

Autores: Marlon Flores y Andrew Bovarnick

Traducción: Fast Lines Inc.

Diseño: Fast Lines Inc.

Fotos: pág. 1, Perú/Marlon Flores; pág. 3, Chile; pág. 4, Chile/Iñaki Martínez; pág. 8, Ecuador/Marlon Flores; pág. 12, Chile/Fernando Valenzuela; pág. 14, Perú/Mey Lin Chiang; pág. 24, Chile/ Iñaki Martínez; pág. 26, Guatemala; pág. 30, Guatemala; pág. 31, Perú/ Mey Lin Chiang; pág. 38, Perú/Helen Gomero; pág. 39, Guatemala

Cita de la publicación: Flores, M., y Bovarnick, A. (2016). Guía para mejorar el presupuesto y el financiamiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Lecciones aprendidas en Chile, Guatemala y Perú, julio de 2012 – abril de 2014. PNUD.

Copyright © PNUD, 2016



GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Guía para mejorar el presupuesto y el financiamiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas

Lecciones aprendidas en Chile, Guatemala y Perú

Julio de 2012 – Abril de 2014

Marlon Flores y Andrew Bovarnick

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a los gobiernos de Chile, Guatemala y Perú por su apoyo y las facilidades ofrecidas para trabajar en este innovador proyecto, así como a los respectivos equipos de PNUD y TNC, que dirigieron la implementación del proyecto y prepararon informes de lecciones aprendidas subregionales. También agradecen al personal del PNUD del Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe: Christopher Briggs, ex Jefe Regional de Prácticas para el Grupo de Energía y Medio Ambiente del PNUD-ALC; Matilde Mordt, Jefa Regional de Prácticas para el Desarrollo Sostenible del PNUD-ALC; Helen Negret, Asesora Técnica Regional del Centro de Regional de Servicios para América Latina y el Caribe del PNUD; y Lila Gil, a cargo del equipo de TNC en este proyecto.

PNUD y TNC agradecen a la Fundación Gordon and Betty Moore y al Gobierno de España por sus valiosas contribuciones, que hicieron posible este proyecto.

Los autores también desean agradecer a aquellos colegas que ofrecieron comentarios y revisiones, como Aaron Bruner, Paul Critician, Lila Gil, Juan Carlos Godoy, Luis Alberto Gonzales, Juan Ladrón de Guevara, Fernando León Morales, Isnardo López, Matilde Mordt, Caroline Petersen y Leonel Tapia.

Equipo del proyecto

Andrew Bovarnick, Director de Proyecto del PNUD

Marlon Flores, Asesor Técnico Sénior y Gerente de Proyecto del PNUD

Lila Gil, Líder de Equipo de TNC

Chile

Juan Ladrón de Guevara, Coordinador del Proyecto Nacional

Raul O’Ryan, ex Oficial de Medio Ambiente del PNUD Chile

Francisco Solís, Representante de País de TNC

Guatemala

Carlos Rodríguez Oliver, Coordinador del Proyecto Nacional

Flor Bolaños, Oficial de Medio Ambiente del PNUD Guatemala

Juan Carlos Godoy, Representante de País de TNC

Perú

Abel Aucasime, Coordinador del Proyecto Nacional

James Leslie, Oficial de Medio Ambiente del PNUD Perú

Luis Alberto Gonzales, Representante de País de TNC

Prefacio

Las instituciones a cargo de los sistemas nacionales de áreas protegidas están comprometidas en una tarea de relevancia sin precedentes: conservar el acervo natural de sus naciones para el uso, el beneficio y el disfrute de las generaciones presentes y futuras. Estas instituciones son las defensoras del territorio público prístino, los ecosistemas y los servicios que brindan los ecosistemas que son indispensables para asegurar el desarrollo sostenible a largo plazo de sus naciones. De igual importancia es la responsabilidad de los organismos nacionales de áreas protegidas de gestionar, con los más altos estándares profesionales, el financiamiento público que se les asigna para conservar estos recursos naturales indispensables.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de proyectos financiados por el FMAM y otras fuentes, ha apoyado el establecimiento, la consolidación y la gestión efectiva de áreas protegidas en América Latina y el Caribe durante casi dos décadas. Una medida crucial para asegurar sistemas de áreas protegidas efectivos en la región y, por lo tanto, posibilitar la provisión de servicios del ecosistema clave y vitales para el desarrollo, es dotarlos de financiamiento estable y predecible.

Con el fin de apoyar a los gobiernos de la región a abordar el problema de la sostenibilidad financiera en sus sistemas de áreas protegidas, el PNDU produjo, en 2007, una Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera como un instrumento para ayudar a los gerentes y los responsables de la toma de decisiones a identificar y presentar necesidades y brechas en el financiamiento de manera sistemática y periódica. Más recientemente, en 2010, el PNUD, en colaboración con The Nature Conservancy, publicó el informe “Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión”. Este informe compara y agrupa datos financieros oficiales y perspectivas cualitativas sobre la salud de la sostenibilidad financiera de áreas protegidas de 20 países de América Latina y el Caribe (ALC). Con base en estos estudios y herramientas prácticas, estamos orgullosos de presentar esta nueva “Guía para mejorar el

presupuesto y el financiamiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas: Lecciones aprendidas en Chile, Guatemala y Perú”, un esfuerzo para continuar apoyando a los gobiernos para que aborden la difícil cuestión de proveer financiamiento adecuado a largo plazo para los sistemas nacionales de áreas protegidas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sus socios nacionales se sienten afortunados de haber tenido la oportunidad de trabajar con los sistemas nacionales de áreas protegidas con el objetivo común de mejorar la formulación y la ejecución de los presupuestos anuales. La preparación de esta guía representa una tarea pequeña pero única en la historia de los sistemas nacionales de áreas protegidas en América Latina. Agradecemos a la Fundación Moore y al Gobierno de España su generoso apoyo en la preparación de esta guía.

El desarrollo de esta guía es también un paso importante para la comprensión política del valor de invertir en áreas protegidas. Analizar cómo preparan y ejecutan los presupuestos las instituciones que gestionan las áreas protegidas es un paso crítico para fortalecer los estándares de transparencia y rendición de cuentas y, por lo tanto, para profesionalizar la gestión financiera. La mejora de los presupuestos de las áreas protegidas ayudará también a priorizar las operaciones, mejorar la calidad del gasto, demostrar que hay un rendimiento de las inversiones y asegurar un financiamiento central a largo plazo sostenible y adecuado. Confiamos en que esta nueva guía será una herramienta útil para los responsables del presupuesto y de la toma de decisiones de los organismos nacionales de sistemas de áreas protegidas en toda la región ALC.



Jessica Faieta
*UN Assistant Secretary-General and
UNDP Regional Director for Latin America and the Caribbean*

Acrónimos y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (España)
ALC	América Latina y el Caribe
AP	Área Protegida
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CONAF	Corporación Nacional Forestal (Chile)
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente (Chile)
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GBR	Marco de gestión basada en resultados (del FMAM)
INAB	Instituto Nacional de Bosques (Guatemala)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MH	Ministerio de Hacienda
MINAM	Ministerio del Ambiente (Perú)
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFONANPE	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Perú)
SAP	Sistema(s) de Áreas Protegidas
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Perú)
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Chile)
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Perú)
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNAPSE	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Chile)
TNC	The Nature Conservancy
TSA	Análisis enfocado de escenarios (<i>Targeted Scenario Analysis</i>)

Índice

Prefacio.....	i
Acrónimos y abreviaturas	ii
PARTE I: Introducción	1
1.1 Resumen y observaciones clave	1
1.2 Propósito de esta guía.....	5
1.3 La importancia de optimizar los presupuestos centrales de sistemas de áreas protegidas	5
PARTE II: Contexto del proceso presupuestario nacional	8
Fase 1: Formulación del presupuesto	11
Fase 2: Negociaciones en el nivel ejecutivo: Ministerio de Hacienda y organismos centrales de planificación.....	15
Fase 3: Aprobación en el nivel legislativo.....	19
Fase 4: Ejecución y evaluación del presupuesto	21
PARTE III: Indicadores de desempeño.....	24
3.1 Observaciones	27
3.1.1 Indicadores de conservación basados en resultados	27
3.1.2 Indicadores de desempeño financiero	27
3.1.3 Indicadores de impacto económico.....	27
3.2 Recomendaciones.....	29
Anexos	31
Anexo 1. Funciones clave del grupo de trabajo para el presupuesto de los SAP	31
Anexo 2. Estrategias para introducir un presupuesto basado en prioridades	32
Anexo 3. Plantilla para definir estrategias de reducción de costos.....	35
Anexo 4. El enfoque de 5 pasos para desarrollar estrategias de comunicación efectivas.....	36
Anexo 5. Plantilla para formular indicadores de desempeño SMART para los SAP.....	36
Anexo 6. Definiciones de la gestión basada en resultados	38
Referencias.....	39

PARTE I: Introducción



1.1 Resumen y observaciones clave

Durante la pasada década, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y The Nature Conservancy (TNC) han ayudado a gobiernos de América Latina a fortalecer la sostenibilidad financiera de sus sistemas de áreas protegidas (SAP). Gran parte del apoyo del PNUD a los países ha sido posible gracias al financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

La importancia de los presupuestos centrales para el financiamiento de los SAP se determinó a través de la experiencia y el análisis del financiamiento de SAP de varios países. En base a esto, el PNUD, en colaboración con TNC, inició un Proyecto de Apoyo en la Negociación Presupuestaria para Áreas Protegidas (de aquí en adelante el Proyecto) entre julio de 2012 y abril de 2014. El Proyecto se imple-

mentó con apoyo financiero de la Fundación Gordon and Betty Moore y el Gobierno de España.

Los principales objetivos del Proyecto eran proveer el apoyo técnico necesario para mejorar la formulación, negociación y aprobación de presupuestos para los SAP nacionales en tres países piloto: Chile, Guatemala y Perú, y sistematizar las lecciones aprendidas mediante una guía para mejorar la calidad y el monto del presupuesto y los fondos de los SAP. El Proyecto cubre una importante brecha en el financiamiento de las áreas protegidas (AP). A fin de lograr los objetivos mencionados, el Proyecto examinó cuatro etapas distintas del ciclo presupuestario de los SAP:

1. formulación;
2. negociación;
3. aprobación; y
4. ejecución y evaluación.

Esta guía presenta lecciones aprendidas sobre cómo aumentar las asignaciones del presupuesto central para SAP a través de un proceso de negociación presupuestaria fortalecida, basado en las experiencias y los resultados generados por el Proyecto. El análisis del ciclo presupuestario de los SAP en los tres países objetivo reveló debilidades en cada fase, en parte como resultado de desconexiones funcionales importantes entre las fases. Las observaciones y recomendaciones más importantes del Proyecto incluyen:

Generales

- Los presupuestos de los SAP no se orientan hacia los responsables de la toma de decisiones; es decir, los presupuestos actuales no pueden ser utilizados por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) ni el Ministerio de Hacienda (MH) para argumentar la necesidad de incrementar el presupuesto de los SAP.
- Hay una falta grave de datos adecuados que apoyen el ciclo presupuestario de los SAP, incluidos resultados de conservación y costos realistas, necesidades financieras e indicadores del impacto económico e indicadores basados en resultados.
- En general, no se consulta a los gerentes de las AP ni estos están preparados para ofrecer aportes durante la fase de preparación del presupuesto del SAP (aunque en Perú esta consulta se está institucionalizando).
- La formulación del presupuesto del SAP a menudo no logra cumplirse dentro de los plazos generales de presentación de presupuestos nacionales, que son a principios de año (de enero a abril). Por consiguiente, el presupuesto normalmente se basa en el del año anterior.

Fase 1: Formulación del presupuesto

- Los presupuestos anuales para los SAP tienden a basarse en las asignaciones de años anteriores y utilizan un enfoque de presupuesto incremental, es decir, que puede incluir el pedido de un aumento porcentual (que puede resultar en aumentos marginales, dependiendo de la disponibilidad de los fondos). En este enfoque, las prioridades de inversión no se toman en cuenta durante la formulación.
- En base al enfoque de presupuesto incremental/techo presupuestario, no se requiere que los organismos que manejan los SAP preparen planes de inver-

sión a largo plazo (más de 5 años). La falta de estos planes de inversión a largo plazo es una de las razones por las que el MH puede recortar el presupuesto de los SAP, ya que no hay consecuencias visibles en el largo plazo.

- Para considerar aumentos presupuestarios, el MH, que aprueba todos los presupuestos, necesita ver cómo apoyan los SAP el desarrollo económico local y nacional, y que son una inversión rentable. Por lo tanto, los presupuestos de los SAP deben incluir información clara sobre los resultados de conservación y la rentabilidad (tasa de retorno) de las inversiones.
- Cuando se asignan fondos públicos, el MH principalmente considera el costo de oportunidad, es decir, cómo pueden gastar sus fondos de la mejor forma; las estimaciones de las necesidades financieras de los SAP solamente no son suficientes para un aumento en el presupuesto.
- Aunque los SAP han estado trabajando en la valoración económica de las AP en años recientes, la formulación e introducción de indicadores del impacto económico han sido descuidadas. Los SAP aún no utilizan indicadores que capturen e informen su contribución al desarrollo económico, por lo que los presupuestos no pueden demostrar su valor al MH.
- Actualmente, el MH no requiere estos indicadores y no comunica a los SAP qué indicadores serían útiles para aumentar los presupuestos. Por su parte, los SAP no tratan de entender qué necesita el “responsable de la toma de decisiones” más importante (el MH) para aumentar las asignaciones presupuestarias.
- Algunos SAP, como los de Perú, han comenzado a cambiar una actividad presupuestaria por un presupuesto basado en resultados.
- Las iniciativas internacionales y nacionales para promover un incremento del financiamiento del gobierno a los SAP se centran principalmente en promover el aumento del componente de costos recurrentes en el presupuesto de los SAP e ignoran el incremento de gastos de capital y la formulación de proyectos de inversión pública en la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas en AP.
- Los planes de gestión de AP no se usan para apoyar la planificación presupuestaria.



Fase 2: Negociación del presupuesto

- La revisión y negociación del presupuesto de los SAP en el nivel ejecutivo (MH) es vital, porque es aquí donde pueden producirse los recortes o aumentos más importantes al presupuesto de los SAP. En este caso, el MMA puede decidir aplicar el recorte al presupuesto de los SAP porque estos usualmente están clasificados como de baja prioridad en relación con otros departamentos del MMA. Por lo general, cuando el MMA maneja las AP, el presupuesto del SAP compite con otros departamentos del MMA que podrían tener prioridad más alta.
- La fase de negociación es una oportunidad única de presentar datos que normalmente no están incluidos en el presupuesto de los SAP.
- Los revisores del presupuesto en el MH están abiertos a recibir explicaciones e información complementaria en reuniones presenciales para entender mejor las necesidades de los SAP y los beneficios de realizar la inversión.
- El MH acepta de buen grado indicadores de desarrollo económico vinculados a resultados de conservación y datos complementarios de las valoraciones de AP.

- Los presupuestos de los SAP podrían ser revisados por un especialista de presupuestos del MH que tenga un entendimiento limitado sobre lo que son resultados de conservación; por ello, los datos más importantes pueden traducirse en impactos económicos. Por ejemplo, eliminar la caza furtiva de los osos de anteojos, al mínimo costo posible, puede resultar también en un aumento de los beneficios relacionados con el turismo, nuevos puestos de trabajo, incremento de ingresos e ingresos tributarios provenientes del sector de turismo.

Fase 3: Aprobación en el nivel legislativo

- Una vez que el presupuesto de los SAP se aprueba en el nivel ejecutivo (MH), necesita aprobarse en el nivel legislativo y se envía a una comisión del presupuesto en el congreso para su revisión. Durante las negociaciones, el presupuesto de los SAP, que normalmente es parte del presupuesto del MMA, puede ser debatido por legisladores que no están interesados en aumentar el presupuesto del MMA y que además también tienen un entendimiento limitado de los resultados de conservación.
- Los presupuestos de los SAP están normalmente “escondidos” en el presupuesto del MMA (cuando

los organismos que manejan las AP se encuentran dentro del MMA), y los legisladores de las comisiones de presupuestos podrían no tener tiempo para mirar los detalles del presupuesto de los SAP. Los legisladores pueden también objetar a aumentos generales del presupuesto en un organismo sectorial como el MMA, y esto puede afectar negativamente al presupuesto de los SAP.

- Por lo tanto, las campañas de comunicación exhaustivas para apoyar el proceso de aprobación del presupuesto de los SAP pueden reducir la posibilidad de recortes en el presupuesto en el nivel legislativo y pueden ayudar a los legisladores que solicitan aumentos. Estas campañas de comunicación deben dirigirse tanto a los legisladores como al público (los votantes) y deben centrarse en cómo contribuyen las inversiones en SAP al desarrollo económico y social.

Fase 4: Ejecución y evaluación del presupuesto

- La ejecución del presupuesto se evalúa comparando el nivel de gasto con lo que se asignó, para determi-

nar si hay fondos sin utilizar que puedan reasignarse ya sea dentro del MMA o directamente en otro sector vía el MH.

- La evaluación del presupuesto de los SAP sigue de cerca lo que se ha aprobado, porque las asignaciones del presupuesto no se basan en resultados o prioridades; por el contrario, la mayoría de los fondos se asigna a costos recurrentes, como salarios, beneficios y operaciones. La evaluación de la ejecución del presupuesto podría ser más efectiva si los presupuestos de los SAP se vincularan a resultados. Por ejemplo, Perú está en el proceso de cambiar a un presupuesto basado en resultados.
- Los presupuestos de los SAP carecen de indicadores basados en resultados (conservación, costo-efectividad e impacto económico), y no existe un mecanismo dentro del MH o el MMA para evaluar el impacto de la inversión en los SAP cuando se evalúa la ejecución del presupuesto. Esto crea un círculo vicioso, ya que no se producen datos para el siguiente ciclo presupuestario que muestren los impactos de la inversión en financiamiento.

Indicadores de desempeño

- Como los presupuesto de los SAP no están vinculados a indicadores de desempeño medibles, el MH no puede evaluar el rendimiento de la inversión. Los tipos de indicadores que el MH está interesado en evaluar cuando considera las asignaciones presupuestarias incluyen:
 - **Indicadores de conservación basados en resultados.** Estos indicadores miden y comunican los resultados de conservación esperados sobre la base de programas y actividades que se incluyen en un plan de gestión de AP o un plan de operaciones anual. Algunos ejemplos de esos indicadores pueden ser: una reducción del 50% en la tasa de caza ilegal de osos de anteojos, una reducción del 25% de áreas con especies invasoras, una reducción del 50% en la explotación forestal ilegal para leña, un aumento del 30% en las visitas anuales a una AP específica o un aumento del 50% de áreas cubiertas con especies de plantas endémicas.
 - **Indicadores de costo-efectividad (incluida la eficiencia y la transparencia).** Estos indicadores miden la viabilidad financiera al fijarse en



si los SAP produjeron resultados adecuados en relación con el monto gastado, por ejemplo, si los SAP alcanzaron los resultados de conservación propuestos utilizando recursos financieros mínimos y diversificados. Los indicadores de eficiencia miden si los SAP logran los resultados propuestos con un monto mínimo de tiempo, esfuerzo y habilidades técnicas. Estos indicadores también pueden utilizarse para evaluar las mejoras en la transparencia, como proveer mayor acceso a la información dentro de los sistemas de gestión financiera de los SAP a partes interesadas (por el ejemplo el MH, la asamblea legislativa, los gobiernos locales, las comunidades, el público y los donantes).

- **Indicadores de impacto económico.** Estos indicadores evalúan el impacto económico de las intervenciones de conservación en los SAP, por ejemplo, cómo una gestión sostenible del ecosistema en los SAP resulta en una mayor producción sostenible de los sectores económicos que dependen de los servicios de los ecosistemas en AP. Algunos ejemplos de esos indicadores pueden ser: porcentaje de nuevos puestos de trabajo en el sector de turismo, nivel de mayor productividad de la agricultura por irrigación, aumento en el porcentaje de la producción de energía hidroeléctrica o un aumento del porcentaje de ingresos que el gobierno recibe por impuestos al turismo.

La falta de estos indicadores de desempeño para respaldar los presupuestos de los SAP refuerza la noción de que los SAP son solamente un costo para la economía, sin ningún beneficio.

En las Partes II y III de esta guía se ofrecen recomendaciones más detalladas sobre cómo mejorar cada parte del proceso presupuestario y cómo formular y utilizar los indicadores basados en resultados, respectivamente.

1.2 Propósito de esta guía

Esta guía tiene como finalidad:

- explicar los diferentes pasos que se siguen en la formulación y aprobación de un presupuesto de los SAP;
- identificar debilidades en el proceso de planificación del presupuesto de los SAP;

- proveer una herramienta a los planificadores de presupuestos de los SAP para que evalúen la calidad de su presupuesto y entiendan los riesgos financieros que implica no tomar medidas para mejorar el proceso de formulación del presupuesto de los SAP;
- ofrecer recomendaciones para mejorar cada fase de preparación del presupuesto y formular indicadores basados en resultados;
- asistir a los funcionarios del gobierno en el desarrollo de un presupuesto que asegure una tasa de retorno de las inversiones en SAP;
- brindar recomendaciones para desarrollar un presupuesto de los SAP que resulte más fácil de negociar y financiar en todos los niveles del gobierno; y
- promover más debate y medidas para mejorar la calidad de los presupuestos de los SAP y las asignaciones de fondos públicos.

1.3 La importancia de optimizar los presupuestos centrales de sistemas de áreas protegidas

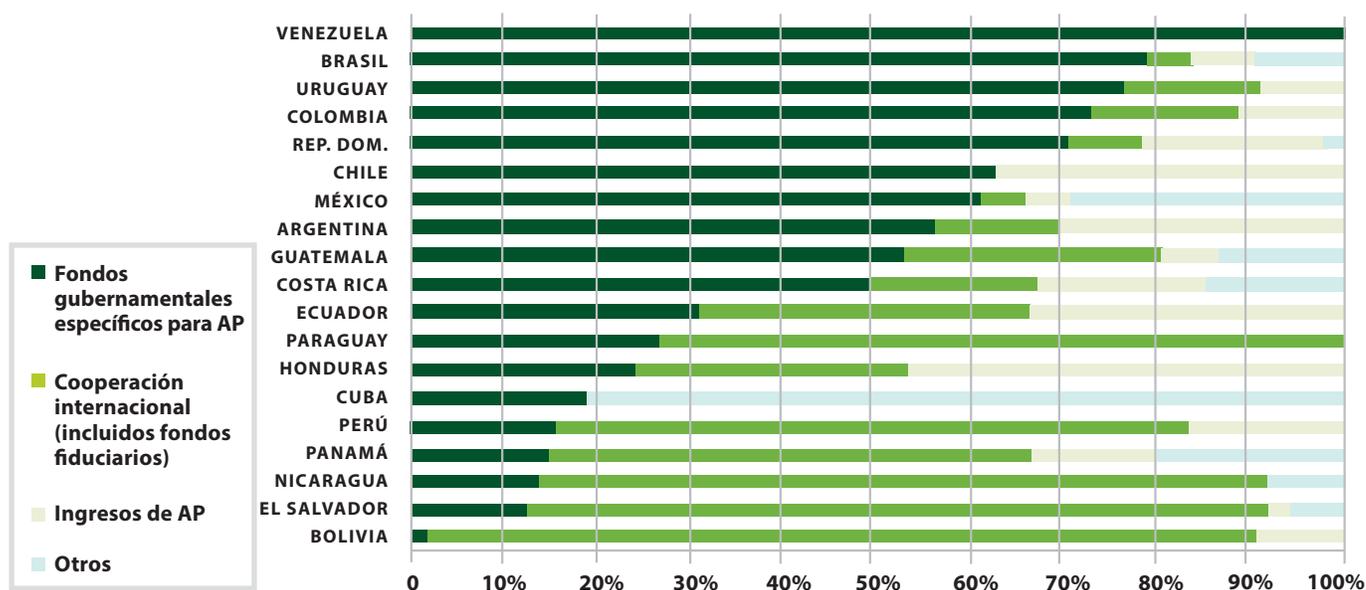
El presupuesto nacional es la herramienta de gestión financiera más importante para todos los organismos sectoriales centrales, incluidos el MMA y los SAP. Es tanto un instrumento financiero que canaliza las prioridades de gasto del gobierno, como el mecanismo para asegurar que los recursos financieros necesarios estén disponibles para lograr los objetivos de desarrollo económico y social del país.

La asignación de fondos públicos de los SAP en el presupuesto nacional es un componente central del financiamiento de los SAP y clave para alcanzar la sostenibilidad financiera de los SAP nacionales. En promedio, de acuerdo con datos de 2010, el financiamiento público representa el 60% de los fondos disponibles para los SAP en América Latina. En el mismo año (2010),¹ el financiamiento público representaba más del 50% del presupuesto total en Chile y Guatemala, mientras que Perú se encontraba por debajo de la media con menos del 20%.²

1 Bovarnick et al. (2010).

2 Un estudio inédito más reciente, "Evaluación de costos y opciones de ingreso para financiar el SINANPE de manera sostenible", preparado por la Universidad del Pacífico (diciembre

Gráfico 1. Composición del presupuesto de SAP en algunos países de América Latina



Fuente: Bovarnick et al. (2010).

El gráfico 1 brinda una visión general de la composición del presupuesto de los SAP y los porcentajes de la región de América Latina en 2010. Los niveles de financiamiento público pueden incrementar notablemente en un año dado, dependiendo de la ocasional voluntad política a corto plazo de apoyar a los SAP. Este fue el caso de Ecuador en 2013, que ese año recibió más del 90% de su presupuesto para SAP en fondos públicos.³

Aunque el financiamiento del gobierno central representa la mayor parte del total de financiamiento de los SAP en muchos países de América Latina, esto no garantiza en absoluto la estabilidad presupuestaria. Los presupuestos de los SAP son un blanco fácil para los recortes presupuestarios. Además, el financiamiento de los SAP es en general inadecuado. En promedio, el financiamiento central existente para SAP cubre menos de lo que se necesita para una gestión de conserva-

ción básica, y representa solamente cerca del 36% de las necesidades financieras para el escenario de financiamiento óptimo.⁴ Según el Banco Mundial (2010), los presupuestos actuales de los SAP no guardan relación con las necesidades, y es poco probable que la cooperación internacional cierre la brecha. En promedio, los gobiernos de América Latina y el Caribe asignan a las AP apenas el 1% de los presupuestos nacionales dedicados al medio ambiente.

El gasto público en SAP promedia solo un 0,008% del PIB en la región de América Latina.⁵ Actualmente pocos SAP generan ingresos propios, por ejemplo a través de

de 2014), indica que en 2013, el ingreso ordinario de SINANPE (del presupuesto central) llegó a 46,7% del ingreso total, y ha tenido un aumento promedio anual de 12,7% entre 2010 y 2015. Sin embargo, el estudio indica que a pesar de los aumentos anuales, el déficit financiero continúa escalando debido a la reducción de fondos provenientes de la cooperación internacional y los costos recurrentes (salarios y prestaciones del personal) cada vez más altos de SINANPE.

3 Revisión de mitad de período del Proyecto PNUD-FMAM; sostenibilidad financiera de SNAP. PNUD (2014).

4 El **escenario de gestión básico** (nivel básico) es el nivel mínimo de financiamiento requerido para operar programas de conservación clave a la vez que se atienden los requisitos básicos de los programas para sostener las funciones de los ecosistemas en áreas protegidas. El **escenario de gestión óptimo** (nivel óptimo) es el nivel ideal de financiamiento requerido para operar todos los programas con el fin de alcanzar y sostener las funciones óptimas de los ecosistemas en áreas protegidas. Óptimo describe el estado ideal del programa si estuvieran disponibles todo el financiamiento, el personal, el equipo y otros recursos necesarios para alcanzar ese estado. Esto aseguraría el logro de los objetivos de corto, mediano y largo plazo para las áreas protegidas, de acuerdo con los más altos estándares medioambientales, sociales y económicos (Flores et al., 2008).

5 Bovarnick et al. (2010).

Cuadro 1. Gasto público en algunos sectores en la región de ALC, como porcentaje del PIB

PAÍS	Gasto público en salud (%) (2004)	Gasto público en educación (%) (2002-2005)	Gasto público militar (%) (2005)	Gasto público en áreas protegidas (%) (2008)
Argentina	4,30	3,80	1,00	0,005
Bolivia	4,10	6,40	1,60	0
Brasil	4,80	4,40	1,60	0,006
Chile	2,90	3,50	3,80	0,003
Colombia	6,70	4,80	3,70	0,005
Costa Rica	5,10	4,90	NA	0,055
Cuba	5,50	9,80	NA	0,005
Ecuador	1,90	1,80	0,50	0,02
El Salvador	2,20	1,00	2,60	0,002
Guatemala	3,50	2,80	0,60	0,002
Honduras	2,30	NA	0,30	0,013
México	4,00	NA	0,60	0,006
Nicaragua	3,00	5,40	0,40	0,005
Panamá	3,90	3,10	0,70	0,01
Paraguay	NA	NA	NA	0,006
Perú	2,60	4,30	0,70	0,002
República Dominicana	1,90	2,40	1,40	0,001
Uruguay	3,60	2,60	1,30	0,002
Venezuela	2,00	NA	1,20	0,006

Fuente: Bovarnick et al. (2010).

entradas a las AP, y menos aún tienen permitido por ley conservar los ingresos autogenerados para incrementar sus presupuestos.

En la mayoría de los países de América Latina, por ejemplo, el impacto de triplicar el presupuesto de los SAP para alcanzar niveles de financiamiento óptimos supondría, en promedio, solo un 0,024% del PIB. El cuadro 1 muestra la relación actual entre el gasto público en SAP en América Latina y el gasto en otros sectores prioritarios, como porcentaje del PIB. En 2008, en Chile, Guatemala y Perú el gasto público en SAP representó solamente un 0,003%, 0,013% y 0,001% del PIB, respectivamente. Sin embargo, es importante reconocer que no hay un nivel óptimo único de inversión en SAP como porcentaje del PIB, porque las necesidades financieras de los SAP pueden variar

de acuerdo con sus objetivos de gestión y una gama de variables, como el costo de reducir las amenazas a las AP. Por lo tanto, el gasto en SAP como porcentaje del PIB, tanto en naciones desarrolladas como en desarrollo, es meramente una referencia.

No obstante, hasta la fecha no se ha hecho mucho por evaluar y mejorar las asignaciones a los presupuestos de los SAP por parte del gobierno, con pocas excepciones. Los gerentes de los SAP llevan décadas argumentando que los SAP no son una prioridad para el gobierno, y que otros sectores, como educación, salud y obras públicas, cuentan con toda la atención, haciendo casi imposible negociar aumentos al presupuesto. El resto de esta guía muestra cómo rectificar este problema.

PARTE II: Contexto del proceso presupuestario nacional



El MH⁶ prepara cada año el presupuesto nacional de un país. El presupuesto nacional define cuánto dinero se asigna a sectores como educación, salud, seguridad, ciencia y tecnología, agricultura, energía, obras públicas y el medio ambiente, así como a otras áreas, incluidas pensiones y pago de la deuda. El presupuesto lo ejecutan varios ministerios y otros organismos gubernamentales.

El contenido del presupuesto nacional indica las prioridades de gasto del gobierno para todos los organismos centrales, como los ministerios de la rama ejecutiva, así como la rama legislativa, la judicial y la Suprema Corte. Cada año, el MH prepara y publica los contenidos del presupuesto na-

cional aprobado, para que el público pueda comprender mejor ese presupuesto y el uso de los recursos públicos.

Los organismos gubernamentales utilizan diferentes enfoques para preparar el presupuesto, incluido el **enfoque de presupuesto incremental** y el **presupuesto basado en prioridades**.⁷ El enfoque de presupuesto incremental, que es el enfoque que más se utiliza habitualmente para

6 El término Ministerio de Hacienda se utiliza para describir al organismo gubernamental responsable de revisar la propuesta de presupuesto de los SAP antes de que pase a la asamblea legislativa. En Chile y Colombia es el Ministerio de Hacienda, mientras que en Perú es el Ministerio de Economía.

7 El **presupuesto basado en prioridades** se conoce también como presupuesto en base a resultados. Mediante este enfoque, los SAP podrían identificar las prioridades estratégicas más importantes entre los programas de conservación y clasificar los programas según lo bien que se alinean con sus prioridades. Como los recursos pueden después ser asignados de conformidad con las clasificaciones, es vital que los planes de gestión de SAP definan claramente las prioridades entre actividades de conservación, programas, objetivos, metas y resultados. Las estrategias para introducir el presupuesto basado en prioridades en los SAP se incluyen en el anexo 1.

Cuadro 2. Contexto institucional de los presupuestos de los SAP

País	SAP reconocido oficialmente	Organismo principal que gestiona los SAP	¿Dentro del Ministerio de Medio Ambiente?	Enfoque presupuestario
Chile	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE)	CONAF (Corporación Nacional Forestal) / Ministerio de Bienes Nacionales*	No (CONAF es una entidad privada dentro de Ministerio de Agricultura)	Enfoque de presupuesto incremental/techo definido por el MdH
Guatemala	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP)	CONAP (Consejo Nacional de Áreas Protegidas)	No (dentro de la Oficina del Presidente)	Enfoque de presupuesto incremental/techo definido por el MdH
Perú	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)	SERNANP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Estado)	Sí	Enfoque de presupuesto incremental/techo definido por el MdH

* El Ministerio de Bienes Nacionales es el responsable de mantener y actualizar la información cartográfica, legal y estadística de los activos fiscales, incluidas las áreas protegidas propiedad del estado.

los presupuestos de los SAP, provee una base para gestionar el ingreso anual (la asignación presupuestaria anual del gobierno) y los gastos. Los aumentos presupuestarios en virtud del enfoque de presupuesto incremental podrían ser factibles cuando hubiera, por ejemplo, un aumento general anual de los ingresos del presupuesto nacional (por ejemplo, entre el 5% y el 10%) en comparación con el año anterior. En ese caso, el presupuesto de los SAP podría incrementarse en consecuencia, y los aumentos del presupuesto pueden distribuirse entre las principales áreas, como salarios, combustible, mantenimiento y servicios públicos, así como equipos y vehículos. Sin embargo, cuando las asignaciones del presupuesto central disminuyen, la práctica habitual según el enfoque de presupuesto incremental es realizar recortes globales, incluso si esos recortes no son estratégicos y pueden socavar el logro de las metas de los SAP. Los aumentos o las disminuciones del presupuesto nacional determinan el “techo presupuestario”⁸ que cada organismo usará para preparar su presupuesto. El techo presupuestario de un organismo puede también ser igual al presupuesto del año anterior (es decir, sin aumentos ni disminuciones), incluso en años en los que el presupuesto nacional general haya aumen-

tado. En ese caso, un presupuesto de los SAP optimizado será útil para negociar un incremento.

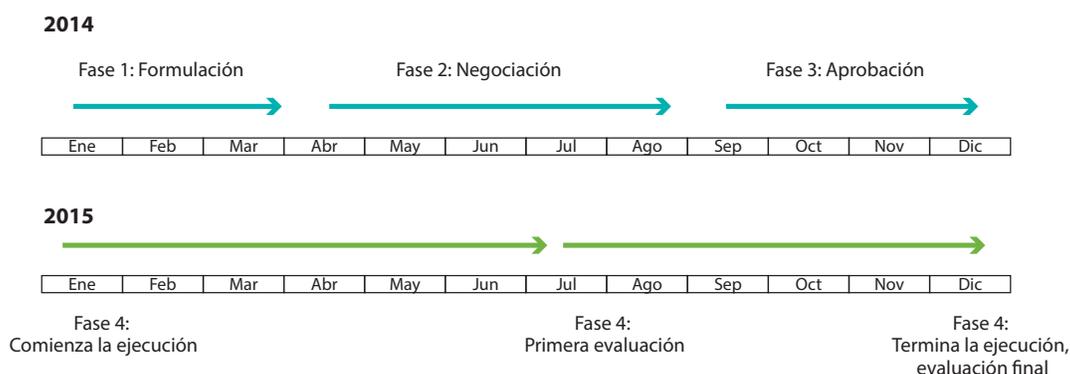
El presupuesto de los SAP es a menudo parte del presupuesto del MMA. Sin embargo, aunque este es el caso en Perú, los presupuestos anuales de los SAP en Chile y Guatemala no están vinculados a los presupuestos del MMA. En Chile y Guatemala, las áreas protegidas se encuentran bajo la gestión de organismos autónomos o dependen de otros organismos que no son el MMA. El cuadro 2 muestra el contexto institucional de los presupuestos de los SAP y su enfoque presupuestario en tres países piloto: Chile, Guatemala y Perú.

Los tres organismos de los SAP en los países piloto (Chile, Guatemala y Perú) utilizan el enfoque de presupuesto incremental o un techo definido por el MH. Sin embargo, en los últimos años, los gobiernos han comenzado a inclinarse por un enfoque de presupuesto basado en prioridades y orientado a resultados; este es el caso en la actualidad en Perú.

Las diferentes etapas en la formulación y aprobación del presupuesto nacional determinan juntas el ciclo presupuestario anual, un proceso dinámico y flexible mediante el cual el gobierno programa, ejecuta y evalúa sus actividades financieras y el presupuesto. Habitualmente, la oficina del presupuesto del MH es la responsable de liderar el ciclo presupuestario anual, con el apoyo de un organismo central de planificación. Con este propósito, la oficina del presupuesto prepara una gama de lineamientos

8 El término “techo presupuestario” se aplica habitualmente a los presupuestos nacionales. Las naciones calculan los techos presupuestarios anualmente, de acuerdo con los ingresos generados por impuestos, cargos, multas y otros recursos. Con el techo presupuestario en mente, el gobierno asigna fondos para todos los proyectos públicos para el siguiente año fiscal. Los gobiernos pueden aumentar los techos presupuestarios mediante una suba de impuestos: www.ehow.com/info_8403809_budget-ceiling.html#ixzz2vah9u55d

Gráfico 2. Ciclo presupuestario de los SAP en Chile, Guatemala y Perú (2014-2015)



y normas técnicas para que el ciclo presupuestario se complete de manera oportuna. El ciclo presupuestario de las AP comprende cuatro fases:

- Fase 1: formulación
- Fase 2: negociación
- Fase 3: aprobación
- Fase 4: ejecución y evaluación

El proceso de planificación real, que incluye las fases 1 a 3, se lleva a cabo durante el primer año, mientras que la fase 4 (ejecución y evaluación) se lleva a cabo al año siguiente (véase el gráfico 2). No hay diferencias significativas en los plazos de las cuatro fases entre Chile, Guatemala y Perú. Las conexiones de efectividad y funcionalidad entre cada una de estas fases son vitales para un ciclo presupuestario anual efectivo.

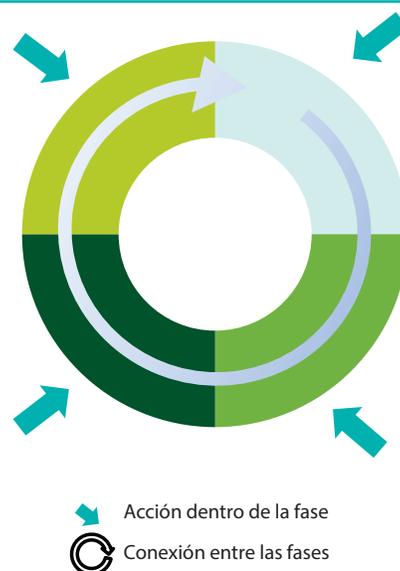
Observaciones generales

- Una revisión del ciclo presupuestario de los SAP en los tres países objetivo durante la etapa de planificación del Proyecto reveló debilidades en cada fase, causadas en parte por desconexiones funcionales importantes entre las fases. Por lo tanto, es vital que se mejore cada una de estas fases y la conexión entre ellas. El gráfico 3 muestra las brechas actuales en el proceso, mientras que el gráfico 4 muestra la situación ideal después de la intervención.
- Una de las principales trabas que afectan al proceso presupuestario, particularmente en la fase de formulación, es la falta de datos adecuados para respaldar el presupuesto de los SAP (es decir, resultados de conservación esperados, costos realistas y necesida-

Gráfico 3. Situación actual



Gráfico 4. Situación ideal después de la intervención



Cuadro 3. Fases del presupuesto e instituciones

Fase	Institución	Plazo
1. Formulación	SAP/Ministerio de Medio Ambiente u otro	De enero a abril
2. Negociación	Organismos de planificación/Ministerio de Hacienda	De mayo a septiembre
3. Aprobación	Congreso nacional	De octubre a diciembre
4. Ejecución y evaluación	SAP/Ministerio de Medio Ambiente u otro	De enero a diciembre (del siguiente año)

des financieras, estrategias de reducción de costos e indicadores basados en resultados). Además, ni los organismos de los SAP ni los organismos centrales de planificación presupuestaria promueven el costo-eficiencia de manera sistemática.

- Habitualmente, no se consulta a los gerentes de las AP ni estos están preparados para brindar aportes durante la fase de preparación del presupuesto de los SAP. Los SAP reciben un presupuesto que ha sido preparado por el MMA en base al presupuesto del año anterior, con un pequeño aumento o disminución dependiendo de la situación del presupuesto nacional anual (es decir, enfoque de presupuesto incremental). En Perú, sin embargo, el organismo de las AP, SERNANP, está institucionalizando un sistema coordinado en el cual los gerentes de las AP preparan un borrador de presupuesto que primero se envía a la oficina central de SERNANP para su procesamiento, luego al MMA para su revisión y por último al MH.
- El presupuesto de los SAP no está orientado hacia los responsables de la toma de decisiones. Debido a cómo se preparan los presupuestos de los SAP, es decir, sin datos precisos de los costos, necesidades y brechas financieras, estrategias de reducción de costos o resultados concretos respaldados por indicadores medibles, ni el MH ni el MMA son capaces de demostrar a la asamblea legislativa que hay razones para aumentar los presupuestos de los SAP. Además, el MH y la asamblea legislativa, en general, están menos interesados en incrementar las inversiones en actividades o sectores que no pueden mostrar una tasa de retorno de la inversión de forma clara.
- Cuando se planifica una intervención para mejorar el proceso presupuestario de los SAP, el tiempo es vital. Los plazos oficiales del proceso presupuestario nacional establecen el marco para la intervención. Los plazos se muestran en el cuadro 3 (hay pequeñas variaciones de un país a otro). La formulación del presupuesto de los SAP a menudo no puede cumplir

con su plazo, a principios de año. Por consiguiente, el presupuesto normalmente se basa en el del año anterior. Sin embargo, esto puede variar de un país a otro y de un año a otro; por ejemplo en Perú, el proceso está mejorando.

En base a los plazos del programa indicados en el cuadro 3, mejorar el presupuesto de los SAP de 2017 requeriría una intervención que comenzara el año anterior, en enero de 2016; el impacto de esta intervención podría evaluarse entonces a principios de 2018. Por lo tanto, mejorar el presupuesto de los SAP es un proceso de varios años.

Las lecciones aprendidas y recomendaciones específicas relacionadas con cada fase se explican en las siguientes secciones.

Fase 1: Formulación del presupuesto

Esta es la fase más importante del ciclo presupuestario anual. La fase de formulación establece la conexión e interacción con las siguientes fases.

Durante la formulación, cada organismo central, como el MMA, prepara una propuesta de presupuesto. Como parte de este proceso, todas las unidades dependientes, incluidos los SAP, preparan sus propias propuestas presupuestarias individuales. La propuesta completa pasará luego al organismo central de planificación o al MH, donde se revisa y ajusta para adecuarla a los límites del presupuesto nacional. Cada organismo prepara su presupuesto utilizando el techo presupuestario que establezca el MH o el organismo central de planificación, en base al pronóstico sobre el presupuesto nacional.

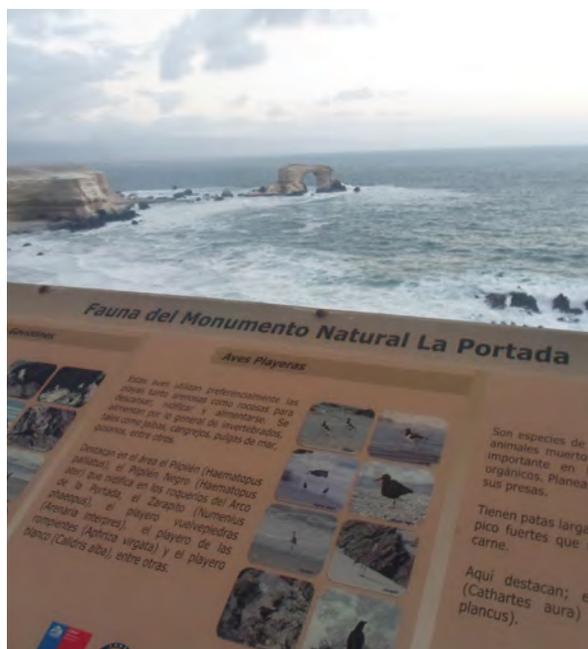
Lo ideal sería que los objetivos de los organismos de los SAP estuvieran vinculados a los objetivos estratégicos del MMA, y que los objetivos estratégicos del MMA estuvieran a su vez vinculados a los objetivos macro del Plan de Desarrollo Económico Nacional. Esto es necesario

para establecer un vínculo entre los presupuestos de los SAP/el MMA y las prioridades de planificación centrales.

Observaciones

La revisión de la fase de formulación en los tres países piloto y los debates subsiguientes con las autoridades de las oficinas presupuestarias del MH indicaron que los presupuestos de los SAP se enfrentan a una gama de desafíos⁹ durante esta fase. Los desafíos estructurales, como los techos presupuestarios y las diferentes prioridades del gobierno central resultan en una clasificación de prioridades menor. Además, se enfrentan a varios desafíos cualitativos, que incluyen:

- Para considerar un aumento en el presupuesto, el MH, que aprueba los presupuestos, necesita ver que los presupuestos de los SAP incluyen resultados de conservación definidos y demuestran su costo-efectividad.
- Cuando asigna presupuestos, el MH considera principalmente el costo de oportunidad de invertir en las AP; las estimaciones de las necesidades financieras de los SAP no son suficientes para respaldar aumentos al presupuesto. Es difícil para los organismos de AP demostrar la tasa de retorno de la inversión (ROI, por sus siglas en inglés),¹⁰ porque normalmente el MH mide la ROI en términos financieros y económicos. El sistema de cuentas nacionales convencionales generalmente no refleja los valores medioambientales y socioeconómicos; por ejemplo, las comunidades dentro y alrededor de las AP están participando en el patrullaje y conservación de las AP o apoyan actividades de turismo de naturaleza. No obstante, el MH está interesado en indicadores adicionales que puedan mostrar el impacto social.
- Los SAP no utilizan indicadores para capturar e informar sus contribuciones al desarrollo económico, lo que dificulta que los presupuestos de los SAP demuestren su relevancia. Por ejemplo, los oficiales de alto nivel del Ministerio de Hacienda de Chile han notado que, en



ciertas circunstancias, el presupuesto de las AP enviado al Ministerio de Hacienda "llega muerto".¹¹ Aunque los SAP han estado trabajando en la valoración económica de las AP en años recientes, la formulación e introducción de indicadores del impacto económico han sido descuidadas.

- Actualmente, el MH no requiere indicadores/presupuestos orientados a resultados y no comunica sus necesidades a los SAP. En forma similar, los SAP no tratan de entender las necesidades del principal responsables de la toma de decisiones (el MH).
- En los países piloto, los representantes de los MH apuntaron que no se inclinan por aumentar los costos recurrentes que no están vinculados a resultados específicos; sin embargo, el MH puede estar más abierto a debatir aumentos para proyectos de inversión que tengan resultados más claros y rendimientos medibles.
- Con el enfoque de presupuesto incremental, no se requiere que los organismos de los SAP preparen planes de inversión a largo plazo (5 años o más) y las necesidades de inversión a largo plazo de los SAP no se muestran correctamente en el plan de inversión a largo plazo del MMA. El plan de inversión a largo plazo fija los presupuestos anuales, porque vincula los planes a corto plazo con objetivos a largo plazo (5 años o más). Esto es importante porque cuando

9 Desafíos identificados por los representantes sénior del Ministerio de Hacienda de Chile, el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, durante la primera reunión regional del Proyecto en abril de 2013 en Ciudad de Panamá, Panamá.

10 El ROI se refiere a una medida del desempeño utilizada para evaluar la eficiencia de una inversión o comparar la eficiencia con varias inversiones diferentes. Para calcular el ROI, el beneficio (rendimiento) de una inversión se divide por el costo de la inversión; el resultado se expresa como un porcentaje o ratio.

11 Mencionado durante la primera reunión regional del Proyecto de Apoyo en la Negociación Presupuestaria para las Áreas Protegidas, Ciudad de Panamá, abril de 2013.

Recuadro 1. Mejora de la formulación del presupuesto en SERNANP, Perú (2014)

El presupuesto anual de SERNANP tradicionalmente se basaba en el del año anterior, con cambios menores dependiendo del aumento o la disminución reales del presupuesto nacional. El Proyecto tuvo éxito en mejorar la estructura del programa presupuestario del SERNANP (Programa Presupuestal 0057, en virtud del nuevo enfoque presupuestario basado en resultados). Antes del Proyecto, los presupuestos para las áreas funcionales del SERNANP los preparaba la oficina del presupuesto de SERNANP, sin consultar a las diferentes direcciones técnicas. Por lo tanto, el presupuesto carecía de aportes técnicos y necesidades realistas. También se entregó al MMA con un retraso importante; es decir, después de que el presupuesto del MMA fuera presentado al Ministerio de Economía y Finanzas.

Con apoyo del proyecto, SERNANP produjo un presupuesto más realista y puntual, con una estructura funcional mejorada. Esta nueva estructura fue respaldada por la Oficina del Presupuesto y las Direcciones Técnicas del SERNANP. La nueva estructura presupuestaria para 2015 se respaldó con información financiera técnica, se presentó a principios de 2014 y se aprobó con suficiente antelación en el ciclo presupuestario de 2015. La estructura presupuestaria del SERNANP aseguró la inclusión de varios programas y actividades nuevos que se financiarán a partir de 2015. El financiamiento adicional exacto se discutió durante la fase de negociación del presupuesto de 2015 y en adelante. Los nuevos programas aprobados para financiarse incluyen:

- patrullas participativas;
- evaluación de áreas degradadas y procesos de restauración;
- obtención y renovación de permisos para usar recursos renovables dentro de las áreas naturales protegidas (ANP);
- obtención y renovación de permisos para usar recursos paisajísticos dentro de las ANP;
- desarrollo de representación del ecosistema para mejorar SINANPE;
- apoyo jurídico para la defensa de las ANP; y
- desarrollo de herramientas para la planificación y el desarrollo en las ANP.

Perú es un buen ejemplo de SAP que cambiaron a presupuestos basados en resultados y que vinculan los planes/resultados presupuestarios y la gestión de las AP.

cuenta con planes de inversión a largo plazo, el MH puede evaluar mejor los impactos negativos a largo plazo que pueden ocurrir si se reduce el presupuesto anual de los SAP. La falta de planes de inversión a largo plazo es una de las razones por las que existe una amenaza permanente de que el MH recorte el presupuesto de los SAP sin tener que preocuparse por el impacto real del recorte.

- Los planes operacionales de los SAP (planes de gestión de AP) no se elaboran necesariamente en coordinación con la oficina del presupuesto de los SAP o la oficina del presupuesto del MMA,¹² y por ello las

autoridades relacionadas con el presupuesto desconocen el costo de los planes de gestión de los SAP, tanto dentro como fuera del MMA. El personal técnico de las AP normalmente está aislado del proceso de preparación del presupuesto. Esto puede ocurrir incluso dentro del organismo de los SAP. Este ha sido históricamente el caso en muchos SAP de América Latina. El recuadro 1 da un ejemplo de mejora en Perú, conseguido con el apoyo del Proyecto, que incluye el desarrollo de un mecanismo para sistematizar aumentos futuros al presupuesto.

- Aunque los desafíos estructurales (los techos presupuestarios y prioridades diferentes del gobierno central) podrían estar más allá del control de los SAP, las cuestiones cualitativas listadas anteriormente pueden abordarse. De acuerdo con los MH, al abordar las cuestiones cualitativas los SAP tienen más posibilidades de ver incrementados sus presupuestos.

12 La falta de coordinación entre los planes operacionales de los SAP y el presupuesto se observó en Ecuador durante la Revisión de mitad del período del proyecto apoyado por PNUD y financiado por FMAM: Sostenibilidad financiera de SNAP, Ecuador. Enero de 2014. Esta deficiencia es también evidente en SERNANP en Perú y CONAF en Chile.

Estas observaciones constituyen debilidades importantes en la fase de formulación del proceso presupuestario de los SAP.

Recomendaciones

A continuación se encuentran acciones y procesos presupuestarios que pueden ayudar a mejorar la formulación de los presupuestos de los SAP:

- a) Antes de la formulación del presupuesto, asegurar que hay consenso entre el departamento de presupuestos del organismo que maneja el SAP y las unidades técnicas y de campo en lo referente al alcance del trabajo necesario para mejorar el presupuesto de los SAP (incluido conectar a los planificadores de conservación con planificadores financieros dentro del organismo que maneja el SAP), así como la necesidad de colaborar con el organismo central de planificación y el MH.
- b) Establecer una comunicación directa con el MH para comprender qué quieren ver en el presupuesto. Es importante identificar a los funcionarios o sectorialistas¹³ en el MH responsables de revisar y aprobar los presupuestos sectoriales para el MMA, incluido el presupuesto de los SAP.
- c) Establecer un grupo de trabajo *ad hoc* para mejorar el presupuesto, con liderazgo del MH. (Véase el anexo 1 para conocer las funciones recomendadas para este grupo de trabajo).
- d) Desarrollar criterios y seleccionar AP piloto para probar los presupuestos optimizados, que tendrán una mejor estructura, financiamiento adecuado, asignación de recursos basada en prioridades, estrategia de reducción de costos e indicadores del desempeño. (Véase el anexo 2 para conocer las estrategias para introducir un presupuesto basado en prioridades). Probar los presupuestos optimizados a nivel del sitio puede ser un paso inicial útil antes de pasar a la inclusión de todo el SAP.
- e) Evaluar, de manera realista,¹⁴ los costos, las necesidades financieras y las brechas de cada una de las AP



dentro de los SAP o en las AP piloto fijadas como meta. Esto es vital para que los gerentes financieros de los SAP comprendan y documenten la necesidad de más dinero si es necesario, e indiquen cómo los gerentes planean usar el financiamiento adicional solicitado. Sin embargo es importante apuntar que, de acuerdo con los funcionarios sénior de los MH en los países piloto, aunque definir necesidades y brechas financieras realistas es un precursor importante, no brinda fundamentos suficientes para aumentar el financiamiento a los SAP. Es importante para el MH que los SAP midan y demuestren el costo-efectividad.

- f) Evaluar y definir oportunidades para estrategias de reducción de costos. (El anexo 3 muestra una lista genérica de estrategias de reducción de costos usadas habitualmente). El presupuesto de los SAP debe mostrar cómo se están aplicando las estrategias de reducción de costos y cuál será su impacto financiero estimado.
- g) Evaluar indicadores existentes incluidos en los planes de gestión de AP e indicadores utilizados en la oficina del presupuesto del MMA (o el organismo responsable de los SAP) para verificar vínculos entre a) resultados de conservación y presupuestos, y b) resultados de conservación e impacto económico, para determinar dónde se necesitan mejoras. Si es necesario, elaborar y proponer indicadores de impacto adicionales. Definir indicadores en las siguientes categorías: resultados

13 Los sectorialistas son los funcionarios del Departamento del Presupuesto dentro del MH responsables de revisar los presupuestos de los organismos centrales sectoriales en Chile, Guatemala y Perú.

14 El costo realista y las brechas y necesidades financieras podrían definirse al aplicar contabilidad de costos basada en actividades/resultados.

de conservación, resultados financieros (costo-efectividad¹⁵) e impacto económico (vinculando resultados de conservación con desarrollo económico sectorial y vínculos a planes de desarrollo nacionales). La sección III brinda detalles de los indicadores.

- h) Patrocinar talleres para aumentar el conocimiento de los organismos de los SAP, organismos centrales de planificación y sectorialistas del MH sobre los indicadores para resultados de conservación, costo-efectividad e impactos económicos basados en sectores de los SAP bien gestionados. Esto podría ser útil durante la fase 2 (negociación).
- i) Utilizar indicadores del impacto económico, vincular los planes de gestión de los SAP y el presupuesto con las estrategias de desarrollo sectorial (por ejemplo, SAP con la estrategia nacional de desarrollo del turismo y el presupuesto del Ministerio de Turismo) e informar a los responsables de la toma de decisiones de cada sector. Los SAP en colaboración con los organismos sectoriales podrían llevar a cabo estudios para generar y presentar datos relacionados con la gestión de los ecosistemas de manera que sea más relevante para los responsables de la toma de decisiones. Por ejemplo, información vinculada a períodos de tiempo específicos, que mida los pros y los contras de continuar en un escenario de “prácticas habituales no sostenibles” (BAU, por sus siglas en inglés), cuando la inversión limitada en los SAP y en la gestión de ecosistemas puede resultar en la degradación de los servicios del ecosistema y la disminución de la productividad, o si se debe seguir un camino más sostenible con inversión adecuada en un escenario de “gestión sostenible del ecosistemas” (SEM, por sus siglas en inglés). Los SAP podrían presentar datos que muestren las implicaciones de estos dos escenarios de gestión contrastados sobre la base de indicadores socioeconómicos pertinentes (cuantitativos y cualitativos) para un sector productivo específico. Dicha información es indispensable para desarrollar indicadores de impacto económico. Los detalles sobre los indicadores de impacto económico se incluyen en la parte III.

- j) Para vincular los presupuestos anuales con planes de inversión a largo plazo, los gerentes de AP deben planear y costear planes de gestión de AP utilizando un horizonte de cinco años, que indique cómo se asignarán los recursos durante ese período de cinco años.

Fase 2: Negociaciones en el nivel ejecutivo: Ministerio de Hacienda y organismos centrales de planificación

Implementar las acciones recomendadas indicadas anteriormente en la fase 1 podría allanar el camino para que las negociaciones con la rama ejecutiva durante la fase 2 resulten más fáciles. La fase de negociación incluye análisis, debate y aprobación en el nivel ejecutivo, generalmente por el MH. En Guatemala, la negociación también incluye al organismo central de planificación.

Antes de las negociaciones con el MH, el presupuesto de los SAP propuesto podría ser revisado por el organismo central de planificación. El presupuesto de los SAP debería prepararse para responder a cualquier pregunta o preocupación que plantee el organismo central de planificación o el MH. Los representantes del organismo central de planificación cuestionan por qué, por ejemplo, la propuesta de presupuesto de los SAP supera el techo presupuestario preestablecido, mientras que las preocupaciones del MH podrían incluir el costo-efectividad, la eficiencia y cómo el presupuesto de los SAP demuestra la “calidad del gasto”; es decir, qué obtiene el gobierno si aumenta su inversión en los SAP.

Observaciones

Una revisión de las experiencias en Chile, Guatemala y Perú puso de relieve importantes lecciones que deberían considerarse durante la fase 2:

- La revisión y negociación del presupuesto de los SAP en el nivel ejecutivo (MH) es vital, porque es aquí donde pueden producirse los recortes o aumentos más importantes al presupuesto de los SAP. En ese caso, el MMA podría decidir trasladar el recorte al presupuesto de los SAP porque los SAP normalmente califican más bajo en comparación con las prioridades de otros departamentos del MMA. Normalmente, cuando el MMA gestiona las áreas protegidas, el presupuesto de los SAP compite con otros departamentos del MMA que podrían tener una prioridad más alta; por

15 El costo-efectividad de los SAP se refiere a que los resultados producidos con el dinero gastado hayan resultado económicos; es decir, que los SAP hayan usado los mínimos recursos financieros posibles para alcanzar los resultados que se consideraban necesarios para asegurar la conservación a largo plazo y la función sostenible de los ecosistemas de los SAP. La eficiencia de los SAP es también parte de la ecuación de la gestión financiera de los SAP; implica alcanzar los resultados de conservación necesarios y funciones del ecosistema con el mínimo gasto de tiempo, esfuerzo o habilidades.

Recuadro 2. Tendencias de costos recurrentes y de inversión en los SAP de Guatemala

En promedio, entre 2004 y 2013, el 85,6% del presupuesto de los SAP en Guatemala se asignó a costos recurrentes, con un impactante 99,6% en 2013, como se muestra en el gráfico. La necesidad de una asignación de recursos más equilibrada entre los costos recurrentes y las inversiones es vital para mejorar el gasto de los SAP.

Distribución del gasto de los SAP en Guatemala (2004-2013)



Fuente: Estudio sobre las trabas en los gastos en el presupuesto de los SAP en Guatemala (2014), basado en datos de SICOIN

ejemplo, control de la contaminación urbana, desarrollo de energías limpias y otras iniciativas relacionadas con el cambio climático que están normalmente dentro del ámbito de trabajo del MMA.

- Como se puso de manifiesto en el análisis de la fase 1, el presupuesto de los SAP incluye dos áreas importantes en las que este podría aumentarse: los gastos recurrentes y las inversiones. Aunque el MH no favorecerá aumentos de los gastos recurrentes (porque se percibe como gastar con poco o ningún rendimiento), podría estar más inclinado a aumentar la parte de inversión del presupuesto. Hay varias razones para ello. Por ejemplo, es más fácil para el MH calcular el rendimiento de la inversión de capital, y en muchos casos los costos recurrentes de las AP son desproporcionadamente altos en comparación con las inversiones. El SAP de Guatemala es un buen ejemplo de esta situación desequilibrada (véase el recuadro 2). Sin embargo, se reconoce que las asignaciones inadecuadas a costos recurrentes podrían resultar en, por ejemplo, una depreciación acelerada de la infraestructura de la AP y una cara re-
- El MH favorece aumentos en el componente de inversión de los presupuestos de los SAP. Durante las negociaciones en Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) favoreció el desarrollo de un proyecto de inversión como un mecanismo para aumentar el presupuesto de las AP, no un aumento de los ya de por sí altos costos recurrentes (véase el recuadro 3). En Chile, el Ministerio de Hacienda también apoyó el desarrollo de un sistema integrado de administración y gestión financiera basado en la web (E-Parques) que ayudará a conectar la gestión de los SAP y las finanzas (véase el recuadro 4). E-Parques está dentro del componente de inversiones del presupuesto del MMA en Chile.
- Una de las razones de la falta de financiamiento de los SAP es que los organismos centrales de financiamiento consideran que la gestión de las AP es inefectiva,

Recuadro 3. Negociación presupuestaria en Perú

En Perú, el Proyecto tenía como objetivo fortalecer el componente de inversión del presupuesto de SERNANP mediante el desarrollo de nuevas categorías de proyectos de inversión que podría aprobar el MEF, así como actividades adicionales diseñadas para mejorar la efectividad de los gastos recurrentes de SERNANP.

El Programa presupuestario de SERNANP 0057 incluye dos componentes principales: gastos recurrentes e inversiones de capital. Se formuló un proyecto de inversión piloto (que incluía indicadores basados en resultados) y actualmente se está considerando su financiamiento. Antes de esto, el MEF negoció y aprobó nuevas categorías para proyectos de inversión, lo que permitió que se desarrollaran nuevos proyectos de inversión y se asignara financiamiento adicional al presupuesto de SERNANP 0057, dentro del componente de inversiones. Para hacer este cambio, el MEF emite una simple “actualización del presupuesto”. Las actualizaciones presupuestarias están permitidas a lo largo del año fiscal. Las categorías recientemente añadidas son:

Categoría	Tipo de intervención	Propósito de la inversión
Servicios del ecosistema	Restauración	Servicios de regulación del agua
		Servicios de control de la erosión del suelo
Servicios de biodiversidad	Restauración	Protección de la biodiversidad
	Instalación	Hábitats
	Mejora	Gestión sostenible
	Expansión	Conservación de recursos genéticos

Fuente: SERNANP (2014).

con logros limitados. Durante las negociaciones, el MH es reticente a aumentar el financiamiento de los SAP, porque no puede ver los resultados y los beneficios económicos. Por ejemplo, eliminar la caza furtiva de los osos de anteojos,¹⁶ al mínimo costo posible, puede resultar también en un aumento de los beneficios relacionados con el turismo, como nuevos trabajos, incremento de ingresos y aumento de ingresos tributarios del sector de turismo. Sin embargo, debido a esta percepción, los presupuestos de los SAP son considerados una prioridad menor en comparación con otros sectores que sí proveen dicha información.

- Durante la negociación, el presupuesto de los SAP podría ser revisado por un especialista en presupuestos que tenga una comprensión limitada de los nuevos datos que se aportan en dicho presupuesto,

como por ejemplo los resultados de conservación. Los revisores del presupuesto en el MH y los organismos centrales de planificación están abiertos a realizar reuniones en persona donde reciban explicaciones e información complementaria, como estudios de evaluación que muestren un ROI vinculado a indicadores. La fase de negociación es una oportunidad única de presentar datos que normalmente no están incluidos en el presupuesto de los SAP.

- Después de que el MH aprueba el presupuesto y lo envía a la asamblea legislativa, disminuyen las posibilidades de que haya recortes en el presupuesto. No obstante, experiencias pasadas muestran que los organismos que manejan los SAP frecuentemente trabajan en el tema de financiamiento de SAP con ONG de conservación nacionales o internacionales (a veces mediante acuerdos *ad hoc*), y a menudo ignoran al MH y cabildan directamente ante la asamblea legislativa, para que aumenten el presupuesto del SAP. Aunque este enfoque oportunista puede tener éxito ocasionalmente cuando lo apoyan legisladores simpatizantes con las AP, las negociaciones del presupuesto son más productivas y sostenibles si se siguen los canales establecidos,

16 El oso de anteojos (*Tremarctos ornatus*), también conocido como el oso andino o el oso frontino, y de forma local como *jukumari* (Aymara), *ukumari* (Quechua) o *ukuku*, es el último oso frontino que queda (subfamilia de los *Tremarctinae*). Los osos de anteojos son la única especie de osos nativa de América del Sur, y el único miembro superviviente de la subfamilia de los *Tremarctinae*.

Recuadro 4. Sistema de gestión E-Parques de Chile

En Chile, como parte del proceso de mejora del presupuesto de los SAP, el Ministerio de Hacienda acordó apoyar un nuevo proyecto de inversión: E-Parques. E-Parques es una plataforma virtual de gestión de los SAP que podría resolver algunos problemas críticos que afectan a las AP de Chile, incluida la falta de un organismo central de SAP o un SAP oficial, y la falta de coordinación entre los distintos organismos que gestionan los SAP y que utilizan diferentes estándares o subestándares de gestión. E-Parques establecerá estándares avanzados, incluyendo indicadores basados en resultados en diferentes niveles, para mejorar la gestión interinstitucional de las AP (por ejemplo, CONAF, MMA y SERNAPESCA). Al mismo tiempo, facilitará el flujo y el monitoreo de los fondos, y apoyará un sistema de información de la gestión financiera moderno, que incluye el monitoreo del impacto. Con este propósito, el Ministerio de Hacienda acordó crear la nueva línea presupuestaria para apoyar a E-Parques dentro del presupuesto del MMA. Dado que esta nueva línea presupuestaria (E-Parques) ya se ha creado y se ha asignado el capital inicial, las negociaciones en los siguientes ciclos presupuestarios podrían ir más rápido (Informes de implementaciones de proyectos, 2013).

es decir, primero el MH y luego la asamblea legislativa. Un buen ejemplo de esto es la experiencia del CONAP en Guatemala durante la fase de negociación del presupuesto en 2013 (véase el recuadro 5).

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones podrían ayudar a mejorar el proceso de negociación durante la fase II:

- a) Las negociaciones con el MH podrían ser mucho más productivas si el presupuesto de los SAP que se presenta al MH cumpliera con los criterios de costo-efectividad que se acordaron con el MH durante la fase I (principalmente, presupuesto basado en prioridades e indicadores basados en resultados). El MH toma de decisiones clave y, por lo tanto, el presupuesto del SAP junto con la información que se presenta con el presupuesto (resultados esperados de las inversiones y necesidades financieras respectivas) deben cumplir con las expectativas del MH. Además, criterios de costo-efectividad también podrían ayudar a que los SAP se posicionaran como una prioridad más alta para el MMA y el MH.
- b) Los presupuestos de los SAP deberían enfatizar el aumento del financiamiento en la categoría de inversiones y buscar establecer un mejor equilibrio entre los costos recurrentes y los de inversión. Esto podría lograrse mejorando (o ampliando) el ámbito de los proyectos de inversión que puede aprobar el MH, y el costo de los nuevos proyectos de inversión podría incorporarse dentro del componente de inversión del

presupuesto de los SAP. Esta estrategia dio buenos resultados en Perú (véase el recuadro 3).

- c) Un análisis enfocado de escenarios (TSA, por sus siglas en inglés) de las AP¹⁷ podría ayudar a abordar la falta de información basada en evidencia que demuestra cómo los ecosistemas bien gestionados en los SAP podrían sostener o mejorar la productividad en el nivel de sector. El TSA de las AP podría captar con precisión el valor de los servicios del ecosistema en los SAP mediante la comparación de las implicaciones de dos enfoques de gestión contrastados sobre la base de indicadores socioeconómicos pertinentes (cuantitativos y cualitativos) para un sector productivo específico. A través del TSA de las AP, el MH, los organismos centrales de planificación, la asamblea legislativa y las empresas privadas podrían ver evidencia real de los riesgos y oportuni-

17 El TSA fue desarrollado por PNUD en 2013. Es un enfoque analítico para valorar los ecosistemas que se diseñó para demostrar la factibilidad económica de invertir en el manejo sostenible de ecosistemas y formular políticas para este efecto. El TSA puede generar y presentar datos relacionados con la gestión de ecosistemas de forma más relevante para las decisiones que tienen que tomar los responsables de las inversiones públicas y privadas. El enfoque del TSA se centra en los sectores productivos y los responsables de la toma de decisiones en dichos sectores, y se enfoca sobre un responsable de un sector específico que tenga la capacidad de liderar reformas políticas y tomar decisiones de inversión. El producto del TSA es la información basada en evidencia y vinculada a un período de tiempo específico para el responsable de la toma de decisiones, que pone de manifiesto los pros y los contras de continuar con las prácticas habituales no sostenibles (BAU) o cambiar hacia una ruta de desarrollo sostenible en la que los ecosistemas se gestionen de forma más eficiente. Esta ruta alternativa se llama gestión sostenible de ecosistemas (SEM). La metodología del TSA puede obtenerse en: www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/ecosystems_and_biodiversity/Targeted-Scenario-Approach-2013/.

Recuadro 5. Cabildeo al presupuesto de los SAP en Guatemala

En 2013, durante la negociación del presupuesto del CONAP para 2014, este Consejo inició un debate con el MdH para lograr aumentar de US\$11,4 millones (nivel de 2012) a US\$17,1 millones, en un período de tres años. De manera simultánea, las ONG para la conservación del medio ambiente, supuestamente en coordinación con CONAP, prepararon una solicitud de aumento mucho mayor (US\$25,3 millones) y cabildaron directamente ante el Congreso. Estas solicitudes de aumento del presupuesto no estaban respaldadas con evidencia técnica sobre cuál sería el rendimiento de la inversión, ni con indicadores basados en resultados, y el enfoque no logró su objetivo (segundo Informe de progreso del proyecto, julio de 2013).

des de optar por seguir con las prácticas habituales no sostenibles o incrementar los fondos para proteger los ecosistemas en los SAP. Estos datos podrían ayudarlos a tomar decisiones informadas de política y gestión que podrían resultar en una gestión de los SAP más efectiva y sostenible. Dependiendo del ámbito y objetivo del estudio, pueden utilizarse otros métodos para valorar los servicios del ecosistema, incluido un análisis de costo-beneficio. Sin embargo, el TSA se diseñó para captar el valor de los servicios del ecosistema más allá del ámbito del análisis de costo-beneficio.¹⁸

- d) El costo de evaluar el impacto económico de los SAP podría ser un programa de inversión anual integrado con el plan de gestión de los SAP y podría dirigirse a un SAP o a un grupo de SAP mediante un enfoque por sector. Este enfoque probablemente sea más favorecido por el MMA y el MH. Se ha reconocido que las evaluaciones del tipo TSA podrían ser un estudio único y no reemplazan el monitoreo mediante indicadores adecuados basados en resultados.
- e) Durante la fase 2, es vital definir áreas de interés común entre las partes interesadas clave sobre la estructura¹⁹ y el ámbito de los indicadores basados en resultados, y el impacto económico potencial de los

SAP bien gestionados. Esto podría lograrse mediante el diseño y la implementación de al menos dos talleres *ad hoc*, cuyo facilitador sea un experto. Estos talleres se podrían adecuar para el nivel nacional o regional y ser patrocinados por el MH o un organismo de cooperación internacional que esté interesado en las finanzas sostenibles de las AP.

- f) Las negociaciones exitosas con el MH requieren que todas las instituciones públicas y privadas que buscan mejorar las asignaciones del presupuesto central para los SAP colaboren estrechamente a fin de evitar duplicar esfuerzos; y que se aborden, de manera sistemática, los aspectos estructurales y cualitativos que socavan el presupuesto de los SAP. Los presupuestos de los SAP deben ser realistas y, cuando se soliciten aumentos, las razones de dichos aumentos deben estar bien fundadas y realizarse durante la fase apropiada.

Fase 3: Aprobación en el nivel legislativo

Una vez que se han completado las negociaciones en el nivel ejecutivo, la próxima dificultad es lograr que el presupuesto de los SAP sea aprobado en el nivel legislativo. La fase de aprobación incluye el debate y la aprobación por parte del Congreso o la Asamblea Legislativa. En Chile, Guatemala y Perú, la Asamblea Legislativa Nacional aprueba la "ley presupuestaria", que contiene el presupuesto nacional anual. El gráfico 5 ilustra las diferentes etapas del proceso de aprobación en Costa Rica; el proceso es similar en Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y muchos otros países de América Latina.

Observaciones

- Aun cuando las negociaciones sean exitosas en la fase 2, es posible que se necesiten negociaciones adicionales en el nivel legislativo, en el cual el presupuesto del MMA/los SAP todavía puede recortarse.
- Durante las negociaciones con la comisión de presupuestos de la asamblea legislativa, el presupuesto de los SAP (normalmente una parte del presupuesto

18 Alpizar y Bovarnick (2013).

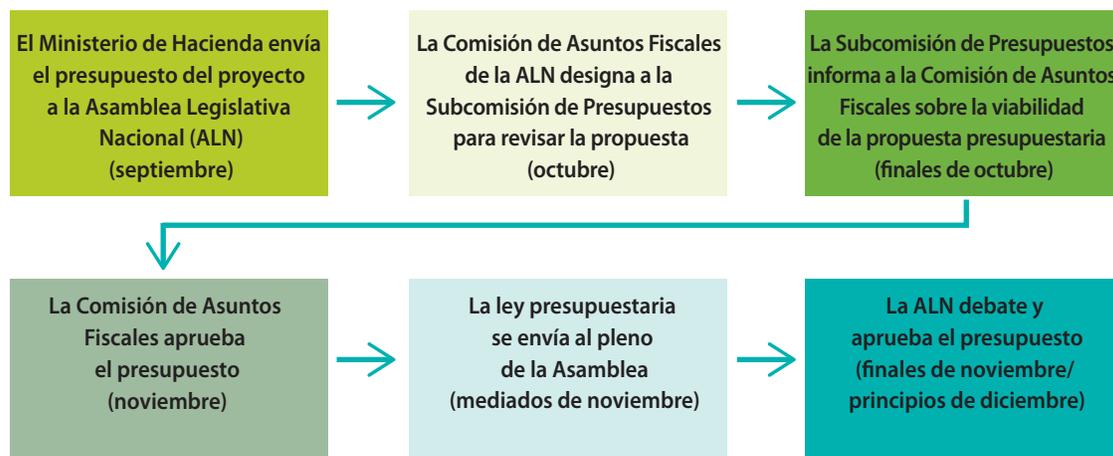
19 La estructura de los indicadores basados en resultados debería seguir el modelo "SMART" (por sus siglas en inglés) cuando se formulen indicadores de conservación, costo-efectividad e impacto económico. De forma ideal, cada indicador debería ser: *Específico*: tiene como objetivo un área específica de mejora.

Medible: cuantifica o al menos sugiere un indicador de progreso. *Asignable*: especifica quién lo hará.

Realista: dice qué resultados pueden lograrse en realidad, dados los recursos disponibles.

Relacionado con el tiempo: especifica cuándo se habrán logrado los resultados.

Gráfico 5. Diferentes etapas del proceso de aprobación del presupuesto en el nivel legislativo (ejemplo de Costa Rica, 2014)



del MMA) puede ser debatido por los legisladores que no estén interesados en apoyar aumentos del presupuesto de los MMA, y quienes además tienen una comprensión limitada de los nuevos datos aportados en el presupuesto de los SAP, como los resultados de conservación.

- La propuesta de ley presupuestaria anual enviada por el MH a la asamblea legislativa incluye tanto ingresos nacionales como préstamos externos, cuando los ingresos nacionales no son suficientes para cumplir con todas las necesidades de desarrollo. Por lo tanto, las asignaciones presupuestarias se basan en el dinero disponible de los ingresos nacionales y los préstamos externos. Cuando el déficit presupuestario es evidente, la asamblea legislativa puede reducir los préstamos externos propuestos, y esto tendrá un impacto global negativo (todos los presupuestos sectoriales podrían reducirse, en particular el del MMA, que es a menudo el más vulnerable).
- Tener un plan estratégico de comunicación para respaldar las negociaciones del presupuesto de los SAP en el nivel legislativo podría reducir la posibilidad de recortes presupuestarios, especialmente después de que el presupuesto haya sido aprobado por el MH.
- Las campañas de comunicación convencionales (centradas solo en la biodiversidad) no son nuevas para los SAP. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la información estratégica sobre costo-efectividad e impacto económico no ha sido parte de los esfuerzos de comunicación de los SAP.

- Las campañas de comunicación deberían dirigirse a diferentes públicos, incluidos los legisladores, el ejecutivo y los votantes, para que haya un cambio transformador a largo plazo en la forma en la que la gente percibe la función y la contribución de los SAP al desarrollo nacional.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones pueden ayudar a aumentar las posibilidades de que el presupuesto de los SAP sea aprobado por la asamblea legislativa:

- a) Un análisis del contexto político, para comprender mejor las fuerzas de la toma de decisiones que podrían afectar la aprobación del presupuesto, es indispensable para posicionar mejor al presupuesto de los SAP en la asamblea legislativa. Por ejemplo, la identificación de legisladores simpatizantes con las AP que apoyan la aprobación del presupuesto de los SAP sin recortes (seguida de cultivar relaciones con ellos) puede ampliar las posibilidades de aprobación. El recuadro 6 incluye acciones clave que pueden ayudar a evaluar el contexto político y formar una asociación productiva con los representantes de la toma de decisiones en el nivel legislativo.
- b) Es crucial tener una estrategia de comunicación focalizada vinculada con los beneficios económicos de los SAP y secuenciada con las fases del ciclo de negociación del presupuesto. El anexo 4 presenta un enfoque de cinco pasos para desarrollar una estrategia de comunicación efectiva. La estrategia debe

Recuadro 6. Acciones clave para el análisis del contexto político y formación de asociaciones

- Definir una meta global, como por ejemplo la aprobación de la nueva propuesta de presupuesto de los SAP.
- Hacer un mapa de las instituciones interesadas clave.
- Hacer un mapa y un perfil de los responsables de la toma de decisiones principales y alternativos en instituciones interesadas clave, incluida la asamblea legislativa.
- Desarrollar una agenda de reformas flexible (enfoque paso a paso).
- Identificar a los líderes y establecer relaciones directas entre los responsables de la toma de decisiones y los que proponen las reformas.
- Programar reuniones y preparar agendas para cada reunión, adaptadas al perfil y las necesidades del legislador o responsable de la toma de decisiones; incluir a oficiales de alto nivel del gobierno central, instituciones de control del presupuesto, miembros de las comisiones de la asamblea legislativa y representantes del gobierno local.
- Preparar material para las reuniones, incluidas hojas informativas y presentaciones en PowerPoint muy cortas (introducción, justificación de por qué es necesaria la reforma / por qué una asociación es pertinente para lograr la reforma propuesta, propuesta de reforma general, impacto económico y social esperado, experiencias similares).
- Planificar reuniones (incluir agenda y resultados esperados).
- Desarrollar lineamientos para reuniones exitosas, como por ejemplo: qué debe saberse antes de la reunión, diálogo positivo, posicionamiento sin confrontación, información concisa y exacta, consideración de jerarquías, cómo lograr acuerdos.

Adaptado de *Estrategia de Relacionamento* (TNC, marzo de 2012).

usar mensajes persuasivos²⁰ adaptados a los responsables de la toma de decisiones (MH, miembros de la asamblea legislativa) y al público en general. Es vital que la estrategia de comunicación:

- provea una indicación clara de cómo se alinea el presupuesto de los SAP con las prioridades institucionales, como fortalecer el desarrollo del turismo sostenible o asegurar la provisión a largo plazo de servicios del ecosistema críticos, como el suministro de agua en áreas urbanas;
- indique los cambios en la composición del presupuesto de los SAP (costos recurrentes y de inversión), brechas y necesidades financieras;
- indique claramente cómo utilizarán los SAP el financiamiento adicional solicitado y cuál será el rendimiento de la inversión, así como los argumentos de costo de oportunidad;
- explique cómo las AP planean reducir o están reduciendo costos y qué estrategias se están utilizando;
- incluya mensajes claros y concisos del impacto económico de financiar áreas protegidas y ecosistemas en los SAP, utilizando los resultados del TSA; e
- ilustre los puntos anteriores, mediante el uso de áreas protegidas seleccionadas.

Fase 4: Ejecución y evaluación del presupuesto

Aunque la ejecución y evaluación del presupuesto están totalmente vinculadas, y por lo tanto se analizan juntas en esta sección, es importante aclarar que son actividades separadas.

La **ejecución del presupuesto** consiste en un conjunto de transacciones y operaciones financieras necesarias para usar el dinero del presupuesto nacional asignado a los SAP. La ejecución del presupuesto es parte del ciclo presupuestario y se lleva a cabo desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. La ejecución comienza des-

20 Los mensajes persuasivos pueden utilizarse para convencer a una parte interesada de que cambie sus creencias o comportamientos mediante un argumento lógico (más que ejercer presión política). Los elementos clave de los argumentos persuasivos incluyen: a) una posición clara, b) un público específico, c) una razón convincente y d) una refutación a su argumento que ayude a exponer razonamientos erróneos contra su argumento. *Crafting Effective Persuasive Arguments*, Universidad de Colorado, Estados Unidos (2014).

Recuadro 7. Cinco pasos para la ejecución del presupuesto

1. Los fondos se envían a varios ministerios (o departamentos/organismos sectoriales), según lo indicado en el presupuesto aprobado.
2. Los organismos comienzan los desembolsos ya sea directamente o mediante la compra de bienes y servicios.
3. Se realizan los pagos por esos desembolsos.
4. Las transacciones de gastos se registran en los libros contables.
5. Los informes de ejecución (de medio año y final de año) se producen durante el año, y culminan con el cierre de los libros contables y la redacción de los informes de final de año (el informe de ejecución final de un año presupuestario dado).

Fuente: International Budget Partnership (2013).

pués de que el gobierno promulgue el presupuesto. Por lo general, la ejecución del presupuesto incluye cinco pasos²¹ (véase el recuadro 7). La ejecución del presupuesto rara vez se utiliza para monitorear la efectividad de los SAP.

La **evaluación del presupuesto**, que incluye el análisis del proceso de ejecución del presupuesto, es la etapa final del ciclo presupuestario. Incluye una evaluación de si los recursos públicos asignados a los SAP se han utilizado adecuadamente y de conformidad con el presupuesto aprobado. Con este fin y para apoyar la transparencia y la rendición de cuentas, la evaluación del proceso de ejecución del presupuesto debe llevarla a cabo una institución especializada independiente o autónoma, por ejemplo, la oficina de auditoría nacional autónoma. La evaluación también requiere monitoreo permanente, para evaluar el desempeño y brindar comentarios a los responsables de la toma de decisiones, a fin de evitar una ejecución deficiente del presupuesto. En los países piloto, la evaluación convencional de la ejecución del presupuesto excluye la efectividad y el impacto.

El Proyecto, debido a limitaciones de tiempo y presupuesto, no intervino en la fase 4 del ciclo presupuestario en los

21 International Budget Partnership (IBP). El IBP colabora con la sociedad civil en todo el mundo para utilizar el análisis y la defensa de los presupuestos como una herramienta para mejorar la gobernanza efectiva y reducir la pobreza. <http://internationalbudget.org/budget-analysis/>.

países piloto. No obstante, al intervenir en las fases 1 y 2, y en la preparación de la fase 3, el Proyecto fue capaz de determinar hechos básicos, alcanzar conclusiones y realizar recomendaciones, que se presentan en la siguiente sección.

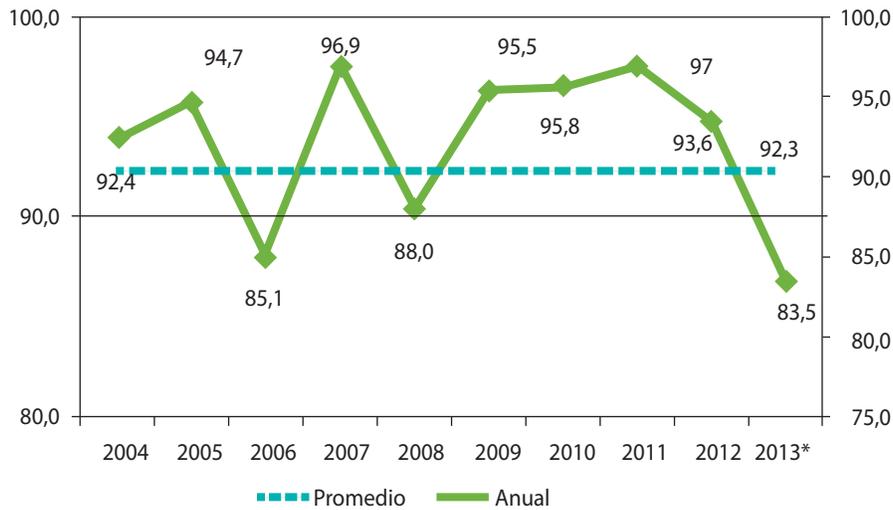
Observaciones

- La ejecución del presupuesto de las AP sigue de cerca lo aprobado. Debido a que las asignaciones presupuestarias no se basan en resultados ni prioridades, la mayoría de los fondos se asignan a costos recurrentes,²² como salarios, beneficios, combustible y servicios públicos (los planes de gestión de las AP no se tienen en cuenta normalmente durante la formulación del presupuesto). Por lo tanto, no es posible utilizar la información de la ejecución del presupuesto para evaluar el impacto financiero o la efectividad de los SAP relativa al gasto real.
- Las evaluaciones de la ejecución del presupuesto pueden ayudar a determinar si hay algún fondo no utilizado que pueda ser reasignado dentro del MMA o directamente por el MH a otros sectores.
- A menudo los SAP no pueden gastar su asignación presupuestaria anual por completo. Chile y Guatemala son ejemplos de esto. En Chile, el CONAF supuestamente gasta solo cerca del 70% del presupuesto anual de los SAP, mientras que en Guatemala, la tasa de ejecución del presupuesto de CONAP bajó del 97% en 2011 al 83% en 2013 (véase el gráfico 6). Por el contrario, SERNANP en Perú logró gastar más del 90% de sus presupuestos anuales asignados en 2012 y 2013, aunque este es un caso excepcional. El gasto por debajo de lo previsto es un problema grave, porque si los SAP no gastan lo suficiente lógicamente no hay necesidad de aumentos al presupuesto.
- El gasto por debajo de lo previsto es el resultado de la intersección de diversos factores, como un flujo de caja limitado²³ y transferencias desde los bancos

22 Los costos habituales en los que se incurre repetidamente, o para cada ítem producido o servicio provisto, por ejemplo, salarios, beneficios, combustible, servicios públicos y alquileres. www.businessdictionary.com/definition/recurring-cost.html#ixzz2ytyUgwRQ.

23 Para el propósito de este informe, el flujo de caja en los SAP se refiere al movimiento de los recursos financieros (dinero) hacia o desde el presupuesto de los SAP para pagar los costos recurrentes o de inversión. Normalmente se mide durante un período de tiempo específico y limitado. El análisis del flujo de caja puede utilizarse para parámetros de cálculo que brindan información sobre la situación financiera de los SAP.

Gráfico 6. Tendencias de gasto en los SAP de Guatemala (2004-2013)



Fuente: Estudio sobre las trabas en el gasto del presupuesto de los SAP en Guatemala (2014), basados en datos de SICOIN

centrales parciales/demoradas, así como factores internos, tales como planificación financiera deficiente, procedimientos de adquisición con mucha burocracia, escasa delegación de responsabilidades y capacidad limitada del personal, transferencias internas lentas (por ejemplo, dentro del MMA), sistematización limitada en las unidades de contabilidad y rendición de cuentas. En los países piloto, alguno o varios de estos factores afectan al gasto de los SAP. El Banco Interamericano de Desarrollo²⁴ ha notado que los SAP están administrados según una jerarquía compleja, regulaciones rígidas y rutinas inflexibles que resultan de una gama de leyes y regulaciones creadas para aumentar la supervisión de los fondos públicos por parte de los ciudadanos y reducir los riesgos de corrupción.

- Los presupuestos de los SAP carecen de indicadores basados en resultados relacionados con la ejecución del presupuesto, y no hay un mecanismo dentro del MH o el MMA para monitorear y evaluar el impacto de invertir en los SAP.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones pueden ayudar a fortalecer la evaluación y ejecución del presupuesto:

- a) Conectar los costos de los planes de gestión de AP (incluidos los programas de inversiones) y los planes de trabajo anuales con resultados definidos, para equilibrar mejor los costos recurrentes y de inversión.
- b) Evaluar plenamente las trabas del gasto del presupuesto de los SAP para determinar las necesidades de intervención específicas que aborden el gasto por debajo de lo esperado.
- c) Asegurar que los SAP gastan el monto completo que se ha asignado actualmente. Después, los aumentos pueden ser progresivos, según aumente la capacidad de ejecución. Como el MH es completamente consciente del nivel de ejecución real del año anterior, los SAP podrían necesitar explicar durante la fase de negociación cómo va a abordarse este problema.
- d) Racionalizar el gasto mediante la introducción de sistemas de asignación de recursos basados en resultados e incorporar indicadores del costo-efectividad en protocolos de monitoreo adecuados para medir el impacto del presupuesto de los SAP.
- e) Llevar a cabo evaluaciones semestrales de la ejecución del presupuesto de los SAP, para evaluar el desempeño e introducir los resultados de la evaluación en la planificación para el siguiente ciclo presupuestario.

24 Dourojeanni y Quiroga (2006).

PARTE III: Indicadores de desempeño



Esta sección brinda una guía sobre cómo abordar la recomendación de los Ministerios de Hacienda de incluir indicadores basados en resultados, de costo-efectividad e impacto económico para respaldar el proceso de negociación del presupuesto de los SAP.

Un **indicador** se define como “una herramienta para presentar y gestionar información compleja de manera clara y simple, que pueda formar la base para medidas futuras y pueda comunicarse rápidamente a partes interesadas externas o internas”.²⁵ Los indicadores por sí solos no brindarán evaluaciones de cambios en los resultados; por lo tanto se debe llevar a cabo un análisis, por ejemplo mediante el monitoreo y la evaluación de los puntajes de los indicadores.²⁶

25 Indicadores de biodiversidad para monitorear impactos y acciones de conservación, Iniciativa de energía y biodiversidad, Center for Environmental Leadership in Business, Conservation International.

26 En la Política de Monitoreo y Evaluación de FMAM (2006), el monitoreo se define como “una función continua o periódica

que utiliza la recolección sistemática de datos, cualitativa y cuantitativa, con el propósito de hacer un seguimiento de las actividades. Es principalmente un instrumento de gestión”. La evaluación, por otro lado, “tiene como objetivo determinar la relevancia, el impacto, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones y contribuciones de los socios involucrados”. Es decir, los indicadores, especialmente en sus niveles más altos, deben ser respaldados por una evaluación. El monitoreo puede hacer un seguimiento del progreso en función de una serie de puntos de referencia y medirlo en función de los resultados, mientras que la evaluación valida los resultados y puede realizar juicios generales sobre por qué y hasta qué punto se consiguen los resultados previstos y no previstos (por ejemplo, beneficios medioambientales mundiales, costo-efectividad).

Sobre la base de las discusiones con sectorialistas de los MH de los países piloto, esta claro que los presupuestos de los SAP necesitan **indicadores basados en resultados**. Estos son indicadores “SMART” (específicos, medibles, alcanzables, realistas y relacionados con el tiempo, por sus siglas en inglés) utilizados para medir o comparar resultados en relación con el logro de las metas estratégicas de los SAP a nivel del sitio o del sistema, así como el desempeño financiero de los SAP en términos de costo-efectividad,

Cuadro 4. Jerarquía de la cadena de resultados de la GBR (nivel alto)

Resultados: Cambios en un estado o una condición que derivan de una relación causa-efecto. Hay tres tipos de dichos cambios que pueden ponerse en marcha mediante una intervención de desarrollo: producto, efecto directo e impacto.

Meta: El objetivo de más nivel al que una intervención de desarrollo pretende contribuir.

Impacto: Efectos a largo plazo, positivos y negativos, en objetivos identificables por una intervención de conservación. Estos efectos pueden ser medioambientales, económicos, socioculturales, institucionales, tecnológicos o de otro tipo.

Efecto directo: Los efectos pretendidos o conseguidos a corto o mediano plazo de los productos de una intervención, normalmente requieren el esfuerzo colectivo de los socios. Los efectos directos representan cambios en las condiciones que ocurren entre la compleción de los productos y el logro del impacto.

Productos: Los productos y servicios que resultan de la compleción de las actividades de una intervención.

Fuente: Niveles del glosario de términos clave en evaluación y GBR del CAD de la OCDE.

Cuadro 5. Jerarquía de la cadena de resultados (nivel bajo)

Área funcional:* El área funcional consiste en las diferentes categorías de las actividades operacionales requeridas para gestionar áreas protegidas (incluido el costo del organismo central de áreas protegidas).

Programa:** Un grupo de proyectos relacionados o servicios dirigidos al logro de objetivos específicos (normalmente similares o relacionados). Los programas son las partes de las operaciones de las AP que requieren gestión por separado.

Actividad:** Medidas tomadas o trabajo realizado por las AP para transformar los insumos (fondos, materiales) en productos (planes de gestión, centros de información de las AP, construcción de capacidades).

Fuentes: *Centro para la Gestión de Parques de los Estados Unidos (2001); **NORAD (1999), el Enfoque de marco lógico, una herramienta analítica para la planificación y la gestión de proyectos orientados a objetivos.

eficiencia e impacto económico. Debido a que un solo indicador podría no captar todas las condiciones medibles, se pueden desarrollar varios indicadores para lograr los criterios SMART. Los indicadores basados en resultados pueden variar de un SAP a otro, dependiendo de sus prioridades o criterios de desempeño. Los indicadores basados en resultados pueden formularse para el corto, mediano y largo plazo. El anexo 5 brinda una plantilla para formular indicadores SMART para los SAP.

Los indicadores basados en resultados no son herramientas independientes. Normalmente están vinculados a los diferentes elementos de lo que se conoce como marco de gestión basada en resultados (GBR). Este marco es una estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de los resultados, los productos y los impactos. Los cuadros 4 y 5 listan las definiciones de los elementos de la parte alta y baja de la jerarquía de la cadena de resultados.

Una GBR que incluye metas definidas e indicadores basados en resultados para medir los logros de las metas es esencial para respaldar un protocolo de monitoreo sólido. En el caso de los SAP, el plan de gestión de AP será el equivalente a la GBR.

En base a las opiniones de los MH de los países fijados como meta, se recomiendan tres tipos básicos de indicadores basados en resultados para mejorar los presupuestos de los SAP:

- Los **indicadores de conservación basados en resultados** normalmente usan unidades métricas²⁷ vinculadas a resultados de conservación que se recogen de los programas y las actividades que están incluidos en el plan de gestión de AP o en el plan de operaciones anual. Algunos ejemplos de esos indicadores pueden ser: una reducción anual del 20% en el número de incidentes de caza ilegal de osos de anteojos, una reducción del 25% de áreas cubiertas con especies de plantas invasoras, una reducción del 50% en la explotación forestal ilegal para leña en una AP, un aumento del 30% en las visitas anuales a las AP para ver a los osos de anteojos. Los indicadores de resultados de conservación podrían tener como objetivo aquellos resultados que son más fáciles de medir y que son apropiados para aplicar unidades métricas. Inicialmente, la evaluación puede evitar resultados que son más difíciles de medir en el corto y mediano plazo, por ejemplo, un aumento en los caudales de agua dulce de una AP donde se ha llevado a cabo una reforestación con especies endémicas.
- Los **indicadores de desempeño financiero**, que incluyen indicadores del costo-efectividad, la eficiencia

27 Las métricas se refieren a un estándar para medir o evaluar algo, especialmente uno que utiliza números o estadísticas; o un conjunto de medidas que cuantifica resultados o el rendimiento de la inversión (ROI).

y la transparencia, miden si los SAP son viables desde el punto de vista financiero. El costo-efectividad examina si los SAP producen resultados adecuados en base al dinero gastado; por ejemplo, conseguir los resultados de conservación propuestos utilizando recursos financieros mínimos y diversificados. Por otro lado, la eficiencia hace referencia a cómo consiguen los SAP sus resultados propuestos con un mínimo gasto de tiempo, esfuerzo y habilidades técnicas.

Por ejemplo, los SAP en los países piloto cuentan con habitantes dentro y alrededor de las AP. Si se implementa el elemento de patrullas en un programa de monitoreo mediante la combinación de empleados de tiempo completo, voluntarios y personas de las comunidades locales que trabajan a tiempo parcial, se podrían reducir los costos y mejorar el costo-efectividad, porque la relación costo-efectividad será menor. La relación costo-efectividad se obtiene al dividir los costos por las unidades de efectividad (es decir, el número de hectáreas patrulladas). La relación costo-efectividad es igual al costo total de unidades de efectividad. También puede compararse la relación costo-efectividad con la relación costo-efectividad de otras opciones para implementar el patrullaje. En el ejemplo anterior, los costos de coordinación adicionales, más capacitación sobre patrullas e informes, y la supervisión, podrían resultar en una implementación mucho más compleja y costosa. Por lo tanto, podría no ser la forma más efectiva/eficiente de implementar el elemento de patrullas del programa. Al agregar los costos adicionales, la relación costo-efectividad podría aumentar, y el costo total podría ser mayor que el de contratar a empleados a tiempo completo

para que se hicieran cargo de las patrullas. Aunque el costo socioeconómico potencial (por ejemplo, el costo potencial de un conflicto con los granjeros locales) debe considerarse en este ejemplo, el costo-efectividad y la eficiencia deberían ser una parte integrada del proceso de toma de decisiones en relación a cómo diseñar e implementar programas de AP.

El costo de implementar programas de conservación de SAP utilizando el análisis costo-efectividad debe abordarse en el contexto geográfico en el que tienen lugar. El costo y el costo-efectividad pueden variar de una AP a otra, de una región a otra o de un país a otro. Por lo tanto, puede no haber una base para comparar el costo-efectividad debido a la heterogeneidad de los costos. Sin embargo, esta situación aumenta la necesidad de aplicar el costo-efectividad cuando se preparan los presupuestos de los SAP.

- Los **indicadores de impacto económico** son unidades métricas utilizadas para evaluar el impacto económico de las intervenciones de conservación en los SAP y sus ecosistemas. Esto implica que una gestión sostenible de los ecosistemas de los SAP podría resultar en un aumento de productos y más sostenibles de los sectores económicos que dependen de los servicios del ecosistema de las AP. Algunos ejemplos de esos indicadores serían: el porcentaje de nuevos puestos de trabajo en el sector turismo, el nivel de aumento de la productividad en áreas agrícolas irrigadas con agua que proviene de AP, porcentaje de aumento en la producción de energía hidroeléctrica en una planta que utiliza agua que proviene del AP o porcentaje de aumento de los ingresos tributarios sectoriales para el gobierno. Debido a la naturaleza a largo plazo de lograr impacto económico mediante una gestión de ecosistemas mejorada, los indicadores de impacto económico deberían formularse para el mediano y largo plazo para sectores específicos.

Crear la línea de base para formular indicadores de impacto económico requerirá, en la mayoría de los casos, estudios de impacto económico adicionales que no se implementen anualmente o sean parte del ciclo presupuestario tradicional. No obstante, varios países en la región, incluidos Perú y Guatemala, han completado estudios de valoración económica cuyo objetivo eran sectores económicos específicos. Por lo tanto, los resultados de estos estudios podrían utilizarse para desarrollar indicadores de impacto económico e incorporarlos al proceso presupuestario.



Es vital el uso de una combinación de los indicadores de resultados/impacto anteriores para vincular la GBR de los SAP (el plan de gestión) al presupuesto de los SAP. Esta vinculación podría ayudar a evaluar el impacto del presupuesto de los SAP anualmente o varias veces al año, y determinar si el financiamiento público de los SAP se ha utilizado de forma apropiada y efectiva. Por lo tanto, los indicadores basados en resultados deben medir el impacto que los gastos podrían haber tenido en relación con los efectos directos (resultados) propuestos.

El anexo 6 contiene definiciones relacionadas con los indicadores basados en resultados.

3.1 Observaciones

El Proyecto llevó a cabo evaluaciones rápidas de los indicadores existentes en los planes y presupuestos de gestión de AP seleccionados en los países piloto y llegó a la conclusión de que ni los planes de gestión de AP ni los presupuestos de las AP estaban respaldados por indicadores basados en resultados; es decir, indicadores de los resultados de conservación, del costo-efectividad y del impacto económico. Las siguientes observaciones se construyen sobre lo analizado en las secciones I y II, relacionado con los tres tipos de indicadores mencionados.

3.1.1 Indicadores de conservación basados en resultados

Normalmente los planes de gestión de SAP y los planes de operaciones anuales incluyen indicadores de conservación básicos, muy generales, que se vinculan comúnmente con el nivel bajo de la jerarquía en el marco de planificación. Sin embargo, los indicadores tienden a no incluir unidades métricas definidas.²⁸ Cuando están disponibles, las unidades métricas están incompletas (definidas parcialmente), no interrelacionadas con programas y actividades, y obsoletas, lo que hace imposible evaluar en qué medida una actividad se completa en relación con los objetivos o resultados correspondientes. El recuadro 8 ilustra algunas de estas características con una hoja de muestra sobre in-

dicadores para programas del Parque Nacional Alerce Costero (PNAC) en Chile.

Sin embargo, los lineamientos existentes y los indicadores usados por los gobiernos generalmente no respaldan la integración de indicadores basados en resultados.

3.1.2 Indicadores de desempeño financiero

Los indicadores de desempeño financiero son relativamente nuevos para los SAP, y solo en años recientes los gobiernos comenzaron a pedir estos indicadores. Estos se han vuelto particularmente visibles desde la crisis financiera de 2008, que resultó en una escasez de financiamiento en sectores no prioritarios.

En Chile, el Proyecto revisó los indicadores de desempeño económico en dos áreas protegidas, una pública y otra privada: el PNAC, propiedad del estado, y la Reserva Costera Valdiviana (RCV), privada, que está administrada por una ONG. El recuadro 9 muestra los indicadores disponibles relacionados con el desempeño financiero del PNAC. De la lista de nueve actividades que se muestran en el recuadro 9, solo una (la 7) está relacionada con la efectividad/eficiencia, es decir, la diversificación de ingresos. La RCV, por otra parte, no tenía indicadores de la gestión financiera en su plan de gestión de 2013 y sus planes de operación anuales. En las AP de muestra en Chile, no había indicadores para respaldar los aspectos clave, como ejecución del presupuesto, reducciones de costos y transparencia. El Proyecto también concluyó que el monitoreo propio y las evaluaciones anuales externas de desempeño se implementan sin indicadores.

3.1.3 Indicadores de impacto económico

Los indicadores de impacto económico en las AP son los indicadores menos explorados y, por lo tanto, están ausentes de la mayoría de los planes de gestión o presupuestos de las AP (en el nivel de sitio y de sistema). Este es el caso en los tres países piloto, resultado de una serie de factores vinculados, que incluyen:

- Disponibilidad limitada de datos que vinculen los servicios del ecosistema de los SAP con productos del sector económico. Varios estudios relacionados han estado disponibles durante casi una década en países como Perú, Chile, Costa Rica, Brasil, México y Venezuela, y se han utilizado para respaldar el financiamiento de los SAP. Sin embargo, dicha información no se ha

28 Las unidades métricas son parámetros utilizados para medir y comparar o hacer un seguimiento del desempeño o la producción. Los analistas usan unidades métricas para comparar el desempeño de diferentes compañías o productos, a pesar de las muchas variaciones entre compañías. En el caso de las AP, los gerentes pueden utilizar unidades métricas para hacer un seguimiento del desempeño de los resultados de conservación al comparar el programa frente a la inversión.

Recuadro 8. Muestra de indicadores de programa, PNAC, Chile

Programa de conservación de recursos naturales y culturales	
Objetivo: Prevenir y mitigar el deterioro de los recursos naturales y culturales del PNAC	
Indicador: Cambio en la vegetación, riqueza de la fauna silvestre y las condiciones de los sitios culturales	
Actividad	Indicador
1.1 Implementación del Programa de Protección contra Incendios Forestales en el PNAC (2009) según las normas del Departamento de DEPRIF	Número de actividades ejecutadas /Número de actividades planeadas (% por año)
1.2 Actualización del Programa de Protección contra Incendios Forestales en el PNAC	Registro y actividades realizadas de acuerdo con el calendario actualizado del programa
Pulir y evaluar áreas de riesgo potencial y prioridades para el daño de incendios forestales, en base al conocimiento y la experiencia de los Guardaparques y la contribución de profesionales del DEPRIF y DAPMA.	
Recolección y organización de herramientas, personal, acciones, tareas nuevas y existentes y recursos disponibles para la Unidad.	
Medidas de actividades de prevención de incendios con las comunidades circundantes y el público visitante, que también pueden verse afectados negativamente por los incendios forestales.	
1.3 Conducir talleres o reuniones antes de que comience la temporada alta entre los departamentos de Áreas Protegidas y de Manejo de Incendios Forestales de CONAF y de la Reserva Costera Valdivia	Número de reuniones de coordinación entre departamentos
Comparar y mejorar los programas de prevención de incendios en ambas áreas.	
Acciones complementarias y recursos para la lucha contra incendios.	
Aplicar el mismo enfoque para diseminar información sobre prevención de incendios forestales.	
1.4 Organizar reuniones para recibir retroalimentación después de incendios y de análisis con el fin de obtener información crítica para mejorar el manejo de incendios forestales	Número de reuniones entre departamentos
1.5 Capacitación	Número de personas capacitadas por tema, anualmente y %
Desarrollar y capacitar guardaparques acerca de un protocolo de actuación para tratar los incendios forestales, incluida la coordinación con brigadas de bomberos.	
Incorporar la prevención y el manejo de incendios en la capacitación de guardaparques temporales.	
Participación conjunta de guardaparques y brigadas de bomberos en sesiones de capacitación en temporada alta sobre lucha contra incendios.	
Capacitación del personal de concesiones en el PNAC sobre temas relacionados con la prevención de incendios.	
1.6 Diseminación	Número de iniciativas de diseminación completadas / Número del total de iniciativas propuestas (%)
Publicar las recomendaciones relativas al uso adecuado del fuego en la página web del CONAF.	
Implementar un programa de extensión comunitaria sobre Protección contra Incendios Forestales en el PNAC.	
Diseminar un "Protocolo de Mínimo Impacto" durante la lucha contra incendios.	

Fuente: Informe: Desarrollo de indicadores para la gestión de AP en Chile, PNUD Chile, marzo de 2014.

Recuadro 9. Muestra parcial de indicadores administrativos y financieros en PNAC, Chile

Programa de apoyo administrativo, financiero y en infraestructura del PNAC: actividades e indicadores para el monitoreo y la evaluación	
Actividades	Indicador
1. Desarrollo de un programa de reclutamiento	Número de personas contratadas durante el año con aptitudes técnicas y profesionales / Número del total de personas empleadas en el año; calculado por área de trabajo temática
2. Desarrollo de un programa de capacitación	Número de empleados capacitados por año (permanentes y temporales) / Número de capacitaciones planeadas (%)
3. Coordinación con AP privadas vecinas	Número de áreas de trabajo coordinadas (Área de trabajo / Coordinación específica) (%)
4. Insumos y servicios básicos	Número de instalaciones con servicios nuevos y mejorados (tipo de servicio) / Número del total de instalaciones que se usan en el PNAC (%)
	Número de nuevas instalaciones (por tipo de servicio) / Número del total de nuevas instalaciones que se usan en el PNAC (%)
5. Servicios y necesidades de infraestructura	Número de nuevos viveros, y/o número de proyectos de mejora de infraestructura por año
	Número de instalaciones con servicios nuevos y mejorados (por tipo de servicio) / Número del total de instalaciones que se usan en el parque (%)
	Km de cerco (o marcas delimitadoras) reparados o nuevos en áreas de conflicto / Número de km de cerco (o marcas delimitadoras) a lo largo de los límites del PNAC
	Número de obras para el manejo de aguas residuales (plantas de tratamiento de aguas residuales)
6. Equipo	Número de salas de reunión para información medioambiental o equipadas para tal fin cada tres años
	Número, capacidad y administración de los medios de transporte existentes dentro del parque en relación con el número de empleados en la temporada alta
7. Gestión de fondos adicionales	Número de acuerdos logrados anualmente
	Número de recursos adicionales obtenidos anualmente
	Número de recursos adicionales obtenidos anualmente bajo este plan
8. Diseño e implementación de un programa de gestión del riesgo de accidentes	Documento editado
	Número de empleados capacitados por año (a tiempo completo y temporal) / Número de capacitaciones planeadas (%)
	Número de medios de comunicación usados por el parque, que contienen mensajes o guías sobre el manejo de los encuentros con vida silvestre
	Número de personas lesionadas con conocimiento de los riesgos / Número del total de accidentes por año (%)
9. Manejo del suelo	Número de ha de tierra que maneja el PNAC

Fuente: Informe: Desarrollo de indicadores para la gestión de AP en Chile, PNUD Chile, marzo de 2014.

utilizado todavía para definir indicadores basados en resultados que respalden los presupuestos de los SAP.

- Los gerentes de AP y agencias medioambientales tienen conocimiento limitado sobre las ventajas de utilizar información económica basada en sectores específicos para respaldar las negociaciones del presupuesto de los SAP, tanto en el nivel ejecutivo como en el legislativo.

Con el apoyo del Proyecto, los gerentes de AP en los países objetivo iniciaron una colaboración directa con

sus respectivos MH para formular e instituir indicadores basados en resultados que respaldasen los presupuestos de los SAP y el ciclo de planificación presupuestaria.

3.2 Recomendaciones

Introducir indicadores basados en resultados en el marco de gestión de SAP existente será una tarea compleja que requerirá, en muchos casos, reformar todo el marco de gestión de los SAP a nivel nacional. Fortalecer las conexiones entre los resultados y el financiamiento requerirá acciones

múltiples durante varios años, y compromisos sólidos de los gerentes de los SAP y de los responsables de la toma de decisiones financieras en los organismos públicos, privados, nacionales e internacionales. Por lo tanto, para instituir indicadores basados en resultados en el presupuesto de los SAP, se recomiendan las siguientes medidas:

- a) Evaluar los indicadores existentes que está usando el MH para otros sectores, desarrollar a partir de la ejecución del presupuesto actual y cambiar hacia protocolos de monitoreo y sistematización apropiados.
- b) Trabajar con el MH y los organismos centrales de planificación para preparar un paquete estándar de indicadores basados en resultados para los presupuestos de los SAP, que contengan los indicadores SMART mínimos requeridos que permitan un monitoreo y una evaluación adecuados, y la evaluación del rendimiento de la inversión (utilizando indicadores monetarios y no monetarios).
- c) Desarrollar una agenda colaborativa con el MH y otros organismos centrales de planificación para programar la inserción de indicadores basados en resultados, la recolección de datos, el análisis de datos y sistemas de informes. Es importante que la optimización del presupuesto de los SAP aborde aspectos clave que son importantes para el MH. Esto asegurará que el MH lidere el respaldo del proceso de mejora del presupuesto de los SAP. El MH podría

verificar el cumplimiento del presupuesto de los SAP con los indicadores que se acuerden al momento de entregar el presupuesto al MH, enseguida después de la fase de formulación.

- d) Llevar a cabo un análisis del costo-efectividad y análisis económico para respaldar la formulación y medición de los indicadores basados en resultados es un paso indispensable hacia la mejora del presupuesto de los SAP. Se reconoce, sin embargo, que cuanto más cerca esté el SAP de evaluar “resultados”, más desafíos enfrentará. En muchos casos, los SAP, los organismos centrales de presupuesto y el MH tendrán que confiar (como acto de fe) en estudios y análisis *ad hoc* para identificar y llenar los vacíos de conocimiento; los organismos mencionados podrían hacer esto último conjuntamente.

Por último, los organismos internacionales de desarrollo interesados en el financiamiento de los SAP que tradicionalmente se centran en apoyar el establecimiento de mecanismos financieros (como fondos de donaciones, PSA y otros mecanismos de ingresos del mercado y de fuera del mercado) podrían cambiar parte de sus esfuerzos para apoyar a los organismos de los SAP a mejorar la formulación y ejecución de sus presupuestos públicos anuales. Esto es importante, porque la vasta mayoría del financiamiento de los SAP viene de gobiernos centrales y es por lo tanto el elemento más importante de la sostenibilidad financiera de los SAP a largo plazo.



Anexos



Anexo 1. Funciones clave del grupo de trabajo para el presupuesto de los SAP

El grupo de trabajo para el presupuesto de los SAP debería estar compuesto por los representantes de más alto nivel posible de las siguientes partes interesadas clave:

- Ministerio de Hacienda: Viceministro de presupuesto público, director de presupuestos o equivalente; y sectorialistas clave
- Secretaría Nacional de Planificación (planificación financiera/unidad de presupuestos)
- Ministerio de Medio Ambiente (MMA): División de presupuestos y planificación

- Organismo de los SAP (normalmente dentro del MMA): Unidad de planificación y presupuesto
- SAP: gerentes/gerentes financieros
- Especialistas en presupuesto de los SAP (por ejemplo, consultores independientes o asesores técnicos)

El equipo mencionado será responsable de facilitar las siguientes actividades y procesos clave y asegurar el cumplimiento durante las diferentes fases del ciclo presupuestario:

1. Difundir información sobre la necesidad de mejorar la preparación del presupuesto y de las funciones de las partes interesadas clave.
2. Revisar el alcance del trabajo para cada una de las fases del proceso de preparación del presupuesto de los SAP, y las actividades y programas relacionados.

3. Con el apoyo técnico de los especialistas en presupuestos públicos, definir la necesidad de información y análisis a corto plazo.
4. Organizar reuniones periódicas para estudiar el progreso y los desafíos, y proponer soluciones.
5. Evaluar periódicamente el entorno político para determinar la necesidad de acción política o aportes técnicos, para abordar las trabas.
6. Determinar la necesidad de añadir miembros adicionales al grupo de trabajo según sea necesario en cada fase del proceso de formulación del presupuesto, por ejemplo, legisladores que podrían respaldar el proceso de aprobación del presupuesto.
7. Con el apoyo de los especialistas en presupuestos públicos y sectorialistas, debatir las necesidades de desarrollo de capacidades y las estrategias a seguir para cerrar las brechas de conocimientos.
8. Negociar, definir y asignar recursos para desarrollar productos relacionados con el presupuesto que sean útiles para los Ministerios de Hacienda, los organismos centrales de planificación y los organismos de áreas protegidas.
9. Asegurar que los productos acordados, para cada fase del proceso presupuestario, se han entregado a tiempo.
10. Supervisar la preparación e implementación de una estrategia de comunicación y asegurar que dicha estrategia llega a diferentes públicos, incluidas autoridades del gobierno responsables de la toma de decisiones en el nivel ejecutivo y legislativo, y la sociedad civil.
11. Asegurar que los esfuerzos (mensajes) de comunicación específicos para mejorar la toma de decisiones se están realizando en cada fase del proceso presupuestario, y evaluar el impacto para ajustar los mensajes según sea necesario.
12. Alentar a las partes interesadas a evaluar la ejecución del presupuesto de los SAP utilizando indicadores de impacto *ad hoc* e incorporar las observaciones en el siguiente ciclo presupuestario.
13. Durante los períodos de transición de gobierno, asegurar el establecimiento de conexiones adecuadas con personal técnico permanente dentro de los organismos interesados clave, para asegurar la continuidad del proceso de optimización del presupuesto

de los SAP (la mejora del presupuesto de los SAP podría requerir varios años de trabajo).

14. Coordinar con las partes interesadas y los organismos de cooperación internacionales clave para asegurar que hay suficiente financiamiento disponible para apoyar todas las actividades que requiere el proceso de optimización del presupuesto de los SAP.
15. Coordinar y captar periódicamente información para producir informes de progreso para las partes interesadas y brindar aportes a la estrategia de comunicaciones.
16. Promover el establecimiento de un grupo de trabajo permanente para mejorar los presupuestos de los SAP, liderado por el Ministerio de Hacienda en colaboración con otras partes interesadas clave.

Anexo 2. Estrategias para introducir un presupuesto basado en prioridades

El presupuesto basado en prioridades, también conocido como presupuesto basado en resultados, se utiliza para ayudar a los SAP a identificar las prioridades estratégicas más importantes entre los programas de conservación y clasificar los programas de acuerdo a cuán bien se alinean con esas prioridades. En esta etapa se asignan los recursos de acuerdo con las clasificaciones.

Después de identificar los resultados, programas y actividades de conservación prioritarios, y los costos relacionados, la implementación de un presupuesto basado en prioridades requiere los siguientes pasos clave:

1. evaluación de las prioridades basadas en el programa y el puntaje;

Resultado estratégico:

Prioridades definidas que se identifican como relevantes para las metas de conservación de las AP a través del proceso de definición de resultados; un conjunto de prioridades lógicas y acordadas que resultan de un proceso transparente.

Cuadro A1. Muestra de criterios y puntajes para priorizar los programas de AP

Criterios y puntajes para la asignación de fondos en base a las prioridades																			
Programas prioritarios propuestos		Criterios														Calificación			
		1. Probabilidades de disponibilidad de fondos en múltiples años	2. Personal y capacitación del personal para llevar a cabo las actividades propuestas	3. Impacto potencial de 50% o más de lograr los resultados propuestos	4. Apoya la protección de los servicios de ecosistemas relacionados con la productividad y el desarrollo de la comunidad	5. Vinculado a un proyecto relacionado existente que se está llevando a cabo	6. Liderazgo (compromiso para apoyar y liderar la implementación)	7. Compromiso de los organismos de gobierno locales y el sector privado	8. Disponibilidad de un marco jurídico y regulatorio de apoyo	9. Asociaciones público-privadas potenciales y existentes	10. Costo relativo del programa (no demasiado caro)	11. Disponibilidad de cofinanciamiento	12. Potencial de contribuir al desarrollo social y económico	13. Probabilidad de lograr los objetivos iniciales en el primer año	14. Programa propuesto no es una actividad nueva	15. El programa fue priorizado utilizando un enfoque científico	Puntaje total (Calificación: 1 = calificación más alta, 8 = calificación más baja)	Promedio	CLASIFICACIÓN
1	Control de las especies invasoras	4	4	4	1	8	3	8	8	8		8	4	3	1	1	65	3,25	9
2	Seguridad de los visitantes	1	2	2	1	1	2	4	4	1		1	1	2	1	1	24	1,20	7
3	Investigación fitogenética	8	8	4	8	8	8	4	8	3		2	8	8	8	1	86	4,30	10
4	Control de la caza furtiva	1	1	1	1	8	1	4	1	2		4	8	1	1	1	35	1,75	8
5																	0	0,00	1
6																	0	0,00	1
7																	0	0,00	1
8																	0	0,00	1
9																	0	0,00	1
10																	0	0,00	1

- asignación de recursos estratégicos; y
- apoyo del sistema de administración financiera.

1. Evaluación de las prioridades basadas en el programa y el puntaje

Evaluar las prioridades del programa en comparación con los resultados de conservación de las AP propuestos es vital para el éxito del presupuesto basado en prioridades. Primero, debe establecerse una unidad de decisiones (equipo). El equipo de decisiones debería ser transversal, para incluir a los programas que producirán los resultados esperados. Los departamentos de los SAP, como el departamento de contabilidad o el departamento de gestión de visitantes, no son unidades de decisión apropiadas para el presupuesto basado en prioridades, porque normalmente están organizados en base a funciones más que en base a resultados.

Una vez que el AP ha identificado sus resultados prioritarios y ha definido qué significan esos resultados en términos de lograr sus metas, el sistema de criterios y puntaje puede aplicarse para evaluar objetivamente cómo consiguen los programas los resultados propuestos o influyen en ellos. Los puntajes deben basarse en criterios que identifiquen la influencia medible que los programas tienen en los resultados.

Después de completar el puntaje y de compilar la información, el siguiente paso es comparar los puntajes de los diferentes programas. Las clasificaciones indicarán resultados de arriba a abajo, y el equipo de decisión debe asegurar que los resultados sean lógicos e intuitivos. En el cuadro A1 se encuentra una muestra de criterios y puntajes para priorizar los programas de AP.

A un programa que puede influir en múltiples resultados debe dársele una prioridad más alta, ya que los programas

que tienen el potencial de alcanzar múltiples resultados hacen el mejor uso del escaso financiamiento central (dinero de los contribuyentes).

2. Asignación estratégica de recursos

Una vez que los resultados del puntaje se aceptan oficialmente, los recursos se pueden asignar a los programas de conservación prioritarios. Hay diferentes métodos para asignar recursos,²⁹ entre ellos:

- Ordenar los programas de acuerdo a una calificación: los fondos pueden asignarse a cada programa prioritario en base a un puntaje/una calificación o utilizando ponderaciones relativas de prioridades, si se asignaron estas ponderaciones. Los programas prioritarios pueden organizarse también como alta o baja prioridad, dependiendo de la calificación.
- Organizar programas por niveles de prioridad y asignar reducciones por nivel: por ejemplo, el financiamiento a programas del primer nivel podría no reducirse, mientras que los programas en niveles más bajos podrían recibir los mayores recortes.
- Asignar fondos con fines específicos por separado (fondos a los cuales se han puesto restricciones acerca de cómo pueden usarse): por ejemplo, los fondos de donantes privados podrían evaluarse y ser asignados a prioridades más bajas si el donante permite su uso discrecional. Si un programa con una baja calificación es financiado por un donante privado sin restricciones, cabe considerar se merece la pena mantenerlo, especialmente si la subvención podría expirar en el futuro cercano.

Resultado estratégico:
Asegurar que los programas prioritarios que recibieron asignaciones se responsabilizan de producir los resultados definidos.

29 Basado en: Kavanagh et al. (2010).

3. Apoyo a un sistema de información de administración financiera

Aunque un sistema de información de administración financiera puede ser considerado una herramienta separada, para el propósito de esta guía se considera un elemento del presupuesto basado en prioridades.

Un sistema de información de administración financiera no es necesariamente un reemplazo de un sistema de información financiera existente; podría ir en paralelo y usarse como una herramienta interna de toma de decisiones. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)³⁰ es un sistema de información que hace un seguimiento de los eventos financieros y resume información financiera. En su forma básica, un SIAF es poco más que un sistema de contabilidad configurado para operar de acuerdo con las necesidades y especificaciones del entorno en el que se instala.

Un SIAF utiliza información y tecnología de la comunicación en operaciones financieras para apoyar la toma de decisiones informada sobre gestión y presupuesto, responsabilidades fiduciarias y la preparación de informes y estados financieros. Con respecto a las áreas protegidas, el SIAF se refiere más específicamente a la computarización de los procesos de gestión financiera de los SAP, desde la preparación del presupuesto hasta la contabilidad y los informes, pasando por la ejecución. Es una plataforma de base de datos (o una serie de bases de datos interconectadas) única y confiable desde y hacia la cual fluyen todos los datos expresados en términos financieros. Un SIAF de los SAP podría tener las siguientes funciones básicas:

- clasificación de datos estándar para registrar la información financiera de los SAP;
- controles internos sobre el ingreso de datos, el proceso de transacciones, asignaciones prioritarias, tendencias de ingresos y gastos e informes; y
- procesos comunes entre los SAP para transacciones similares y un diseño de sistema que elimina duplicidades innecesarias de ingreso de datos.

30 Adaptado de: Sistema Integrado de Administración Financiera: una guía práctica. Publicación producida para su revisión por USAID. Preparado por The Louis Berger Group, Inc. y Development Alternatives, Inc. en virtud del Proyecto de Reforma Fiscal y Gobernanza Económica. USAID, 2008. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADK595.pdf

Anexo 3. Plantilla para definir estrategias de reducción de costos³¹

Opción de ahorro de costos	Prioridad (baja, media, alta)	Medidas clave y marco temporal (mes/año)	Ahorro anual estimado (USD)
Equilibrar el tiempo del personal: tiempo completo, tiempo parcial, consultores y voluntarios.			
Hacer ajustes estratégicos a programas y actividades.			
Optimizar/introducir tarifas de entrada a las AP. Promover el uso de mecanismos alternativos de cobro de tarifas para reducir o eliminar el personal de tiempo completo asignado a esta tarea.			
Extender la vida útil de bienes y equipos (con énfasis en el mantenimiento preventivo).			
Subcontratar servicios que no se considera necesario mantener internamente.			
Incrementar la eficiencia del sistema financiero/administrativo.			
Analizar los ahorros en los artículos de gasto principales.			
Buscar contribuciones en especie de corporaciones al hacer demostraciones de las AP a proveedores de equipos con eficiencia energética.			
Reducir el uso de leña en los sistemas de calefacción.			
Reducir los costos de calefacción mediante aislamientos en la construcción.			
Optimizar la flota de vehículos a través de vehículos compartidos, para reducir la necesidad de tener tantos vehículos y los costos de mantenimiento.			
Volver a evaluar los patrones de visitas y desarrollar visitas autoguiadas para reducir la necesidad de personal durante las temporadas con pocos visitantes.			
Realizar compras por volumen (cuando sea apropiado).			
Utilizar equipo con más costo-efectividad, como energía solar, sistemas de calefacción, ventilación y aire acondicionado (HVAC, por sus siglas en inglés), iluminación más eficiente, luces que se apagan automáticamente y vehículos híbridos y eléctricos.			

31 Estrategias de reducción de costos utilizadas normalmente por el Servicio Nacional de Parques de Estados Unidos y los planes financieros para sistemas nacionales de SAP seleccionados en Europa central y del este (Rumanía, Serbia, Rusia, Kosovo, Georgia), con el respaldo de proyectos apoyados por PNUD y financiados por FMAM.

Anexo 4. El enfoque de 5 pasos para desarrollar estrategias de comunicación efectivas

Paso 1. Definir la meta de la campaña de comunicación de forma efectiva:

- Identificar la meta más importante.
- Determinar qué parte de la meta más importante podría conseguirse con una campaña de comunicación.
- Describir los objetivos específicos de la campaña e integrarlos en un plan.

Paso 2. Definir, de manera efectiva, el público al que va dirigida la campaña:

- Identificar al grupo al que se quiere comunicar el mensaje.
- Considerar la identificación de subgrupos para los que se podría ajustar el mensaje.
- Aprender todo lo posible sobre el público al que va dirigida la campaña; añadir a la información demográfica información sobre creencias, acciones actuales y entorno social y físico.

Paso 3. Crear mensajes de forma efectiva:

- Proponer ideas de mensajes que se ajusten a la meta de la campaña de comunicación y al público al que se va a dirigir.
- Identificar canales y fuentes que el público al que va dirigida la campaña considere creíbles y con influencia.
- Considerar los mejores momentos para llegar al público y preparar los mensajes en consecuencia.
- Seleccionar unos pocos mensajes y planificar probarlos previamente.

Paso 4. Probar previamente y revisar los mensajes de forma efectiva:

- Seleccionar métodos para probar previamente los mensajes que se ajusten al presupuesto y al plazo de la campaña.

- Probar previamente los mensajes y los materiales con personas que compartan las características del público al que van dirigidos.
- Tomarse el tiempo de revisar los mensajes y los materiales en base a las observaciones de la prueba previa.

Paso 5. Implementar la campaña de forma efectiva:

- Seguir los planes desarrollados al principio de la campaña.
- Comunicarse con los socios y los medios según sea necesario para asegurar que la campaña transcurre sin problemas.
- Empezar a evaluar el plan de la campaña y los procesos tan pronto como se implemente la campaña.

Anexo 5. Plantilla para formular indicadores de desempeño SMART para los SAP³²

Los detalles de los indicadores determinan cómo y hasta qué punto se han logrado los resultados en momentos diferentes. Las mediciones pueden ser:

- **Cuantitativos**, por ejemplo, el número de áreas protegidas fijadas como meta dentro del sistema nacional de áreas protegidas (los indicadores cuantitativos deberían poder medirse tanto como sea posible).
- **Cualitativos**, por ejemplo, los mecanismos financieros efectivos establecidos.
- **De comportamiento**, por ejemplo, si los gerentes de SAP priorizan el desarrollo de planes de negocio y el establecimiento de instrumentos financieros.

Podría ser necesario complementar los indicadores directos con indicadores indirectos (aproximados) adicionales. El siguiente cuadro brinda ejemplos de indicadores directos e indirectos (aproximados):

32 Adaptado por Marlon Flores de NORAD (1999). Algunas secciones de este documento se han adaptado a las necesidades específicas del presupuesto basado en resultados de los SAP.

PROPÓSITO	INDICADOR DIRECTO	INDICADOR INDIRECTO
Reducir los costos recurrentes	Sistema de asignación de presupuesto basado en resultados.	<ul style="list-style-type: none"> Los recursos se asignan en función de los resultados prioritarios. El personal del SAP está capacitado para implementar un presupuesto basado en resultados. Para el año 2015, hay disponibles indicadores de presupuesto optimizados y basados en resultados.

Varios indicadores son mejores que uno solo. Los indicadores únicos rara vez expresan el marco completo del cambio.

Definir cómo verificar los resultados finales

Los indicadores especifican el estándar de desempeño que debe alcanzarse para lograr un resultado o un objetivo. Por lo tanto, los indicadores deben especificar:

- el grupo objetivo (para quién);
- la cantidad (cuánto);
- la calidad (cuán bien);
- el marco temporal (para cuándo); y
- la ubicación (dónde).

Formular el indicador

Un buen indicador es:

- **Sustancial:** debe reflejar el aspecto esencial de un objetivo en términos precisos.
- **Independiente,** en diferentes niveles: el mismo indicador no puede normalmente usarse para más de un objetivo/producto/resultado final.
- **Fáctico:** el indicador debe reflejar hechos y no ser subjetivo. Debería tener el mismo significado para los defensores del Proyecto y para los escépticos informados.
- **Plausible:** los cambios registrados deben atribuirse directamente a las actividades propuestas.
- Basado en datos **que pueden obtenerse:** los indicadores deben hacer uso de datos que están listos y disponibles o que pueden recolectarse con un esfuerzo extra razonable como parte de las actividades propuestas.

Lo ideal es que las mediciones que den los indicadores sean lo suficientemente precisas para hacer que el indicador se pueda verificar de manera objetiva. Un indica-

dor se puede verificar de manera objetiva cuando diferentes personas, usando el mismo proceso de medición independientemente, obtienen las mismas mediciones.

En las etapas de planificación tempranas, los indicadores son solo valores guía con los que analizar el concepto del proyecto. Estos valores guía deben revisarse de nuevo cuando el proyecto se vuelve operativo y, cuando sea necesario, reemplazarse por indicadores específicos para el proyecto.

Formulación paso a paso (muestra de un indicador de desempeño financiero)

Seleccionar el resultado final esperado: por ejemplo, “costos recurrentes y de inversión equilibrados en el presupuesto de los SAP”.

1. **Identificar el indicador:** costos recurrentes.
2. **Especificar el grupo fijado como meta:** parques nacionales con costos recurrentes por encima del 70% del total del presupuesto anual.
3. **Cantidad:** reducir la asignación a costos recurrentes en un 50% (objetivo del 35%).
4. **Establecer la calidad:** definir los aportes a actividades, programas y resultados, y reasignar los costos según corresponda.
5. **Establecer un marco temporal:** entre enero y julio de 2015, según se indica en la propuesta de presupuesto de 2015.
6. **Definir ubicación:** cinco parques nacionales piloto.
7. **Integrar los elementos anteriores:**

Cinco parques nacionales piloto con costos recurrentes que suponen más del 70% del presupuesto total anual instaurarán asignaciones de recursos basadas en resultados para reducir la asignación a costos recurrentes en un 50% entre enero y diciembre de 2015, según se indica en las propuestas de presupuesto de los parques para 2015.

Anexo 6. Definiciones de la gestión basada en resultados

Actividad: Una medida tomada o un trabajo llevado a cabo dentro de un proyecto para transformar los insumos (fondos, materiales) en productos (organizaciones, edificios).

Efectividad: Una medida de hasta qué punto un proyecto o programa está teniendo éxito en lograr sus objetivos.

Eficiencia: Una medida de la “productividad” en la implementación del proceso; cómo los aportes económicos se convierten en productos.

Evaluación: Un examen sistemático e independiente de un proyecto para determinar su eficiencia, efectividad, impacto, sostenibilidad y la relevancia de sus objetivos.

Impacto: Los cambios positivos y negativos que se producen, directos e indirectos, como resultado de un programa o un proyecto.

Indicador: Un indicador define el estándar de desempeño a alcanzar para lograr un objetivo.

Insumo: Los fondos, el personal, los materiales, etc. de un proyecto que son necesarios para producir el producto previsto.

Meta: El objetivo general principal que el proyecto pretende aportar en el largo plazo, y que explica la razón por la cual se implementa.

Monitoreo: La vigilancia continua o periódica de la implementación física de un proyecto para asegurar que los insumos, las actividades, los productos y los factores externos se llevan a cabo según el plan.

Producto: Los resultados que puede garantizar el proyecto como consecuencia de sus actividades.

Programa: Un grupo de proyectos o servicios relacionados dirigidos a conseguir objetivos específicos (normalmente similares o relacionados).

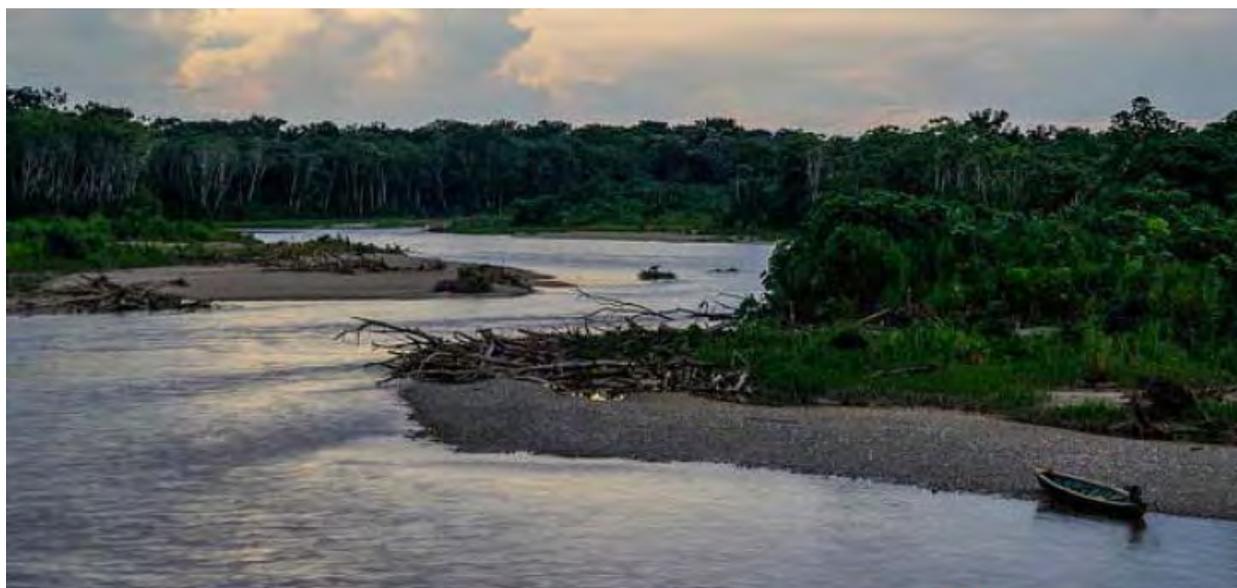
Propósito: La razón inmediata para un proyecto; el efecto que se espera que logre el proyecto si se completa con éxito y a tiempo.

Proyecto: Una tarea planificada diseñada para alcanzar ciertos objetivos específicos con un presupuesto dado y dentro de un período de tiempo especificado.

Relevancia: El grado con el que los fundamentos y los objetivos son, o permanecen, pertinentes, significativos y que merecen la pena, en relación con las necesidades prioritarias y las preocupaciones identificadas.

Sostenibilidad: Hasta qué punto las instituciones de un país socio continuarán persiguiendo los objetivos después de que termine la asistencia del proyecto.

Supuesto: Un evento, condición o decisión que es necesario para el éxito del proyecto, pero que está en gran medida o por completo más allá del control de la gestión del proyecto.



Referencias

- Alpizar, F., y Bovarnick, A. 2013. *Targeted Scenario Analysis*. UNDP.
- Banco Mundial. 2010. *Expanding Financing for Biodiversity Conservation. Experiences from Latin America and The Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bovarnick, A., J. Fernández-Baca, J. Galindo, and H. Negret. 2010. *Financial Sustainability of Protected Areas in Latin America and the Caribbean: Investment Policy Guidance*. UNDP and TNC.
- Dourojeanni, M. J., R. E. Quiroga. 2006. *Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad: Evidencias de Brasil, Honduras y Perú*. Washington, DC: IDB.
- FMAM. 2006. *The GEF Monitoring and Evaluation Policy*. Washington, DC: GEF.
- Flores, M., G. Rivero, F. León, G. Chan, et al. 2008. *Financial Planning for National Systems of Protected Areas: Guidelines and Early Lessons*. Arlington, VA: TNC.
- Kavanagh, S., J. Johnson, and C. Fabian. 2010. *Anatomy of a Priority-Driven Budget Process*. Chicago: The Government Finance Officers Association.
- NORAD. 1999. *The Logical Framework Approach. Handbook for objectives-oriented project planning*. Norwegian Agency for Development Co-operation (NORAD).
- OCED DAC. 2002. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. OECD.
- Rodin-Brown, E. 2008. *Integrated Financial Management Information System: A Practical Guide*. Washington, DC: USAID.
- The Energy & Biodiversity Initiative. 2003. *Biodiversity Indicators for Monitoring Impacts and Conservation Actions*. The Center for Environmental Leadership in Business, Conservation International.





*Al servicio
de las personas
y las naciones*

United Nations Development Programme
One United Nations Plaza
Energy & Environment Group
304 East 45th Street
New York, NY 10107
USA

www.undp.org
environment.energy@undp.org