⁸ Los sectores y proyectos prioritarios son determinados anualmente por una Junta de Planificación de acuerdo a los planes de desarrollo vigentes.¹⁹

Las inversiones en el sector público se las realiza de acuerdo al Plan de Inversiones del Gobierno que es preparado por la Junta de Planificación. SENPLADES es la entidad encargada de determinar las prioridades a las que se sujetan los proyectos de inversión que realicen las entidades públicas. Una vez que las instituciones públicas presentan los proyectos de inversión a SENPLADES, esta entidad emite un dictamen de prioridad anual, de acuerdo a una metodología de jerarquización y a las previsiones presupuestarias del Ministerio de Economía²⁰ y, finalmente, el plan es aprobado por el Ministerio de Economía.²¹ Por esta razón, las entidades y organismos del gobierno no pueden incorporar a sus presupuestos ningún proyecto de inversión que no

haya sido contemplado dentro del Plan de Inversiones²².



Barreras y limitaciones normativas para lograr la sostenibilidad financiera

De la legislación revisada podemos observar algunas barreras y limitaciones normativas en relación a la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En primer lugar, existen varias entidades involucradas en el manejo de los recursos de las áreas protegidas. Por un lado están los Jefes de Área que recaudan las tarifas de ingreso a las áreas, está la Planta Central del Ministerio del Ambiente que es la encargada de presentar el presupuesto al Ministerio de Economía para su aprobación. Por otro lado, intervienen el Ministerio de Economía y SENPLADES, entidades encargadas de aprobar y realizar las asignaciones presupuestarias y aprobar los proyectos de inversión, respectivamente.

A la vez, como consecuencia de la estructura institucional que está detrás del manejo financiero y económico de los recursos del Ministerio del Ambiente, se genera un gran problema debido a la poca flexibilidad en la utilización de los recursos generados por las áreas protegidas en reinversión para infraestructura y equipamiento de las mismas áreas, ya que los ingresos se los distribuye de acuerdo a las asignaciones presupuestarias que el Ministerio de Economía establece para cada institución.

Por otra parte, una limitación normativa la encontramos en la falta de normatividad para que se obtengan recursos económicos por el cobro de los servicios y bienes ambientales que generan las áreas protegidas. A pesar de que en la Estrategia Nacional de Biodiversidad se establece como una política fundamental precisamente el cobro por servicios ambientales y la diversificación de las fuentes de ingreso de las áreas protegidas, en el TULAS únicamente se prevé el cobro de una tarifa o patente en el caso de ciertas actividades.

¹⁵ Las partidas de gasto son: sueldos, servicios básicos, servicios generales, traslado e instalación, mantenimiento y reparación, arrendamiento de bienes, otros gastos financieros, bienes de uso y consumo y bienes muebles

¹⁶ *Ibid.*, pág. 68

¹⁷ Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Arts. 52 y 54

¹⁸ *Ibid.*, Art. 67

¹⁹ *Ibid.*, Art. 66

²⁰ Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público, Art. 30

²¹ Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Art. 69

²² *Ibid.*, Art. 70

Otra barrera se presenta en el caso de los proyectos de inversión. Como se explicó anteriormente, las instituciones públicas no pueden invertir directamente en proyectos, a menos que éstos hayan sido considerados por la Junta de Planificación y aprobados por el Ministerio de Economía. De esta forma, se puede observar que la gran barrera es contar con el respaldo político de las instituciones involucradas en la planificación de los presupuestos y los proyectos de inversión, por lo que se puede decir que para el Ministerio del Ambiente representa una desventaja, ya que la inversión en áreas protegidas no es considerada prioritaria para los tomadores de decisiones.

Adicionalmente, constituye una barrera significativa la inexistencia de una normativa específica que regule el manejo financiero del SNAP, a través de la cual se especifiquen las fuentes de financiamiento y los procesos de manejo de los recursos de dicho Sistema. En esta normativa se debería considerar la inclusión y regulación de una cuenta independiente y exclusiva para las áreas protegidas que permita la flexibilidad necesaria para que los recursos que se obtienen por autogeneración puedan ser reinvertidos directamente en el SNAP, sin que tengan que pasar a financiar otros proyectos que no están relacionados con las áreas protegidas.

Conclusiones

- La estructura del manejo financiero del SNAP es complicada debido a la diversidad de actores que están involucrados. Si se simplificaran los procesos administrativos y el manejo financiero, podría implicar el ahorro de un rubro significativo que se lo podría utilizar para satisfacer algunas necesidades de manejo de las áreas protegidas
 - Las inversiones que se realiza en las áreas protegidas dependen del plan de inversiones del gobierno, el cual es realizado con base en la priorización de los proyectos de inversión determinados por SENPLADES y su posterior aprobación por el Ministerio de Economía, por lo que no es factible que el Ministerio del Ambiente invierta directamente en las áreas protegidas
 - Los ingresos que obtienen las áreas protegidas por autogeneración legalmente no pueden ser reinvertidos en las mismas áreas, ya que estos ingresos se redistribuyen a través del presupuesto general del Estado y que posteriormente pasan a las asignaciones presupuestarias que se otorgan al Ministerio del Ambiente
- Los recursos que obtienen las áreas protegidas, en su mayoría, provienen del cobro de tarifas de ingreso, sin embargo no se ha aplicado mecanismos alternativos para la obtención de ingresos como los previstos en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan Estratégico del SNAP y tampoco se ha reglamentado la disposición constitucional de los servicios ambientales, a través de la cual se podría generar nuevos ingresos para las áreas protegidas

Fuentes consultadas

Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de septiembre de 2004

Constitución Política de la República del Ecuador

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre del 2008

Convenio sobre Diversidad Biológica, Registro Oficial No. 647, 6 de marzo de 1995

Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Registro Oficial No. 337 de 16 de Mayo de 1997

Ministerio del Ambiente, *Análisis de Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, Quito, Ecuador, 2005

Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001 - 2010, Decreto Ejecutivo No. 2232 de 9 de enero del 2007. Registro Oficial No. 11 de 30 de enero de 2007

Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007 – 2016, Registro Oficial Suplemento No. 343 de 22 de mayo del 2008

Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público, Registro Oficial Suplemento No. 136 de 26 de Febrero de 1993

Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, Decreto Ejecutivo No. 3516, Registro Oficial No. 2, Edición Especial, de 31 de marzo de 2003