

Serie Documentos de
Trabajo XII

DIAGNÓSTICO FISCAL DEL SINAP Y LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA FINANCIERA



MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA LA
FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DEL SISTEMA
NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE COLOMBIA
PATRIMONIO NATURAL

MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA LA
FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DEL SISTEMA
NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE COLOMBIA
PATRIMONIO NATURAL

DIAGNÓSTICO FISCAL DEL SINAP
Y LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA

Consultor:
Alberto Maldonado Copello



Con el apoyo de:



Embajada del Reino de los
Países Bajos

Serie Documentos de Trabajo XII

Diciembre de 2007

**MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA LA
FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DEL SISTEMA
NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE COLOMBIA
PATRIMONIO NATURAL**

Proyecto

**Participación de la Embajada de Holanda en la consolidación del Patrimonio
Natural**

**DIAGNÓSTICO FISCAL DEL SINAP
Y LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA FINANCIERA**

Alberto Maldonado Copello

Noviembre de 2007



TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	2
1. Evolución y situación actual de la estructura fiscal del SINAP	2
1. 1. Situación y tendencias del gasto	3
1.1.1. Participación en el PIB: una década sin crecimiento.....	3
1.1.2. Participación en el presupuesto general de la nación: disminución	3
1.1.3. Magnitud y crecimiento del presupuesto de gastos del SINA.....	4
1.1.4. Composición por niveles de gobierno	7
1.1.5. Participación de los gastos de funcionamiento e inversión	8
1.1.6. Participación SINAP en SINA	8
1.2. Análisis de las fuentes de recursos	9
1.2.1. Participación de aportes nacionales y recursos propios 1995-2006	9
1.2.2. Financiación del presupuesto general de la nación 2006	10
1.2.3. La estructura de la financiación del SINA en el año 2006	15
2. Factores incidentes	17
2.1. Diseño normativo y políticas nacionales	18
2.1.1. Necesidades ambientales y competencias	18
2.1.2. Financiación del sector ambiental	23
2.2. Gestión financiera.....	28
3. Lineamientos de la estrategia	30
Bibliografía.....	38
Anexos	45
Estructura de ingresos de las Corporaciones Regionales	45



Introducción

Este documento contiene un diagnóstico sobre la situación financiera del SINAP y unas propuestas de lineamientos estratégicos. Se inscribe dentro del Memorando de Entendimiento para la preparación del Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y tiene como finalidad contribuir a actualizar y complementar el capítulo sobre el eje financiero y las estrategias correspondientes allí establecidas. Este trabajo fue apoyado por Patrimonio Natural, Fondo para la biodiversidad y las áreas protegidas y se realizó entre los meses de marzo y septiembre de 2007.

El esquema del documento es el siguiente. En la primera parte se presenta una descripción y análisis de la situación financiera del SINAP con base en las estadísticas y estudios disponibles, recopilados y organizados para propósitos de este trabajo. En la segunda se examinan los factores que inciden en dicha situación en cuanto al diseño normativo, la gestión y el contexto. Finalmente se formulan lineamientos para la estrategia financiera del SINAP.

Es conveniente hacer un par de precisiones sobre el alcance del documento. En primer lugar el SINAP es una idea, un proyecto de organización y operación con relación a las áreas protegidas del país; por tanto, en sentido estricto, no es posible hacer un balance de la situación financiera del SINAP sino de sus distintos elementos componentes, haciendo el supuesto de su funcionamiento como un sistema. En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos realizados en el desarrollo de esta consultoría y en forma conjunta con Patrimonio Natural a la fecha se carece de información sobre varios de los agentes del SINAP o que podrían aportar desde su perspectiva; este es el caso de la información territorial, de las estadísticas de la Contraloría, de la información sobre cooperación internacional y el crédito, o de las organizaciones no gubernamentales. En consecuencia, es prácticamente imposible actualmente tener información agregada del SINAP y en buena parte el análisis se refiere al Sistema Nacional Ambiental, dentro del cual se inscribe.

1. Evolución y situación actual de la estructura fiscal del SINAP

En esta parte presentamos una descripción y análisis de la situación financiera del SINAP, con énfasis en el sector público y las instituciones especializadas del SINA. En la medida de lo posible se examina la situación desde el año de 1995 y se hace un esfuerzo por precisar indicadores que sirvan para ir conformando un esquema de seguimiento permanente.



1. 1. Situación y tendencias del gasto

1.1.1. Participación en el PIB: una década sin crecimiento

La participación del gasto nacional ambiental¹ con relación al PIB disminuyó notablemente durante los últimos diez años. Alcanzó un máximo de 0,188% en 1998, año a partir del cual disminuye para situarse en 2006 en 0,051%. Cuando se considera el gasto total de la nación y las corporaciones, se observa que la mayor participación - 0,343% se obtuvo también en 1998, cifra que disminuye con oscilaciones los años siguientes, obteniendo en 2006 un valor de 0,303%¹. Todavía en 2006 no se alcanza el nivel que se obtuvo en 1996².

TABLA 1. Colombia. Participación gasto ambiental en el PIB - Cifras en millones de pesos corrientes

Año	PIB	Gasto Ambiental Nacional	Gasto Ambiental Nacional - Corporación	Relación	Relación
	I	II	III	II / I	III / I
1995	84.439.109	79.296	216.338	0,094%	0,256%
1996	100.711.389	134.212	313.241	0,133%	0,311%
1997	121.707.501	153.980	363.983	0,127%	0,299%
1998	140.483.322	264.609	477.397	0,188%	0,340%
1999	151.565.005	132.491	519.210	0,087%	0,343%
2000	174.896.258	114.842	490.207	0,066%	0,280%
2001	188.558.786	146.621	592.814	0,078%	0,314%
2002	203.451.414	149.634	605.295	0,074%	0,298%
2003	228.516.603	118.348	675.879	0,052%	0,296%
2004	257.746.373	113.213	697.144	0,044%	0,270%
2005	285.312.864	146.407	850.025	0,051%	0,298%
2006	320.543.475	164.997	971.945	0,051%	0,303%

Fuentes:

- Datos del PIB tomados de Banco de la República; los años 2005 y 2006 son provisionales
- DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República, Estudios Económicos - Estadística.
- Gasto ambiental tomado de MAVDT, Base de datos 1995-2002; ejecuciones presupuestales del Ministerio de Hacienda para el período 2003-2006.
- Cálculos del autor

1.1.2. Participación en el presupuesto general de la nación: disminución

En la tabla siguiente se observa que la participación del gasto ambiental nacional viene disminuyendo su participación durante el período observado; comenzó en 0,48% en 1995, llegó a un máximo de 0,66% en 1998 y a partir de ese momento desciende hasta

¹ Se refiere aquí solamente al gasto realizado por entidades públicas nacionales en el marco del Presupuesto General de la Nación, sin incluir los recursos del Fondo Nacional de Regalías asignados a proyectos ambientales. Estos recursos, aunque aparecen en el PGN son recursos de las entidades territoriales.



llegar a un mínimo de 0,14% en 2004². Se recupera en 2005 y 2006 muy ligeramente, alcanzando el 0,16%. Para todo el período observado el gasto ambiental es en promedio apenas del 0,29%. Cuando se suma la ejecución de la nación y las corporaciones se encuentra que la relación entre este gasto y el total ejecutado del PGN también ha disminuido de un máximo de 1,31% en 1995 a 0,95% en 2006; para todo el período la relación es de 1,04%.³

TABLA 2. Colombia. Participación gasto ambiental en el Presupuesto General de la Nación 1995-2006 - Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2006

Año	Total PGN Ejecutado*	Eje Ambiental Nacional**	Eje Nacional + Corporaciones***	Participación	Participación
	I	II	III	II / I	III / I
1995	45.135.469	215.899	589.023	0,48%	1,31%
1996	56.196.407	312.840	730.144	0,56%	1,30%
1997	59.872.092	309.872	732.487	0,52%	1,22%
1998	69.626.487	460.933	831.594	0,66%	1,19%
1999	75.648.268	203.446	797.270	0,27%	1,05%
2000	65.287.899	159.695	681.662	0,24%	1,04%
2001	79.173.426	192.329	777.619	0,24%	0,98%
2002	78.907.319	183.642	742.863	0,23%	0,94%
2003	80.922.537	135.494	773.798	0,17%	0,96%
2004	86.578.721	123.505	760.520	0,14%	0,88%
2005	95.551.135	153.514	891.289	0,16%	0,93%
2006	102.387.994	164.997	971.945	0,16%	0,95%
Total	895.287.754	2.616.165	9.280.213	0,29%	1,04%

Notas:

*Tot PGN ejecutado: corresponde al total del presupuesto general de la nación comprometido

**Eje Amb Nac: corresponde al total del presupuesto nacional para ambiente, incluye recursos para las corporaciones

***Eje Nac+Corp: Incluye ejecución nacional (sin recursos para Corporaciones) y la ejecución de las corporaciones

Fuente:

- MHCP, Archivos en Excel con ejecución presupuestal a nivel de decreto de liquidación.

- Se utilizó el deflactor de consumo público entregado por DEE del DNP

En este contexto la participación del SINAP es aun mucho menor. En el caso del gasto nacional, para el año 2006, la participación fue de apenas 0,04%³.

1.1.3. Magnitud y crecimiento del presupuesto de gastos del SINA

Entre 1995 y 2006, se asignaron al SINA (entendido aquí como gasto nacional más gasto de las corporaciones) recursos anuales en promedio por \$773 mil millones en precios constantes de 2006.

² “La severa crisis fiscal de finales de los noventa redujo la asignación presupuestal histórica al Sistema. En un país con altas demandas en diferentes sectores sociales, el tema ambiental es menos prioritario que la salud o la educación.” (Parques Nacionales, 2005, p.40).

³ No fue posible con la información disponible estimar la participación del SINAP en el SINA para el período considerado.



En términos reales ha habido crecimiento, pero moderado y solamente en 2005 y 2006 se supera el valor alcanzado en 1998. La tendencia es hacia una reducción de los aportes del presupuesto nacional a las entidades nacionales: desde 1996 los recursos vienen disminuyendo en términos reales y el monto de 2006 representa apenas el 51% de lo asignado en 1996. En el caso de la Unidad de Parques Nacionales sus recursos de presupuesto nacional vienen disminuyendo dramáticamente: en el año 2002 reciben el menor valor desde 1995 y aunque a partir de ese momento crecen nuevamente, en el año 2006 apenas representan el 79% de lo obtenido en 1996, año en el cual se obtuvo el valor máximo⁴. Con relación al año 1996, todas las entidades ambientales nacionales tienen un valor inferior en 2006, con excepción del FONAM que muestra un crecimiento continuo desde 1996:

- El Ministerio de Ambiente queda reducido a una cuarta parte, al pasar de 80 mil a 21 mil millones.
- La Unidad de Parques representa en 2006 apenas el 79% de los recursos que ejecutaba en 1996.
- El IDEAM representa el 93%.
- El Instituto SINCHI ejecutó en 2006 un poco más de la mitad de lo ejecutado en 1996.
- El INVEMAR ejecutó en 2006 el 87% de lo ejecutado en 1996
- El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico ejecutó en 2006 el 64%.
- El Instituto Humboldt ejecutó en 2006 el 50,1% de lo ejecutado en 1996

Según estos datos, durante la última década les fue muy mal en asignación de recursos al Ministerio, el Instituto Humboldt y al IIAP y mal a la Unidad de Parques, el Invemar, el Instituto Sinchi y al IDEAM.

TABLA 3. Colombia. Presupuesto de gastos de las entidades nacionales y las Corporaciones - Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2006

ENTIDAD	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Nación												
MAVDT-GESTGRAL	80.041	112.115	85.365	58.777	67.892	36.063	42.438	51.035	11.946	9.617	17.070	21.034
FONAM	0	5.363	5.543	8.710	8.815	6.162	6.633	8.017	5.153	13.933	16.581	19.992
UNIDAD PARQUES	11.495	24.780	21.578	19.872	19.875	17.146	24.248	14.912	16.122	17.492	18.069	19.561
IDEAM	30.155	35.553	34.039	33.963	34.735	31.556	38.527	38.989	35.853	27.255	28.171	27.956
SINCHI	0	8.073	7.452	5.146	4.895	3.980	4.574	5.107	4.812	4.766	4.744	4.706
IAVH	0	7.061	5.661	4.160	3.502	2.493	3.548	3.193	3.503	3.631	3.347	3.567
INVEMAR	1.507	5.317	5.727	4.662	4.421	3.441	3.925	4.574	4.825	4.738	4.681	4.605
IIAP	0	3.239	2.141	2.418	2.707	1.964	2.114	2.334	2.130	2.103	2.089	2.067
Subtotal	123.198	201.502	167.507	137.707	146.842	102.804	126.008	128.160	84.345	83.536	94.753	103.487
2. Región												
Corporaciones	465.824	528.642	564.980	693.887	650.428	578.858	651.611	614.702	689.453	676.985	796.535	868.458
TOTAL	589.023	730.144	732.487	831.594	797.270	681.662	777.619	742.863	773.798	760.520	891.289	971.945

Fuentes entidades nacionales:

- 1995-2003 Base de Datos MAVDT-Viceministerio de Ambiente, Grupo de Análisis Económico

- 2004 a 2006, Ejecuciones presupuestales reportadas por el Ministerio de Hacienda

Para MAVDT-Gestión General:

Datos tomados de la Base del MAVDT (validación inf financiera 261006), 1995 A 2005 para el período 1995 a 2002

Los datos 2003 a 2006 se toman de MHCP, ejecuciones presupuestales, para estimar la parte correspondiente a ambiente dentro del MAVDT

Se estimó para los años 2003 a 2006 que el 30% de los gastos de funcionamiento del MAVDT corresponden a ambiente.

A partir de la base inicial se restan las cifras correspondientes a los Institutos de Investigación



Los cálculos se encuentran en los archivos MHCP-EJEPRES-2003- ENT AMBIENTALES; MHCP-EJEPRES-2004-ENT AMBIENTALES; MHCP-EJEPRES-2005-ENT AMBIENTALES; MHCP-EJEPRES-2006-ENT AMBIENTALES

Las cifras de Parques y Fonam se ajustan con los datos reportados por Unidad de Parques: aumenta inversión en parques y disminuye en Fonam

Fuente Corporaciones Regionales:

Fuente: 1995-2005, MAVDT-Viceministerio de Ambiente, Grupo de Análisis Económico, Base de datos Alterio
2006: Archivos suministrados por Rosalba Ordóñez de Oficina de Planeación de MAVDT

Estimativos de gasto municipal y departamental

Aunque no se dispone de información adecuada sobre el gasto municipal y departamental en el sector ambiental, es posible hacer algunas aproximaciones con base en los datos disponibles. De acuerdo, con la ley, tanto los municipios como departamentos deben destinar el 1% de sus ingresos para la adquisición de terrenos para la conservación de fuentes de recursos hídricos de los acueductos. Si esta obligación se estuviera cumpliendo, los municipios deberían haber destinado, en millones de pesos a precios constantes de 2006, entre 107 mil millones y 217 mil millones, entre 1996 y 2005. Los departamentos por su parte, entre 2001 y 2005 deberían haber destinado entre 100 mil y 127 mil millones de pesos anuales.

Los datos disponibles para 2003 muestran que los municipios destinaron al sector ambiental \$450 mil millones (cifra que representa el 3,5% de la inversión total de los municipios en dicho año); sin embargo, el 80% de esta inversión correspondió a Bogotá, lo cual deja una diferencia baja para el resto de los municipios.

TABLA 4. Colombia. Ingresos totales municipios 1995-2006 y estimativo del gasto ambiental - Cifras en millones de pesos constantes de 2006

Año	Ingreso total	Ingreso corriente	Porcentaje Ambiental 1% Ing Total	Porcentaje Ambiental 1% Ing Corr
1996	10.739.409	5.446.652	107.394	54.467
1997	11.583.095	5.987.600	115.831	59.876
1998	11.662.635	5.925.677	116.626	59.257
1999	13.797.503	5.854.436	137.975	58.544
2000	14.318.431	5.359.905	143.184	53.599
2001	13.612.255	5.709.691	136.123	57.097
2002	16.297.332	6.255.038	162.973	62.550
2003	17.731.231	7.360.392	177.312	73.604
2004	18.910.360	8.294.143	189.104	82.941
2005	21.715.191	9.237.010	217.152	92.370

Fuente:

DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Archivos de ejecución presupuestal de los municipios

Tabla 5. Colombia. Ingresos totales y corrientes de los departamentos 2001-2005. Estimativo del gasto ambiental - Cifras en millones de pesos constantes de 2006 -

Año	Ingreso total	Ingreso corriente	Porcentaje ambiental 1% Ing total	Porcentaje ambiental 1% Ing Corr
-----	---------------	-------------------	-----------------------------------	----------------------------------



2001	10.256.959	9.543.817	102.570	95.438
2002	10.923.829	9.958.281	109.238	99.583
2003	10.919.447	10.107.376	109.194	101.074
2004	11.817.442	10.878.634	118.174	108.786
2005	12.740.002	11.072.737	127.400	110.727

Fuente:

- Contraloría General de la República,
Ejecución_presupuestal_de_ingreso_por_secciones_territoriales
Archivo en Excel tomado de www.contraloriagen.gov.co Disponible en Patrimonio Natural, Esquema información financiera SINAP

1.1.4. Composición por niveles de gobierno

La tendencia en el período observado es a la reducción en la participación del gasto realizado por las entidades nacionales y el aumento del gasto realizado por las Corporaciones. En 1995 el gasto nacional representaba el 21% cifra que se redujo al 11% en 2006.

Con relación a las entidades territoriales no es posible en este momento tener información para el período; sin embargo, con los datos parciales disponibles y los estimativos mínimos de destinación del 1% de sus presupuestos, se encuentra la siguiente situación en el año 2005. En caso de que los municipios y departamentos estuvieran destinando el porcentaje mínimo (calculado sobre los ingresos totales, aunque la cifra sería también significativa calculada sobre los ingresos corrientes), encontraríamos que tendrían una participación muy superior al gasto nacional, y representarían cerca de la tercera parte del total.

Estimación del gasto ambiental por niveles de gobierno- 2005

NIVEL	GASTO (Millones de pesos)	PARTICIPACIÓN
Nacional	94.753	7,7%
Corporaciones	796.535	64,5%
Departamentos	127.400	10,3%
Municipios	217.152	17,6%
Total	1.235.840	100,0%

En el año 2003 la inversión ambiental reportada por los municipios a la Dirección de Desarrollo Territorial fue de \$453 mil millones, cifra que representó el 3,5% de la inversión realizada en dicho año. Sin embargo, Bogotá aportó el 80% de esta inversión dejando para el resto de municipios menos de \$100 mil millones. De otra parte, 462 municipios no reportaron ninguna inversión ambiental, lo que significaría que están incumpliendo con los mandatos legales o que hay problemas de clasificación en los formatos remitidos a Planeación Nacional.

TABLA 6. Colombia. Inversión Municipal Ambiental 2003 (Cifras en miles de pesos)



Fuente de los recursos	Ambiente	Total Inversión	Participación ambiente	Part fuentes
SGP A. ESCOLAR, EDUCACION Y SALUD	0	5.188.213.712	0,0%	0,0%
SGP PROPÓSITO GENERAL DE FORZOSA INVERSION	98.143.248	1.651.554.790	5,9%	21,6%
SGP RIBEREÑO	636.549	7.954.859	8,0%	0,1%
LIBRE DEST DE P GENERAL Y DE RECURSOS PROPIOS	7.274.631	1.326.172.488	0,5%	1,6%
FORZOSA INVERSION RECURSOS PROPIOS	54.939.122	677.636.579	8,1%	12,1%
CREDITO	6.395.442	575.910.528	1,1%	1,4%
COFINANCIACION APORTES NACIONALES	6.444.532	598.716.710	1,1%	1,4%
REGALIAS DIRECTAS	26.162.654	620.257.232	4,2%	5,8%
FONDO NACIONAL DE REGALIAS	1.657.503	63.918.418	2,6%	0,4%
APORTES DEPARTAMENTALES	5.510.425	268.930.587	2,0%	1,2%
OTRAS FUENTES	246.906.970	2.105.507.989	11,7%	54,4%
TOTAL	453.957.683	13.084.660.498	3,5%	100,0%

Fuente: DNP-DDTS-Informes de ejecución presupuestal de los municipios

Notas:

El 80% de esta inversión corresponde a Bogotá, con 360 mil millones

Otros 17 municipios, que invierten más de 1000 millones concentran un 12%

462 municipios no reportan ninguna inversión ambiental

502 municipios invierten menos de 100 millones anuales

1.1.5. Participación de los gastos de funcionamiento e inversión

La participación de los gastos de funcionamiento ha venido descendiendo durante el período observado, al tiempo que aumenta la participación de los gastos de inversión; en 1995, la inversión representó el 63,7% del total y en 2006 alcanzó el 73,7%. Los gastos de inversión crecieron entre 1995 y 2006 un 91% mientras que los gastos de funcionamiento apenas se incrementaron en 11% en términos reales.

1.1.6. Participación SINAP en SINA

En el conjunto del gasto nacional el SINAP, según los criterios de clasificación utilizados⁵, representa el 50% en funcionamiento y el 30% en inversión, para un total de 40% como se muestra en la siguiente tabla. Esta participación es resultado de incluir a la Unidad de Parques y los Institutos de investigación como gasto SINAP en su totalidad. Con relación a las Corporaciones, en el capítulo de diagnóstico del Plan de Acción del SINAP (diciembre de 2006) se calculó, con base en los datos de Canal que la participación de la inversión en objetivos SINA sobre el total de la inversión de las Corporaciones en el período 1995-2003, en los Planes de Acción Trienal, fue como máximo de 22% en el año 2000 y mínimo de 9,8% en 2003. Un estimativo tentativo de la proporción de la inversión en SINAP de las Corporaciones en el año 2006, con base en los reportes remitidos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, arroja un resultado del 14%. Sin embargo, es muy difícil realizar con precisión esta medición por cuanto no hay un esquema homogéneo de clasificación en las



corporaciones y algunas de ellas no reportaron la información o lo hicieron de forma tal que resulta imposible desagregar la inversión⁶.

TABLA 7. Colombia – Participación SINAP en Presupuesto General de la Nación 2006
EJECUCIÓN AMBIENTAL 2006 - Cifras en millones de pesos de 2006

ENTIDAD	TOTAL AMBIENTE			TOTAL SINAP			PROPORCIÓN SINAP		
	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total
MAVDT	9.277	11.757	21.034	2783	500	3.283	30,0%	4,3%	15,6%
FONAM	0	23.683	23.683	0	3.834	3.834			
UNIDAD PARQUES	10.456	5.414	15.870	10.456	5.414	15.870	100,0%	100,0%	100,0%
IDEAM	22.737	5.219	27.956	3.010	691	3.701	13,2%	13,2%	13,2%
INSTITUTO SINCHI	3.806	900	4.706	3.806	900	4.706	100,0%	100,0%	100,0%
IAVH	1.567	2.000	3.567	1.567	2.000	3.567	100,0%	100,0%	100,0%
IIAP	1.567	500	2.067	1.567	500	2.067	100,0%	100,0%	100,0%
INVEVAR	2.955	1.650	4.605	2.955	1.650	4.605	100,0%	100,0%	100,0%
TOTAL	52.365	51.123	103.488	26.144	15.489	41.633	49,9%	30,3%	40,2%

Fuente:

- MHCP, Ejecución presupuestal 2006, clasificación de los gastos

Nota:

Con relación a los recursos de inversión para las Corporaciones sobre un total de \$18.837 millones se identificaron 27 proyectos por un valor total de \$5.809 millones, lo cual representa el 31%.

1. Según los criterios utilizados, el 40% del gasto ambiental ejecutado en el PGN en 2006, sin incluir las Corporaciones, corresponde a conceptos SINAP. En funcionamiento es el 50%, mientras que en inversión es el 30%.

2. En el MAVDT, el gasto SINAP se estima en el 30% de funcionamiento, pero solo en el 4,3% de inversión, pero este porcentaje podría aumentar en la medida en que se pudieran desagregar algunos proyectos de inversión.

3. En el IDEAM se estima una participación total del 13%, que resulta de aplicar al gasto de funcionamiento la relación entre los recursos de inversión destinados a SINAP sobre el total.

4. La Unidad de Parques es en su totalidad gasto SINAP, lo mismo que los demás Institutos; este es un punto por precisar

5. No se incluyeron como rubros SINAP los proyectos destinados a recursos hídricos, conservación de fuentes, o a recursos forestales.

1.2. Análisis de las fuentes de recursos

1.2.1. Participación de aportes nacionales y recursos propios 1995-2006

Los aportes de presupuesto general de la Nación han venido disminuyendo en la financiación del SINA, entendido como entidades nacionales más las Corporaciones; mientras que en 1995 estos aportes fueron del 37% para 2006 se habían reducido a 17%. En el caso de las Corporaciones la proporción de aportes de la Nación bajó del 25% en 1995 a 8% en 2006, reflejando de este modo el menor compromiso de la nación con la financiación del sector ambiental. Para el total del período observado, la nación financió el 28,2% mientras que las Corporaciones el 71,8%. Con respecto a la composición de ingresos de las Corporaciones, durante todo el período la Nación aportó el 16,8%, aunque esta cifra se eleva por el año atípico de 1998 cuando se realizan inversiones por cerca de \$170 mil millones en las plantas de tratamiento de aguas residuales del Río Cauca a través de la CVC y en menor medida de la CRC.



TABLA 8. Colombia. Composición de las fuentes de recursos del gasto ambiental 95-06 -
Cifras en millones de pesos a precios constantes de 2006

Año	Gasto total Nación+Corp	Recursos Nacionales	Aporte Nal a Corporac	Recursos Corporac	Participación	Participación	Participación
	I	II	III	IV	II / I	IV / I	III /IV
1995	589.023	215.899	92.701	373.123	36,7%	63,3%	24,8%
1996	730.144	312.840	111.338	417.304	42,8%	57,2%	26,7%
1997	732.487	309.872	142.365	422.615	42,3%	57,7%	33,7%
1998	831.594	460.933	323.225	370.661	55,4%	44,6%	87,2%
1999	797.270	203.446	56.604	593.824	25,5%	74,5%	9,5%
2000	681.662	159.695	56.891	521.967	23,4%	76,6%	10,9%
2001	777.619	192.329	66.321	585.290	24,7%	75,3%	11,3%
2002	742.863	183.642	55.482	559.221	24,7%	75,3%	9,9%
2003	773.798	135.494	51.149	638.304	17,5%	82,5%	8,0%
2004	760.520	123.505	39.970	637.015	16,2%	83,8%	6,3%
2005	891.289	153.514	58.760	737.775	17,2%	82,8%	8,0%
2006	971.945	164.997	61.510	806.948	17,0%	83,0%	7,6%
Total	9.280.213	2.616.165	1.116.316	6.664.047	28,2%	71,8%	16,8%

1.2.2. Financiación del presupuesto general de la nación 2006

En la tabla siguiente se presenta la información sobre las fuentes de recursos del gasto ambiental dentro del presupuesto general de la nación para el año 2006. Se presentan los datos divididos para el gasto de funcionamiento, el gasto de inversión y el gasto total, para las entidades que reciben recursos nacionales. Estas cifras indican lo siguiente:

- El 92,9% de los recursos provienen de aportes de la Nación y el 7,1% de recursos propios de las entidades.
- Dentro de los aportes de la Nación, el 55% proviene de recursos corrientes⁴, el 12% de otros recursos del tesoro, el 13% de fondos especiales⁵ y el 12% de préstamos con destinación específica.
- Dentro de los recursos propios las fuentes principales son recursos corrientes.
- Por entidades se observa que los fondos especiales se destinan en su totalidad a las Corporaciones; esta fuente corresponde al Fondo de Compensación Ambiental, que aparece en el PGN como una fuente nacional cuando realmente es un ingreso proveniente de los ingresos por participación o sobretasa ambiental de las Corporaciones Regionales.
- Los préstamos con destinación específica están destinados al FONAM y al MAVDT-gestión general, y en muy baja proporción al IDEAM.

⁴ Los ingresos corrientes se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios; los ingresos tributarios se subclasifican en impuestos directos e impuestos indirectos. Por su parte los ingresos no tributarios comprenden las tasas y multas. (Artículo 27 del decreto 111 de 1996, estatuto presupuestal).

⁵ “Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador” (Artículo 30 del decreto 111 de 1996).



- En materia de recursos propios dos entidades concentran estos ingresos, el FONAM y el IDEAM. El primero recibe tanto recursos corrientes como otros recursos del tesoro, incluyendo lo correspondiente a los servicios turísticos de los parques nacionales.
- El funcionamiento de las entidades se financia en su totalidad con recursos corrientes, salvo los aportes a las Corporaciones, que incluyen algunos recursos del FCA. La inversión por su parte se financia en montos similares por otros recursos del tesoro, préstamos de destinación específica y fondos especiales (FCA).



TABLA 9. Colombia- Sector Ambiental- Ejecución PGN 2006- Fuentes de ingreso - Cifras en millones de pesos corrientes

FUNCIONAMIENTO	APORTES NACIÓN						RECURSOS PROPIOS				TOTAL
	10	11	13	14	16	Subtotal	20	21	25	Subtotal	
ENTIDAD	Recursos corrientes	Otros rec tesoro	Cred ext prev aut	Prest des esp	Fondos espec	Aport Nación	Recursos corrientes	Otros rec tesoro	Donaciones	Recursos propios	
MAVDT	9.277					9.277					9.277
FONAM						0					0
UNIDAD PARQUES	10.456					10.456					10.456
IDEAM	22.737					22.737					22.737
INSTITUTO SINCHI	3.806					3.806					3.806
IAVH	1.567					1.567					1.567
IIAP	1.567					1.567					1.567
INVEMAR	2.955					2.955					2.955
Corporaciones	37.753				4.920	42.673					42.673
Subtotal	90.118				4.920	95.038					95.038
INVERSIÓN	10	11	13	14	16	Subtotal	20	21	25	Subtotal	TOTAL
ENTIDAD	Recursos corrientes	Otros rec tesoro	Cred ext prev aut	Prest des esp	Fondos espec	Aport Nación	Recursos corrientes	Otros rec tesoro	Donaciones	Recursos propios	
MAVDT		4.395	1.246	6.117		11.758					11.758
FONAM		1.550		13.550		15.100	6.484	2.099		8.583	23.683
UNIDAD PARQUES		5.414				5.414				0	5.414
IDEAM		1.180	573	391		2.144	2.616		458	3.074	5.218
INSTITUTO SINCHI		900				900				0	900
IAVH		2.000				2.000				0	2.000
IIAP		500				500				0	500
INVEMAR		1.590	60			1.650				0	1.650
Corporaciones		1.800			17.037	18.837				0	18.837
Subtotal		19.329	1.879	20.058	17.037	58.303	9.100	2.099	458	11.657	69.960
TOTAL	10	11	13	14	16	Subtotal	20	21	25	Subtotal	TOTAL
ENTIDAD	Recursos corrientes	Otros rec tesoro	Cred ext prev aut	Prest des esp	Fondos espec	Aport Nación	Recursos corrientes	Otros rec tesoro	Donaciones	Recursos propios	
MAVDT	9.277	4.395	1.246	6.117	0	21.035	0	0	0	0	21.035
FONAM	0	1.550	0	13.550	0	15.100	6.484	2.099	0	8.583	23.683
UNIDAD PARQUES	10.456	5.414	0	0	0	15.870	0	0	0	0	15.870
IDEAM	22.737	1.180	573	391	0	24.881	2.616	0	458	3.074	27.955
INSTITUTO SINCHI	3.806	900	0	0	0	4.706	0	0	0	0	4.706
IAVH	1.567	2.000	0	0	0	3.567	0	0	0	0	3.567
IIAP	1.567	500	0	0	0	2.067	0	0	0	0	2.067
INVEMAR	2.955	1.590	60	0	0	4.605	0	0	0	0	4.605
Corporaciones	37.753	1.800	0	0	21.957	61.510	0	0	0	0	61.510
TOTAL	90.118	19.329	1.879	20.058	21.957	153.341	9.100	2.099	458	11.657	164.998
SIN CORP	52.365	17.529	1.879	20.058	0	91.831	9.100	2.099	458	11.657	103.488
Participación aportes nación						92,9%				7,1%	
Participación fuentes	54,6%	11,7%	1,1%	12,2%	13,3%	92,9%	5,5%	1,3%	0,3%	7,1%	100,0%

Fuente: Ejecución presupuestal 2006, Ministerio de Hacienda y Crédito Público



Notas:

1. En el año 2006 se ejecutaron en el PGN 164.998 millones de pesos para el sector ambiental
2. El 92,9% de los recursos son aportes de la Nación y el 7,1% recursos propios de las entidades; sin embargo, dentro de estos recursos propios el PGN incluye los correspondientes al Fondo de Compensación Ambiental, que en sentido estricto no son aportes de la Nación y habría que descontarlos.
3. Las fuentes principales son recursos corrientes de la Nación, con el 55%, seguida por los Fondos Especiales con 13%, los préstamos con destinación específica con 12%, y los demás recursos del tesoro con 12%.
4. Los fondos especiales se destinan en su totalidad a financiar las Corporaciones regionales
5. Los préstamos con destinación específica se destinan a financiar el FONAM y la gestión general del MAVDT
6. Los recursos ordinarios se destinan a la financiación del funcionamiento.
7. Los otros recursos del Tesoro se destinan a financiar la inversión.
8. Los recursos propios ascienden a 11,6 mil millones y se generan en IDEAM y FONAM. Dentro de FONAM cerca de \$3.700 millones son recursos generados por los parques nacionales.

3.2. Financiación de las Corporaciones Regionales

En la tabla siguiente se resume la información sobre la magnitud, estructura y evolución de los ingresos de las corporaciones regionales en Colombia.

- Para el período total observado, la sobretasa ambiental representa el 28% del total de los ingresos, los recursos de capital el 26,3%⁷, los aportes de la nación el 12,6%, otros ingresos no especificados el 9,7%, las transferencias del sector eléctrico el 7,7%, aportes de otras entidades el 4,7% y la venta de bienes y servicios el 4,5%. Estas fuentes de ingreso aportaron el 94% del total de ingresos de la Corporaciones durante el período 1995-2006.
- Si no incluimos los recursos de capital ni los aportes de la nación, encontramos que el 46% de los recursos provienen de la sobretasa ambiental, el 16% de otros ingresos no especificados y el 13% de las transferencias del sector eléctrico, fuentes que representan el 75% del total.
- Estos datos indican claramente que las Corporaciones, y por tanto, el conjunto SINA-nación-región, depende fundamentalmente, para su operación corriente, de las “transferencias” que por mandato de ley reciben de los municipios del país, a partir de una de sus dos principales fuentes tributarias⁶, el impuesto predial.
- La estructura de financiación de las Corporaciones ha sufrido algunos cambios entre 1995 y 2006. Por una parte, los recursos de la sobretasa ambiental aumentan su participación entre estos dos años, pasando de 21,7% a 23,5%, aunque alcanzaron un pico de 38% en el año 2000. Igualmente, los recursos de capital aumentan notablemente su participación, pasando del 12% al 30%. Los aportes de la Nación pierden participación, bajando del 20,7% al 5,1%, mientras las transferencias del sector eléctrico descienden ligeramente.
- La participación de la compensación por explotación de carbón es de 2% en el año 2006 y de apenas el 1% en el período considerado, dado que es una fuente que aporta solamente a unas pocas corporaciones.

⁶ La otra fuente tributaria de mayor recaudo municipal es el impuesto de industria y comercio.



- Las tasas tienen también una participación muy reducida; la tasa por uso del agua⁷ representa en el período el 0,77%⁸, la tasa retributiva y compensatoria el 0,98% y la tasa por aprovechamiento forestal el 0,24%. Algunas de estas tasas presentan tasas de crecimiento muy elevadas, pero esto es debido en gran parte a su baja magnitud, y tiene poco impacto en el total debido a su bajo peso relativo.
- En términos de crecimiento real son relevantes los incrementos en la sobretasa ambiental y en los recursos de capital; la primera fuente se incrementó en el período un 160%, mientras que la segunda casi un 500%.

TABLA 10. Colombia. Ingresos de las Corporaciones Regionales 1995 – 2006 – Participación y crecimiento

AÑO	Part 1995	Part 2000	Part 2006	Part total	Crecimiento
Sobretasa Ambiental	21,67%	38,04%	23,47%	28,20%	160,10%
RECURSOS DE CAPITAL	12,18%	27,26%	29,91%	26,30%	489,83%
APORTES DE LA NACION	20,67%	8,83%	5,14%	12,57%	-40,30%
Otros Ingresos	23,30%	1,08%	12,71%	9,70%	31,01%
Transferencias Sector Eléctrico	7,78%	9,24%	6,88%	7,68%	112,20%
Otros Aportes de Otras Entidades	3,85%	3,24%	5,49%	4,74%	241,93%
Venta de Bienes y Servicios	6,10%	6,63%	3,23%	4,45%	27,14%
Convenios	0,97%	0,00%	7,12%	2,29%	1655,58%
Compensación Explotación Carbón	0,00%	0,41%	2,03%	1,11%	569,11%
Tasa Retributiva y Compensatoria	0,00%	1,77%	1,58%	0,98%	2945,93%
Tasa por Uso del Agua	0,00%	2,51%	0,53%	0,77%	-63,72%
Multas y sanciones	3,48%	0,22%	0,12%	0,52%	-91,81%
Tasa Aprovechamiento Forestal	0,00%	0,29%	0,52%	0,24%	205,52%
Licencias, permisos y tramites ambientales	0,00%	0,47%	0,40%	0,19%	47,33%
Otros por Venta de Bienes y Servicios	0,00%	0,00%	0,36%	0,09%	-3,56%
Otros tributarios	0,00%	0,00%	0,40%	0,08%	56,89%
Operaciones Comerciales	0,00%	0,00%	0,04%	0,06%	-89,28%
Tasa Material de Arrastre	0,00%	0,00%	0,03%	0,01%	21430,97%
Aportes de Afiliados	0,00%	0,00%	0,03%	0,01%	22,60%
Tasa Recurso Hidro biológico	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	
Aportes Patronales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	140,11%

Fuente:

- 1995-2005, Base de datos MAVDT-GAE; 2006, Informes reportados a MAVDT, suministrados por Oficina de Planeación
 Ver archivos CARS0, CARS1, CARS2 Y CARS3
 (Falta Corporación PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA Y CORPOCESAR) en 2006
 La tasa de crecimiento se calcula entre 2006 y 1995 cuando hay datos en el año inicial, o entre 2006 y el primer año en el cual aparece un valor

⁷ El aporte ciudadano a la conservación del agua es muy bajo. La tarifa por metro cúbico de agua en estrato 4 en la ciudad de Bogotá es de \$2,67, cifra que representa apenas el 0,136% del precio del metro cúbico de agua. En términos absolutos, un hogar que consume 20 metros cúbicos mensuales cancela \$53,4, cifra minúscula si se la compara con el valor de una botella de agua.



1.2.3. La estructura de la financiación del SINA en el año 2006

Tomando como referencia el gasto ejecutado tanto por entidades nacionales como por las Corporaciones, y aplicando al gasto de estas últimas la estructura de financiación, obtendríamos que en el año 2006, la situación es la siguiente:

- La nación aportó el 17% del total de la financiación del sistema, de los cuales 15,8% con recursos de la nación y 1,2% de recursos propios de las entidades nacionales. Se incluye aquí el Fondo de Compensación Ambiental que representa un 2,3%, con lo cual si se descontara el aporte nacional quedaría en apenas 15%.
- Las Corporaciones Regionales aportan el 83% del total de la financiación del sistema, mediante diversas fuentes.
- La fuente individual más importante en 2006 es la correspondiente a recursos de capital de las corporaciones (26,2%), seguida por la sobretasa ambiental (20,5%) y otros ingresos no tributarios de las corporaciones (11,1%).
- Los ingresos corrientes nacionales aparecen en cuarto lugar y aportan apenas el 9,3% del total de la financiación.
- Resulta claro que los municipios, por la vía del impuesto predial (un ingreso corriente), contribuyen con más del doble del aporte de ingresos corrientes de la nación. Este aporte municipal es superior a la totalidad del aporte nacional, incluyendo los recursos propios de las entidades nacionales.



TABLA 11. Colombia. Fuentes de ingreso del gasto ambiental (nación y Corporaciones) 2006
- Cifras en miles de millones de pesos de 2006 -

FUENTE DE RECURSOS	VALOR	PROPORCIÓN
Recursos corrientes nacionales	90.118	9,3%
Otros recursos del tesoro nacionales	19.329	2,0%
Créditos con previa autorización	1.879	0,2%
Préstamos con destinación específica	20.058	2,1%
Fondos especiales	21.957	2,3%
Recursos de la Nación	153.341	15,8%
Recursos corrientes entidades nacionales	9.100	0,9%
Otros recursos del tesoro entidades nacionales	2.099	0,2%
Donaciones entidades nacionales	458	0,0%
Recursos propios de las entidades nacionales	11.657	1,2%
Sobretasa Ambiental	199.653	20,5%
RECURSOS DE CAPITAL corporaciones	254.441	26,2%
Otros Ingresos no tributarios corporaciones	108.151	11,1%
Transferencias Sector Eléctrico corporaciones	58.512	6,0%
Otros Aportes de Otras Entidades corporaciones	46.695	4,8%
Venta de Bienes y Servicios corporaciones	27.482	2,8%
Convenios corporaciones	60.548	6,2%
Compensación Explotación Carbón corporaciones	17.266	1,8%
Tasa Retributiva y Compensatoria corporaciones	13.474	1,4%
Tasa por Uso del Agua corporaciones	4.471	0,5%
Multas y sanciones corporaciones	1.009	0,1%
Tasa Aprovechamiento Forestal corporaciones	4.415	0,5%
Licencias, permisos y tramites ambientales corp	3.409	0,4%
Otros por Venta de Bienes y Servicios corporaciones	3.078	0,3%
Otros tributarios corporaciones	3.409	0,4%
Operaciones Comerciales corporaciones	371	0,0%
Tasa Material de Arrastre corporaciones	238	0,0%
Aportes de Afiliados corporaciones	256	0,0%
Tasa Recurso Hidrobiológico corporaciones	71	0,0%
Recursos de las Corporaciones	806.948	83,0%
RECURSOS TOTALES SINA (NACION Y CORP)	971.946	100,0%

Fuentes:

Las fuentes de ingreso de la Nación se obtienen de MHCP, ejecución presupuestal 2006.

Las fuentes de ingreso de las Corporaciones se obtienen de la base de datos del MAVDT y de los reportes de las Corporaciones para el año 2006; se aplicó el porcentaje de participación de cada ingreso al total del gasto ejecutado en 2006, después de restar el aporte de la Nación

TABLA 12 Colombia. Evolución de fuentes específicas de financiación de la Corporaciones Regionales 1995-2006 - Cifras en miles de millones de pesos en precios constantes de 2006

Fuentes	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Participación y sobre tasa ambiental	96	110	138	165	246	235	224	237	241	240	240	251
Transferencias Sector Eléctrico	35	31	21	63	65	57	59	59	60	65	71	74
Compensación Explotación Carbón	0	0	0	3	3	3	14	13	8	16	14	22
Tasa por Uso del Agua	0	0	0	0	0	15	7	8	18	8	4	6



Nota sobre el impuesto predial

Sin lugar a dudas, la participación en el predial es la principal fuente de las Corporaciones y en el año 2006 representó el 20% del total del presupuesto de la nación y las corporaciones. Parecería, sin embargo, que no se está destinando en los montos mínimos establecidos en la ley; de acuerdo con los datos que se presentan en la siguiente tabla, en ningún año entre 1996 y 2005, la cifra reportada por las Corporaciones alcanza el 15% estimado sobre el valor del predial reportado por los municipios al Departamento Nacional de Planeación, como recaudado en dicho año. Por ejemplo, en 2005, deberían haberse girado a las Corporaciones \$309 mil millones y estas reportaron ingresos por \$239 mil millones, una diferencia de \$70 mil millones.

TABLA 13. Colombia. Impuesto predial 1996-2005 y cálculo del porcentaje ambiental para las Corporaciones - Cifras en millones de pesos constantes de 2006

Año	Recaudo predial	Porcentaje 15%	Porcentaje 25,9%	Recaudo efectivo reportado por Corporaciones
1996	1.267.896	190.184	328.385	109,607
1997	1.247.803	187.170	323.181	138,093
1998	1.423.974	213.596	368.809	164,674
1999	1.511.036	226.655	391.358	246,462
2000	1.380.361	207.054	357.513	234,850
2001	1.445.497	216.825	374.384	223,837
2002	1.541.764	231.265	399.317	236,835
2003	1.679.648	251.947	435.029	240,605
2004	1.883.510	282.527	487.829	240,435
2005	2.066.414	309.962	535.201	239,686

Fuente:

Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Ejecuciones presupuestales de los municipios

Recaudo Corporaciones: Base de datos MAVDT, con base en informes de la Corporaciones

2. Factores incidentes

El desempeño fiscal del SINAP es el resultado de un conjunto de factores que incluyen el diseño normativo e institucional de su estructura fiscal, la gestión de los diversos actores involucrados y algunas variables del contexto, que inciden en la toma de decisiones fiscales y presupuestales. El propósito de esta parte es examinar estos factores.



2.1. Diseño normativo y políticas nacionales

2.1.1. Necesidades ambientales y competencias

En el marco de las responsabilidades de la sociedad y del Estado en materia ambiental uno de los temas de intervención es el relativo a la conservación de la biodiversidad y específicamente de las áreas protegidas. La Constitución Política establece la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación, determina que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, asigna al Estado la responsabilidad de conservar las áreas de especial importancia ecológica, e incluye dentro de las funciones de los territorios indígenas velar por la preservación de los recursos naturales.⁹ Estos principios constitucionales se refuerzan mediante la suscripción de convenios internacionales sobre biodiversidad y se desarrollan mediante la expedición de leyes que regulan el alcance de la intervención del Estado, las competencias e instituciones responsables y los recursos disponibles para alcanzar los propósitos definidos. En el marco de esta estructura normativa se fijan planes y estrategias a ejecutar en períodos determinados.

Las competencias por niveles de gobierno en materia ambiental se encuentran principalmente en la ley 99 de 1993 y, en menor medida, en la ley 715 de 2001 sobre competencias y recursos de las entidades territoriales. La revisión de estas normas muestra que no hay una distribución suficientemente clara y precisa de las responsabilidades de cada entidad territorial¹⁰ en cuanto a la conservación de la biodiversidad y el manejo de áreas protegidas. En la tabla siguiente se presentan las normas incluidas en la ley 99 de 1993, con base en las cuales se identifica lo siguiente.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Tiene la responsabilidad general de regular las condiciones de conservación y manejo de ecosistemas hídricos. En materia de ordenamiento y usos del suelo, tiene la facultad de expedir las normas de usos del suelo en aspectos ambientales y de regular el ordenamiento de las cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; igualmente, en particular la competencia de reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y de las reseras forestales nacionales. El Congreso tiene la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica y se declara como motivo de utilidad pública la declaración y alinderamiento de las áreas del SPNN. En cuanto a expedición de licencias ambientales le corresponde al Ministerio lo relativo a todos aquellos proyectos que afecten los parques naturales nacionales. Finalmente el Ministerio tiene la competencia de administrar las áreas que integran el SPNN y velar por la protección del patrimonio natural, la facultad de adquirir los bienes requeridos y la responsabilidad de definir las regulaciones y programas turísticos en dichas áreas.

Las Corporaciones podrán administrar las áreas del SPNN que el Ministerio les delegue. Igualmente tienen la facultad de reservar, alinderar o sustraer y administrar, en las condiciones legales y reglamentarias, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales, y los parques naturales de carácter regional, así como administrar las reservas forestales nacionales en su jurisdicción.



Deberán adelantar planes de cofinanciación para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales.

Las asambleas departamentales y los concejos municipales tienen también la misma facultad que el Congreso de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica; dentro de los asuntos que son de utilidad pública se encuentra la facultad de declarar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales¹¹. Los departamentos y municipios deberán adquirir las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales. La ley 715 no precisa competencias de los departamentos y municipios con relación a las áreas protegidas¹², lo cual constituye un vacío importante en la medida en que las autoridades territoriales no tienen una obligación expresa de articularse a este propósito.

Colombia. Distribución de competencias en áreas protegidas entre niveles de gobiernos y entidades

ENTIDAD	COMPETENCIAS CON RELACIÓN A ÁREAS PROTEGIDAS
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	<p>Regulación</p> <p>5.24. Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales;</p> <p>Ordenamiento y usos del suelo</p> <p>5.12. Expedir regulaciones nacionales sobre uso del suelo en aspectos ambientales; expedir regulaciones para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial.</p> <p>5.18. Reservar, alinderar y sustraer ¹³las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento;</p> <p>Decreto 216, Artículo 3. Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas.</p> <p>En los términos de la presente ley el Congreso, las Asambleas y los Consejos municipales y distritales, quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente.</p> <p>Son motivos de utilidad pública en interés social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieran constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La ejecución de obras públicas destinadas a la protección, y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables. - La declaración y alinderamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales. <p>Control</p> <p>ARTÍCULO 52. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Administración</p> <p>5.19. Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.</p>



ENTIDAD	COMPETENCIAS CON RELACIÓN A ÁREAS PROTEGIDAS
	<p>5.27. Adquirir para el Sistema de Parques Nacionales Naturales o para los casos expresamente definidos por la presente Ley, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley. e imponer las servidumbres a que hubiese lugar;</p> <p>5.28. Definir, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener utilización turística, las reglas a que se sujetarán los convenios y concesiones del caso, y los usos compatibles con esos mismos bienes;</p>
Corporaciones regionales	<p>Administración</p> <p>31.15. Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.</p> <p>31.16. Reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la Ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.</p> <p>ARTÍCULO 108. ADQUISICIÓN POR LA NACIÓN DE ÁREAS O ECOSISTEMAS DE INTERES ESTRATÉGICO PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES. Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales.</p> <p>La definición de estas áreas y lo procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.</p>
Departamentos	<p>Ordenamiento y usos del suelo</p> <p>En los términos de la presente ley el Congreso, las Asambleas y los Consejos municipales y distritales, quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente.</p> <p>Son motivos de utilidad pública en interés social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieran constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La ejecución de obras públicas destinadas a la protección, y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables. - La declaración y alinear de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales. <p>Adquisición y manejo de terrenos de conservación</p> <p>ARTÍCULO 111. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.</p> <p><u>Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas.</u></p>
Municipios y distritos	<p>Ordenamiento y usos del suelo</p> <p>En los términos de la presente ley el Congreso, las Asambleas y los Consejos municipales y distritales, quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente.</p> <p>Son motivos de utilidad pública en interés social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos,</p>



ENTIDAD	COMPETENCIAS CON RELACIÓN A ÁREAS PROTEGIDAS
	<p>patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieran constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La ejecución de obras públicas destinadas a la protección, y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables. - La declaración y alindamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales. <p>Adquisición y manejo de terrenos de conservación</p> <p>ARTÍCULO 111. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.</p> <p><u>Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas.</u></p>

Fuente: Ley 99 de 1993, elaboración del autor

La estructura institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Las competencias en materia de áreas protegidas hacen parte del conjunto de competencias ambientales y por tanto, con la excepción de la Unidad de Parques Nacionales cuyo objeto y funciones se concentran exclusivamente en el SINAP y el sistema de parques naturales, no existen otras entidades especializadas en áreas protegidas¹⁴. El cumplimiento de las funciones en esta competencia por tanto corresponde a dependencias o funcionarios dentro de las entidades. Preliminarmente, la situación es la siguiente:

ENTIDAD	DEPENDENCIAS Y ENTIDADES ADSCRITAS O VINCULADAS
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales ¹⁵ IDEAM Instituto Sinchi Instituto Alexander von Humboldt INVEMAR IIAP
Corporaciones	n.d.
Autoridades ambientales urbana	n.d.
Departamentos	n.d.
Municipios	n.d.

Metas nacionales en materia de conservación de la biodiversidad y áreas protegidas



En el marco de los compromisos con los Objetivos del Milenio, el país se comprometió con unas metas específicas dentro del objetivo de garantizar la sostenibilidad ambiental¹⁶.

- Reforestar 30.000 hectáreas de bosques anualmente. Línea de base 2003: 23.000 hectáreas anuales.
- Consolidar las áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incorporando 165.000 nuevas hectáreas al sistema, y formulando planes de manejo socialmente acordados para la totalidad de las áreas¹⁷.
- Eliminar para el 2010 el Consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Línea Base 2003: Consumo de 1000 ton.

En las bases del Plan de Desarrollo Nacional para el período 2006-2010, dentro de la estrategia una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible, se proponen las siguientes metas y acciones en materia de áreas protegidas y conservación de la biodiversidad¹⁸:

METAS	ACTIVIDADES
Declaratoria o ampliación de 200.000 nuevas hectáreas de áreas protegidas, terrestres y marinas. Declaratoria de dos nuevos humedales de importancia internacional RAMSAR. Ordenamiento de 100.000 ha de manglar, en especial en zonas de influencia de comunidades étnicas. Planes de ordenación y manejo para 2.000.000 de ha adicionales de bosque natural. Certificación del manejo de 200.000 ha de bosque natural.	Se definirán objetivos de conservación como marco para la creación de nuevas áreas protegidas. Definición y reglamentación del SINAP Articulación de las diferentes categorías y sistemas de áreas protegidas de carácter nacional, regional y local. Fortalecimiento institucional de la UAESPNN con mayor autonomía administrativa y financiera. Elaboración de planes de manejo socialmente concertados en las áreas protegidas. Las autoridades ambientales regionales y las entidades territoriales delimitarán las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del SPNN. Cooperación internacional para el manejo de áreas protegidas fronterizas. Procesos de conservación y manejo de ecosistemas estratégicos. Reglamentación de los aspectos de bosque natural en el marco de la Ley 1021 de 2006. Elaboración e implementación de planes de protección y manejo de hábitats naturales de especies amenazadas y endémicas. Implementación de la estrategia nacional para la prevención y control del tráfico ilegal de especies silvestres. Las estrategias de conservación in situ serán complementadas con acciones de conservación ex situ. Gestión ambiental en bioseguridad y prevención, manejo y control de especies introducidas, exóticas, invasoras y trasplantadas. Promover el desarrollo de mercados verdes.
Fortalecimiento de la investigación y la información	Elaboración del inventario nacional de la biodiversidad Puesta en marcha del sistema de información sobre la biodiversidad Formulación de una agenda nacional de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología
Uso sostenible de la biodiversidad	Promoción del desarrollo de cadenas de valor Generación de conocimiento científico y tecnológico sobre la biodiversidad y su aprovechamiento Se fortalecerá el Observatorio Nacional de Biocomercio Dinamización de los mercados verdes Promoción de empresas y mypimes vinculadas a las cadenas



	productivas Ajuste de la normatividad Promoción del ecoturismo mediante esquemas de participación privada o comunitaria.
--	--

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible.

Aunque el plan de desarrollo incluye un breve diagnóstico sobre la situación de la biodiversidad y las áreas protegidas, no presenta indicadores de línea de base ni estimados de costos y necesidades financieras para cumplir con las metas fijadas.

Con relación a la estrategia institucional y financiera, el Plan de Desarrollo se compromete con la elaboración de una política nacional, adoptada por el Conpes, que reglamente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, dentro de la cual se incorporarán lineamientos para una estrategia de sostenibilidad financiera del SINAP.¹⁹

2.1.2. Financiación del sector ambiental

En la tabla siguiente se presenta una síntesis de las fuentes de ingreso del sector ambiental por niveles de gobierno y tipo de ingreso. Las características básicas de esta estructura, por niveles de gobierno, son las siguientes:

La Nación se financia con sus ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), mediante la asignación de recursos en el presupuesto general para el sector ambiental, recursos que son fijados anualmente en la ley de presupuesto, en el marco de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente el sector dispone de algunos ingresos por conceptos de tasas y multas, derivados de las facultades de regulación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de las competencias de la Unidad de Parques Nacionales,²⁰ especialmente en materia de servicios turísticos²¹. En forma complementaria, la Nación puede recurrir al crédito nacional o internacional para financiar sus programas, así como a la cooperación técnica y financiera internacional. Es claro, por tanto, que el sector ambiental en su conjunto, y el SINAP en particular, no tiene a nivel nacional una garantía específica de recursos y que la asignación presupuestal por períodos de gobierno y anual, dependerá del proceso político tanto al interior del ejecutivo como en el Congreso.

En el nivel nacional-regional, las Corporaciones²² están facultadas para realizar el cobro por valorización pero no tienen impuestos propios; sin embargo, la Constitución y la ley les han garantizado una fuente estable y creciente de recursos al exigir que los municipios destinen una proporción o una sobretasa de su impuesto predial a su financiación. Este mecanismo es quizá el más importante para garantizar un flujo de recursos para financiar las competencias ambientales, pero no existe dentro de él una destinación específica para el SINAP. En cuanto a los ingresos no tributarios, las Corporaciones tienen la facultad de aplicar un conjunto de tasas (retributivas, compensatorias) y multas. Sin embargo, se trata más de instrumentos económicos que financieros, mediante los cuales se busca incidir en el comportamiento de los actores privados. De este modo, un comportamiento esperado sería la imposición de muy pocas



multas o tasas retributivas, en la medida en que implicaría un respeto de los particulares al ambiente.

Además de sus ingresos corrientes, las Corporaciones pueden recibir aportes de la Nación y recursos del Fondo Nacional de Regalías. Adicionalmente, la ley les ha asignado en algunos casos participación en las compensaciones por explotación de recursos naturales y una transferencia del sector eléctrico, pero estas fuentes no aplican a todas las Corporaciones. Finalmente, estas entidades pueden recurrir al crédito y la cooperación internacional para financiar sus programas.

Los departamentos tienen un papel reducido en cuanto a competencias en materia ambiental. Pueden aportar recursos de sus ingresos propios, tributarios y no tributarios en forma voluntaria; la única exigencia legal es la destinación del 1% de sus ingresos para la adquisición de terrenos con destino a la conservación de las fuentes hídricas que abastecen los acueductos municipales. Igualmente pueden acceder mediante la presentación de proyectos a los recursos del Fondo Nacional de Regalías y en algunos casos cuentan con recursos de regalías directas. Adicionalmente, pueden acceder a recursos de crédito y de cooperación internacional.

Los municipios, al igual que los departamentos, tienen legalmente la obligación de destinar el 1% de sus ingresos a la compra de terrenos para la conservación de recursos hídricos y deben destinar recursos propios o de la participación de propósito general reglamentada en la ley 715 de 2001 a la financiación de algunas actividades ambientales.²³ Así mismo, en algunos casos disponen de recursos de regalías directas²⁴ y de transferencias del sector eléctrico y pueden acceder al crédito y la cooperación internacional.

Puede verse claramente que la fuente de recursos general que garantiza mayor estabilidad y perspectivas de un cierto crecimiento real permanente, es la participación o sobretasa ambiental sobre el impuesto predial de los municipios. En el caso de algunas corporaciones y entidades territoriales, se dispone de los recursos de regalías directas, de compensaciones por explotación de recursos naturales y de las transferencias del sector eléctrico, pero estos recursos no son comunes a todas ellas. Como vimos, a pesar de la importancia de esta fuente de recursos, su magnitud absoluta es verdaderamente pequeña con relación al presupuesto nacional y otros sectores y con relación a las necesidades ambientales. Las fuentes no tributarias, en su gran mayoría, tienen un potencial reducido, y el crédito y la cooperación internacional, aunque muy importantes, no pueden concebirse como una fuente adecuada para garantizar cierta sostenibilidad en la financiación. Por tanto, al depender en buena medida de las decisiones políticas de asignación de recursos en los planes de desarrollo y los presupuestos, el sector ambiental se encuentra bastante desprotegido y en riesgo con respecto a su adecuada financiación.

La financiación del sector ambiental ha avanzado al contar con algunas fuentes seguras y relativamente dinámicas de ingresos, especialmente para las Corporaciones Regionales²⁵. Sin embargo, no se han precisado suficientemente las competencias territoriales ni generado una fuente de recursos permanente para el sector que contribuya al cumplimiento de las metas nacionales. Igualmente, en su conjunto el



sector depende en gran medida de las decisiones presupuestales sobre financiación y la utilización de una fuente como el predial como base principal del ingreso de las corporaciones no permite realizar una distribución compensatoria acorde con las necesidades territoriales. De este modo, los territorios con mayor riqueza y valor de la propiedad tienden a concentrar la mayor parte de los recursos.^{26 27 28}

Financiación del SINAP

El panorama anterior corresponde al conjunto del sector ambiental dentro del cual se inscribe el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Si la situación general del sector es bastante limitada en materia de financiación, las perspectivas del SINAP son aún más complicadas.

* A pesar de los compromisos internacionales en materia de conservación de la biodiversidad y específicamente con respecto a las metas del milenio, y de las metas establecidas en los planes nacionales de desarrollo, el país no cuenta con una fuente estable y específica para la financiación de las necesidades en materia de áreas protegidas⁸.

* Por tanto, la financiación del SINAP depende principalmente de las decisiones sobre asignación de recursos que se tomen al momento de elaborar los planes de desarrollo y los presupuestos de las distintas entidades que hacen parte del sector ambiental en todos los niveles de gobierno. Esto implica que no hay una decisión de mediano y largo plazo sino el juego político de la discusión presupuestal que significa un gran riesgo para la continuidad de las políticas e inversiones²⁹.

* A diferencia de otros sectores, el SINAP no cuenta con asignaciones específicas del SGP ni con fondos de cofinanciación nacionales de magnitud como ocurre en otros sectores como agua potable, vivienda e infraestructura vial. No resulta exagerado afirmar que el propósito ambiental más desprotegido es el relativo a las áreas protegidas⁹.

* Es prácticamente imposible que el SINAP sea sostenible, en el sentido de que el sistema pueda mantenerse por si mismo, mediante la generación de fuentes de ingreso propias³⁰. Por su naturaleza³¹, estos bienes y servicios ambientales de

⁸ “A pesar de esta variedad de fuentes de recursos disponibles para la gestión ambiental, muy pocos fueron destinados de forma exclusiva para la conservación del Sistema, priorizando la gestión de las Corporaciones en su autonomía mientras que al Gobierno Nacional se responsabiliza de la financiación de las áreas protegidas de carácter nacional, a través del MAVDT en cabeza de la Unidad.” (Parques Nacionales, 2005, p.107).

⁹ “Sin embargo, la ley 99 de 1993 no contiene rentas específicas para la conservación del Sistema. La sobretasa del predial y las transferencias del sector eléctrico se destinan a las Corporaciones incluso si la cuenca abastecedora para generación de energía eléctrica se encuentra en su totalidad en áreas del Sistema. Es decir, aunque el agua se genera en las áreas protegidas, las captaciones y permisos se realizan fuera de las mismas, sin que exista un mecanismo de compensación por la generación del recurso que se capte aguas abajo. La Unidad solo cuenta con los recursos generados por la administración del Sistema sin acceder a rentas específicas diferentes, aún cuando tiene jurisdicción sobre el 10% del territorio nacional, llevándolo a una clara desventaja frente a otras entidades ambientales para cumplir su misión.” (Parques Nacionales, 2005, p.107).



conservación son bienes públicos, cuyos beneficios recaen sobre todos los ciudadanos y donde no es posible excluir de su consumo³², por lo cual su financiación debe recaer en buena medida en los impuestos generales, de todos los niveles de gobierno.



Colombia. Sector Ambiente - Fuentes de ingreso por niveles de gobierno

NIVEL DE GOBIERNO / ENTIDADES	Ingresos Corrientes		Transferencias		Capital
	Tributario	No tributario	Aportes Nación y SGP	Regalías	
Nacional	Aporte Nación	Aporte Nación Tasas Multas			Crédito Cooperación internacional Rendimientos
Nacional-Corporaciones Regionales	Porcentaje ambiental sobre el impuesto predial de los municipios. Valorización	Tasas retributivas Tasas compensatorias Derechos, contribuciones, tarifas, multas y participaciones. Indemnizaciones por acciones populares 50% de las multas impuestas por las autoridades de las entidades territoriales Licencias Permisos Autorizaciones Concesiones Salvoconductos Tasas por uso del agua	Aportes de la Nación Fondo Nacional de Regalías ³³	Compensaciones por explotación de recursos naturales no renovables. Transferencia del sector eléctrico	
Autoridades ambientales urbanas	Aporte Distrito o municipio	Aporte Distrito o municipio Tasas Multas	Fondo Nacional de Regalías Sistema general participaciones (propósito general)		Crédito Cooperación internacional Rendimientos
Departamentos	Aportes departamento Destinación del 1% de los ingresos	Tasas Multas	Fondo Nacional de Regalías	Regalías directas	Crédito Cooperación internacional Rendimientos
Municipios y distritos	Aporte del municipio o distrito Destinación del 1% de los ingresos	Tasas Multas	Sistema general participaciones (propósito general) Fondo Nacional de Regalías	Regalías directas Transferencia del sector eléctrico	Crédito Cooperación internacional Rendimientos
SOCIEDAD CIVIL ³⁴					

Conclusiones con relación al esquema de financiación

La revisión anterior de la estructura de competencias y recursos del SINAP conduce a las siguientes conclusiones en cuanto a las acciones necesarias en materia de reforma a las normas vigentes:



- Es necesario precisar las competencias de los distintos niveles de gobierno y de las entidades con relación al SINAP, en especial de las entidades territoriales, donde actualmente no tienen establecidas responsabilidades claras. Aprovechando la coyuntura actual de reforma¹⁰ de la ley de competencias y recursos (ley 715 de 2001) debería promoverse la inclusión de estas precisiones.

- Es necesario y conveniente definir un conjunto de resultados esperados en cuanto a efectos e impactos, que puedan ser medidos con indicadores verificables y sirvan de base para la estimación de necesidades fiscales.

- Es necesario establecer un conjunto de fuentes de financiación estables para el SINAP, especialmente en las entidades territoriales, teniendo en cuenta su debilidad frente a otros sectores, así como definir unos compromisos presupuestales de la Nación mínimos con el sistema. En esta perspectiva, se deben explorar los siguientes instrumentos:

- a) Establecer dentro de la participación de propósito general del sistema general de participaciones, reglamentado en la ley 715 de 2001 y actualmente en proceso de reforma en el Congreso de la República, la destinación de un porcentaje del 5% a la financiación del SINAP. Estas asignaciones sectoriales dentro de propósito general ya existen para los sectores de agua potable y saneamiento básico, de cultura, recreación y deporte, y por tanto podrían extenderse al sistema de áreas protegidas.
- b) Destinar una proporción de los recursos de regalías directas a la financiación del sistema nacional de áreas protegidas.
- c) Incrementar la tasa ambiental por uso del agua
- d) Fijar compromisos nacionales de financiación del SINAP como porcentajes del presupuesto general de la Nación que garanticen su crecimiento adecuado para el cumplimiento de las metas previstas.

En cualquier caso la estrategia de financiación del SINAP requiere de campañas dirigidas a modificar las “preferencias” de los ciudadanos y sus representantes con relación a los bienes y servicios ambientales ofrecidos por el sistema y su disposición a “pagar” por dichos servicios; esto implica por tanto, incidir sobre los procesos políticos de asignación de los recursos a las distintas necesidades.

2.2. Gestión financiera

Los problemas principales de financiación del SINA-SINAP provienen de la ausencia de fuentes estables y con destinación específica que garanticen un volumen mínimo y adecuado de recursos. Estos problemas requieren, como planteamos en el punto anterior, modificaciones normativas en diferentes aspectos. Sin embargo, en el marco del esquema vigente, es posible realizar algunos mejoramientos en la gestión. Básicamente hay dos situaciones sobre las cuales es posible actuar:

¹⁰ Proyecto de ley Número 118 de 2007 Cámara, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



a) La conformación de una estrategia financiera conjunta.

En la perspectiva de consolidarse como sistema es necesario avanzar en la elaboración conjunta de estrategias financieras por parte de los agentes SINAP. Actualmente cada una de las entidades elabora sus estrategias y planes particulares (en el caso de las Corporaciones deben incorporarlas dentro de sus Planes Trienales de Acción), pero no se articulan. Adicionalmente, no se fijan metas explícitas de desempeño fiscal que sirvan de referente para el seguimiento y la evaluación, consistiendo los ejercicios más bien en proyecciones de las tendencias. Igualmente, no se hace un seguimiento sistemático y coordinado a las distintas fuentes (por ejemplo, el impuesto predial).

Entre los antecedentes más importantes de elaboración de estrategias financieras se encuentran la “Estrategia de financiación de la inversión ambiental para Colombia 1998-2007, elaborada por el Ministerio de Ambiente en febrero de 1998 y la Estrategia Financiera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaborada por la Unidad de Parques, con el apoyo de la cooperación holandesa en 2001. La primera estrategia abordó el conjunto del Sistema Nacional Ambiental y no abordó en forma particular el SINAP; la segunda estrategia se concentró en el Sistema Nacional de Parques Naturales y tampoco tuvo una visión de conjunto del SINAP. Sin embargo, en estos dos trabajos se idéntica el grueso de la problemática y se formulan recomendaciones que abordan los temas básicos para el fortalecimiento financiero del SINAP.

En esta perspectiva es necesario avanzar en la conformación de un comité financiero del SINAP encargado de: definir la estrategia financiera del SINAP, hacer seguimiento a su ejecución, coordinar los flujos de información financiera y su difusión.

b) El mejoramiento de la información y análisis sobre la situación financiera

A pesar los avances realizados en la generación y consolidación de información, todavía no se dispone de la información suficiente y oportuna sobre la situación financiera del SINAP¹¹. Los problemas principales son:

- Ausencia de un esquema común de clasificación que permita identificar el gasto SINAP en todas las entidades.
- Carencia de una instancia de centralización y coordinación de la información.
- Ausencia de información de fuentes importantes como la cooperación internacional, la CGR y las ONG.
- Poca transparencia en la información financiera.

En esta perspectiva es necesario avanzar en el mejoramiento de la disponibilidad y flujos de información financiera, asunto que debería ser una de las prioridades del

¹¹ Podría decirse incluso que ocurre lo mismo con el SINA en su conjunto. Desde el año de 1998 se planteó dentro de las estrategias de fortalecimiento institucional del SINA la estructuración de un sistema de información financiero del SINA.



comité financiero del SINAP. El ejercicio que viene realizando Patrimonio Natural puede ser una base muy útil para este trabajo¹².

2.3. Factores de contexto

La problemática financiera del SINAP es fundamentalmente una problemática política, entendida aquí como la baja prioridad que el sistema político otorga a los temas ambientales y particularmente a la conservación y manejo del patrimonio natural y las áreas protegidas. Es evidente que frente a otras responsabilidades el Estado ha venido relegando presupuestalmente al sector ambiental. Esta situación implica que la sostenibilidad financiera del SINAP requiere principalmente de acciones que contribuyan a estimular la “demanda” política por bienes y servicios ambientales con el consiguiente compromiso de una mayor asignación de recurso, lo cual debe estar asociado a los beneficios¹³ que generan la conservación y protección. Esto implica que es necesario realizar acciones para aumentar y canalizar estas preferencias de forma tal que presiones a los actores responsables de la toma de decisiones.

Igualmente es necesario hacer énfasis en una situación financiera desequilibrada en la cual el nivel nacional se ha “liberado” de sus responsabilidades y las ha trasladado a las entidades territoriales, a pesar de que buena parte de los bienes y servicios ambientales son bienes públicos cuyos beneficios llegan a todos los habitantes del país, razón por la cual la Nación debería participar en mayor proporción en su financiación. Tal como se mostró, en el año 2006 la Nación aporta apenas el 15,6% del total de la financiación del SINA (entidades nacionales más corporaciones). Los recursos de predial transferidos a las Corporaciones superan la totalidad del gasto nacional ambiental.

3. Lineamientos de la estrategia

Con la información disponible actualmente resulta difícil elaborar una estrategia financiera integral del SINAP. Sobre variables clave apenas se cuenta con información preliminar y hay vacíos en muchas de las fuentes. De otra parte, la construcción de una estrategia financiera de un “sistema” requiere necesariamente de la conformación de los órganos del sistema responsables de su formulación, coordinación y seguimiento. Por tanto, a continuación simplemente se presentan algunos lineamientos, haciendo énfasis en los aspectos que consideramos principales, teniendo en cuenta tres consideraciones. En primer lugar, los diagnósticos y estrategias previas han realizado un balance bastante completo de las distintas opciones existentes, por lo cual resulta bastante difícil hacer recomendaciones nuevas en materia de contenido; por tanto, es conveniente hacer

¹² Ver la recopilación de información financiera realizada por Patrimonio Natural y los análisis en <http://www.patrimonionatural.org.co/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0203>

¹³ En el documento de Parques Nacionales sobre la implementación de la estrategia financiera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, se hace una presentación de los beneficios que generan los parques naturales en cuanto a conservación del recurso hídrico, el ecoturismo, la conservación de la biodiversidad y la captura de carbono. El problema es que dado que estos servicios benefician a la totalidad de habitantes del país, no es posible establecer un vínculo claro entre su consumo y la disponibilidad a pagar, con la excepción de los servicios turísticos y el uso del agua.



énfasis en algunas condiciones institucionales para avanzar en su puesta en marcha. En segundo lugar, aunque en la normatividad se ha establecido un conjunto amplio de fuentes, en la práctica un número muy pequeño representa la gran mayoría de los recursos, por lo cual es importante concentrar los esfuerzos en aquellas con mayor relevancia. En tercer lugar, la formulación de una estrategia financiera requiere de un dimensionamiento de las metas a alcanzar, de los bienes y servicios ambientales a ofrecer, y del estimativo de los costos para alcanzar dichas metas, información que no se encontró disponible al momento de la preparación de este documento.

1. Línea de base y metas

La estrategia financiera del SINAP debe fundamentarse en la definición de metas de resultado financieras que sirvan de marco de orientación para las acciones de diseño y planeación, así como para el seguimiento y la evaluación. Los resultados concretos son el aumento de los recursos financieros disponibles y la disminución del déficit con relación a las necesidades. Este enfoque hacia la gestión de resultados implica necesariamente la disponibilidad de información adecuada y oportuna.

Las metas específicas en materia de financiación del SINAP deben estar articuladas a las necesidades ambientales y al costo de los programas requeridos para satisfacerlas. Preliminarmente es posible establecer unas metas tentativas tomando como criterio básico la recuperación de la participación perdida durante la última década, la incorporación de nuevas fuentes (SGP y regalías) y una mejor gestión de fuentes existentes como el predial y las tasas de uso por agua. Por ejemplo, las metas deberían establecerse con indicadores como los siguientes (faltaría precisar las metas concretas para el SINAP dentro del SINA):

VARIABLE / INDICADOR	LÍNEA DE BASE 2006	META
Participación gasto nacional en el PIB	0,051%	0,133%
Participación gasto nacional en PGN	0,16%	0,66%
Participación SINA en PIB	0,303	0,5
Participación SINA en PGN	0,95%	1,31%
Gasto municipal y departamental	n.d.	n.d
Incremento de predial	250.580 (2006)	420.000
Incremento de tasa de agua	4.471 (2006)	
Incremento en recursos del SGP	0	80.000

Nota: Cifras en millones de pesos de 2006

2. Estrategias

Para alcanzar las metas previstas es necesario adelantar acciones en materia de diseño, de gestión y de incidencia sobre los factores estructurales que afectan las decisiones de asignación de recursos públicos.

2.1. Diseño



a. Destinación de recursos de regalías directas

Por su naturaleza como compensación por el agotamiento de recursos naturales, las regalías deberían ser una fuente importante de financiación de los bienes y servicios ambientales para la conservación. En esta línea debería promoverse las reformas constitucionales y legales necesarias para destinar una proporción de estos recursos a la financiación del SINAP. Asignar tan sólo el 1% de los recursos de regalías directas representa alrededor de \$30 mil millones al año, cifra significativa considerando la asignación histórica a la Unidad de Parques nacionales.

b. Tasa por uso del agua

La tasa por uso del agua establece un vínculo directo entre el beneficiario de los bienes y servicios ambientales y el pago por la conservación y protección de los recursos naturales. Esta fuente de ingresos representa menos del 1% de los ingresos de las Corporaciones regionales y su peso dentro del gasto de los hogares es ínfimo (0,136%, muy por debajo del 1% del valor del metro cúbico de agua, en valores absolutos se trata de cifras absolutamente ridículas, \$52 pesos por un consumo mensual de 20 metros cúbicos de agua en estrato 4 en la ciudad de Bogotá).

Es muy probable que el 99% de los hogares no conozca de esta tasa y que incluso el 99% de los bogotanos no tenga idea del pago que está realizando. Considerando que por ejemplo Bogotá tiene un poco más de 1.400.000 suscriptores residenciales si se lograra que cada mes, en promedio, un hogar destinara \$1.000, el valor aproximado de una botella de 250cc, se podrían recaudar \$1.400 millones mensuales, cerca de \$17 mil millones anuales, cifra cercana al presupuesto actual de la Unidad de Parques Nacionales.

La tasa de uso de agua debería dejar de ser un asunto complejo de técnicos para convertirse en un instrumento para canalizar el compromiso ciudadano con la conservación de la biodiversidad y los recursos hídricos.

c. Precisar el papel de las entidades territoriales en el SINAP

Las entidades territoriales no tienen en las normas actuales un papel claro con relación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Con excepción de la obligación de destinar el 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición de predios para la conservación de recursos hídricos, no hay una distribución clara de competencias. Esto tiene implicaciones directas para el SINAP por cuanto los alcaldes y gobernadores no tienen entonces una responsabilidad clara con respecto a la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas y por tanto la ciudadanía y las instituciones no tienen elementos normativos para pedir cuentas en la materia.

Es necesario por tanto precisar las competencias de departamentos, distritos y municipios en la materia, para lo cual una buena oportunidad es intentar incidir en la reforma de la ley 715 de 2001 que actualmente se encuentra en discusión en el



Congreso de la República. En caso de no lograrse en el marco de esta norma, habría que incluirlo en el proyecto de ley del SINAP.

Competencias de la Nación en otros sectores. Corresponde a la Nación, además de las funciones señaladas en la Constitución y sin perjuicio de las asignadas en otras normas, las siguientes competencias:

(...)

Coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y cofinanciar los proyectos adelantados por departamentos, distritos y municipios con el fin de cumplir las metas nacionales y los objetivos del Milenio en materia de protección del Patrimonio Natural.

Competencias de las entidades territoriales en otros sectores

Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables con énfasis en la declaración y manejo de áreas protegidas según los lineamientos expedidos por la Nación y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Competencias de los distritos. Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación.

Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

En materia ambiental

Declarar y administrar las áreas protegidas de naturaleza local y contribuir a la administración y manejo de las áreas protegidas nacionales, según la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas nacionales y los objetivos del Milenio.



d. Financiación de las competencias de las entidades territoriales.

Al tiempo que se precisan las competencias de las entidades territoriales con relación al SINAP, es necesario garantizar una fuente de financiación, con base en la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones.

Financiación del sistema de áreas protegidas. Del total de los recursos de la participación de propósito general, las entidades territoriales destinarán el 5% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en materia de áreas protegidas, según la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

2.2. Gestión

e. Compromiso nacional con la financiación del SINAP

El SINAP debe promover un compromiso nacional con metas concretas de aporte de la nación al sistema. En la estrategia financiera del Ministerio de Ambiente formulada en 1998 se planteaba este punto, pero limitado a compromisos entre el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Aunque estos son tres actores clave en la asignación presupuestal, el SINAP debe promover un compromiso de país que involucre a los diferentes actores del sistema y busque comprometer a la ciudadanía con la importancia de las áreas protegidas y los beneficios sociales que genera. La vulnerabilidad de la financiación del sistema ante decisiones coyunturales de política es muy grande¹⁴, lo que implica la necesidad de promover campañas que dificulten la disminución de los recursos y promuevan una garantía de sostenibilidad y crecimiento. En esta perspectiva es importante generar conciencia sobre la participación de los recursos asignados al SINAP en el total del presupuesto general de la nación y del PIB.

Considerando que los bienes y servicios ambientales asociados a la conservación de la biodiversidad y al SINAP benefician a la totalidad de habitantes del país, es fundamental hacer énfasis en el compromiso nacional en su financiación, mostrando cómo las entidades territoriales, particularmente los municipios, han asumido una proporción importante de los costos, que no encuentra una contrapartida equivalente por parte del gobierno nacional.

f. Conformación del comité financiero del SINAP

¹⁴ Así como se tomó recientemente la decisión de incrementar en forma significativa los recursos de la Unidad de Parques Nacionales podría producirse el fenómeno contrario, como ocurrió durante la última década. El tema de la conservación y protección de la biodiversidad debería ser cada vez más un asunto ciudadano y no solamente de instituciones gubernamentales.



La elaboración de una estrategia financiera del SINAP requiere necesariamente de la conformación de un órgano del sistema encargado de estos asuntos. En la concepción del sistema es necesario que todos los actores involucrados participen, puesto que de lo contrario se continuará con la formulación de estrategias generales (que no precisan el SINAP) o parciales de cada una de las entidades (estrategias de la Unidad de Parques, planes financieros de las Corporaciones).

Es obvio que el Estado juega un papel básico y de coordinación, para lo cual es necesario que se organice dentro de dicho comité una organización que permita que todas las entidades públicas operen coordinadamente en el marco de las disposiciones vigentes. El Comité debe contar con la participación de todos los actores y generar un mecanismo de secretaría técnica que garantice agilidad para el desempeño de las acciones que se definan.

Básicamente el comité financiero debería encargarse de:

- Elaborar la estrategia financiera del SINAP, lo cual implica la definición de metas, estrategias, programas y proyectos del sistema.
- Hacer seguimiento y evaluación al desempeño financiero del SINAP
- Preparar informes anuales sobre el desempeño financiero del SINAP
- Administrar el sistema de información financiera del SINAP

g. Elaboración de la estrategia financiera del SINAP

Con base en los insumos disponibles actualmente, el Comité Financiero del SINAP podría en un plazo muy breve estructurar una primera versión de la estrategia financiera, que podría ir complementando en la medida en que mejore la disponibilidad de información y análisis.

En el marco de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo debería darse prioridad a la elaboración del Documento Conpes sobre estrategia financiera del SINAP.

h. Seguimiento y evaluación del desempeño financiero del SINAP

El Comité Financiero del SINAP debe realizar seguimiento al desempeño financiero de todas las entidades que hacen parte del sistema, lo cual implica un esfuerzo especial en algunas fuentes que hasta el momento no han sido suficientemente monitoreadas, como es el caso del impuesto predial, la tasa por uso del agua, la utilización de las regalías y el gasto de departamentos, distritos y municipios.

i. Informes anuales de desempeño

El Comité Financiero debería preparar un informe anual sobre el desempeño financiero del SINAP en el cual consolide la información de todas las fuentes, produzca los indicadores pertinentes, evalúe los resultados obtenidos, identifique los problemas existentes y genere las recomendaciones del caso.



j. Coordinación del sistema de información financiera

Una labor básica del Comité Financiero debe ser la administración y coordinación del sistema financiero del SINAP. Aunque hay muchos vacíos en información es preciso señalar que existe actualmente una gran cantidad de información disponible que permite aproximarse a la situación financiera del SINAP. En el marco de esta consultoría se hizo un esfuerzo por recopilar la información disponible a la fecha, la cual se encuentra en la página web de Patrimonio Natural y en un disco compacto a disposición de los interesados. Igualmente se formuló una propuesta con relación a este sistema de información financiera. Es posible y necesario, por tanto, encargarse de la puesta en marcha de este sistema.

2.3. Contexto

Las decisiones sobre financiación del SINAP son de naturaleza política, obviamente con base en las consideraciones técnicas relevantes. La puesta en la agenda de las políticas públicas de asuntos como el SINAP y su financiación depende de la capacidad de los actores involucrados de incidir en los espacios de toma de decisiones. Este proceso comprende no solamente a los actores institucionales sino también a los distintos actores sociales y a la ciudadanía y la opinión pública en general. El fortalecimiento financiero del SINAP requiere de acciones dirigidas a crear conciencia y generar presión sobre los beneficios del SINAP y sobre los compromisos con su financiación. En esta perspectiva, consideramos que el SINAP debería darle especial atención a acciones que busquen incidir en el contexto.

a. Campañas de cultura ciudadana

El Comité Financiero del SINAP debería explorar el grado de eficacia de campañas dirigidas a aumentar el conocimiento, las actitudes favorables y el compromiso de los ciudadanos con la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas del país. Intuitivamente consideramos que el conocimiento ciudadano es muy bajo, que las actitudes seguramente son favorables y que habría un margen interesante para aumentar el compromiso, tanto difuso (de opinión pública sobre los gobernantes) como concreto de aporte financiero. Ya se mencionó anteriormente el caso de la tasa por uso del agua, que podría ser un ejemplo interesante para la promoción de una mayor financiación de la ciudadanía.

Esta línea de trabajo podría beneficiarse de la experiencia de personas como el exalcalde Antanas Mockus y su equipo de trabajo, que mediante determinadas campañas han logrado algunos cambios en las actitudes y comportamientos de los ciudadanos con relación a determinados aspectos sociales.

b. Campañas hacia actores relevantes

Adicionalmente a la realización de acciones orientadas a la ciudadanía en general, el Comité Financiero debería generar una línea de trabajo dirigida a ofrecer información, análisis y líneas de políticas a actores institucionales relevantes: congresistas, diputados y concejales, funcionarios de entidades públicas, medios de comunicación.





Bibliografía

ALTERIO González, Henry Antonio y Juan M. Matallana, *Sistema de monitoreo a los recursos financieros de las gestión ambiental, Fase I*, Viceministerio de Ambiente, Grupo de Análisis Económico, Grupo SINA, Dirección de Planeación, Dic. 2005. Sistema de Monitoreo consultado en julio de 2007: <http://200.118.96.160:8080/smfga/> (Archivo denominado: “Alterio.ConsultaSistemaMonitoreoRecursos.2007”)

ALTERIO GONZÁLEZ, Henry Antonio, *Diagnóstico consolidado de la estructura financiera del SINA*, Grupo SINA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el apoyo del Grupo de Análisis Económico y la Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del MAVDT, Bogotá, Enero de 2006, 36 páginas. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe. (Archivo denominado “Alterio.DiagnósticoFinancieroSINA.2006”)

ALTERIO González, Henry Antonio, *Diagnóstico consolidado de la estructura financiera del SINA*, Grupo SINA, con el apoyo del Grupo de Análisis Económico y La Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, Enero de 2006. Archivo en medio magnético en formato Word. 36 páginas. (Archivo denominado “Alterio.DiagnósticoFinancieroSina.2006”)

ALTERIO GONZÁLEZ, Henry Antonio, *Diagnóstico financiero del SINA (1995-2004)*, Grupo SINA, Grupo de Análisis Económico, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, 2006, 14 páginas. Archivo en medio magnético en formato de presentación PowerPoint. (Archivo denominado “Alterio.DiagnósticoFinancieroSina.2006”)

ANDRADE, Germán I., *Sistema de áreas naturales protegidas de Colombia. Elementos para la evaluación de la política pública de conservación*, Foro Nacional ambiental Documento de políticas públicas 12. Fescol; Facultad de Administración de la Universidad de los Andes; Fundación Alejandro Ángel Escobar; Fundación Natura de Colombia; Cooperación Alemana al Desarrollo GTZ; Tropenbos International Colombia; Ecotoxno; WWF; Bogotá, marzo de 2007. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 12 páginas (Archivo denominado “Andrade.EvaluaciónPolíticaConservación.2007”)

BLACKMAN, Allen; Richard Morgenstern, Libardo Montealegre Murcia and Juan Carlos García de Brigard, *Review of the Efficiency and Effectiveness of Colombia's Environmental Policies*, Resources for the Future, An RFF Report. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 315 páginas. (Archivo denominado “Blackman.CbiaPolíticasDesarrollo.2006”)



CANAL A., Francisco J., Instituto para la sostenibilidad del Desarrollo, *Análisis y diseño de mecanismos financieros de áreas protegidas regionales y locales*, contrato Fundación Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y Áreas Protegidas de Colombia y el Instituto para la sostenibilidad del Desarrollo – ISD-, Bogotá, marzo 5 de 2007. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 21 páginas (Archivo: “Canal.PropuestaMecanismosFinanAreasProtegidas.2007”)

CANAL Albán, Francisco Javier, *Orientación del presupuesto de las Corporaciones Autónomas Regionales – CARs en los planes de acción trianual periodos 1995 – 2003*, Informe final, Estudio realizado por ASOCARS – BIRF, Bogotá, Agosto 12 de 2004. Archivo en medio magnético en formato Word de 81 páginas (Archivo denominado “Canal.InformeFinalOrientaciónPresupuesto.2004”)

CANAL Albán, Francisco Javier, *Estrategia de Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas Regionales*. Seminario-Taller Financiación de la Conservación de Áreas Protegidas en Colombia. Archivo en medio magnético en formato Word de 16 páginas, originalmente en Macromedia Flash Player 8. (Archivo denominado “Canal.EstrategiaSostenibilidadAreasProtegidas”)

CANAL Albán, Francisco Javier, *Resumen Orientación del presupuesto de las Corporaciones Autónomas Regionales – CARs en los planes de acción trianual periodos 1995 – 2003*, Informe final, Estudio realizado por ASOCARS – BIRF, Bogotá, Agosto 12 de 2004. Archivo en medio magnético en formato Word de 19 páginas (Archivo denominado “Canal.ResumenInformeOrientaciónPresupuesto.2004”)

CARRIAZO, Fernando, Ana María Ibáñez y Marcela García, “Valoración de los beneficios económicos provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: una aplicación del análisis de transferencia de beneficios” en: *Documento CONPES - CEDE 2003-26*, ISSN 1657-7191 (Edición electrónica), octubre de 2003, CEDE, Universidad de Los Andes. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 44 páginas. (Archivo denominado “Carriazo.BeneficiosEconómicosSistParques.2003”)

CARRIAZO, Fernando, Ana María Ibáñez y Marcela García, Anexos de “Valoración de los beneficios económicos provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: una aplicación del análisis de transferencia de beneficios” en: *Documento CONPES - CEDE 2003-26*, ISSN 1657-7191 (Edición electrónica), octubre de 2003, CEDE, Universidad de Los Andes. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 19 páginas (Archivo: “Carriazo.BeneficiosEconómicosSistParquesANEXOS.2003”)

CASTAÑO-URIBE, Carlos, *Propuesta sistémica de instrumentos para la conservación y el manejo de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia*, informe final, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Bogotá, abril de 2006, 184 páginas. Archivo en medio magnético en formato Word. (Archivo denominado “Castaño.InstrumentosSINAP.2006”)



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2003-2004 Ecorregiones estratégicas Política de producción más limpia*, Imprenta Nacional, Bogotá: 2004, 106 páginas. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe: www.contraloriagen.gov.co (Archivo denominado “Contraloria.EstadoRecursosMedAmbien.2004”)

EUROPEAN COMMISSION, *Environmental Protection Expenditure and Revenue Joint Questionnaire/ SERIEE Environmental Protection Expenditure Account*. Conversion Guidelines Methods and Nomenclaturas, European Commission, Eurostat, THEME Environment and energy, 2005. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 57 páginas. (Archivo denominado “Eurostat.EnvironmentalProtection.2005”)

GALÁN, Francisco Alberto y Francisco Javier Canal, *Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL-, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-, Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (a realizarse en el 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica), Río de Janeiro, Brasil, octubre de 2001, 75 páginas. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe. (Archivo denominado “GalánYCanal.GastoDlloSostenible.2001”)

GARCÍA Cardona, Felipe y Zulma Martínez Rodríguez, *Autosostenibilidad Financiera e Instrumentos Económicos del Sistema de Parques Nacionales Naturales*, La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) del Ministerio del Medio Ambiente. Archivo en medio magnético en formato Word de 7 páginas (Archivo denominado “Garcia.SostenibilidadFinancieraSPNN”)

GARCÍA Cardona, Felipe y Otros, *Bases para una estrategia financiera del Sistema de Parques Nacionales de Colombia*, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, www.parquesnacionales.gov.co, Corporación para la protección ambiental cultural y el ordenamiento territorial, con el apoyo de The Nature Conservancy, Fundación Natura, Editor: Felipe García Cardona. Autores: Felipe García Cardona, Marysabel Rincón Pulido, Henry Alterio, Zulma Martínez, Cesar Rey, Mónica Trujillo y Diana Gaviria. Sin fecha. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 72 páginas. (Archivo: “García.BasesEstrategiaFinancieraSistParques.s.f.”)

GIL Sánchez, Alejandro; Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras áreas protegidas, flora y fauna silvestre (REDPARQUES). Programa de cooperación FAO y OAPN para el fortalecimiento del manejo sostenible de los recursos naturales en las áreas protegidas de América Latina. *Informe de Colombia para el Seminario/Taller sobre la Descentralización de la Gestión Gubernamental de las Áreas Protegidas en América Latina*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLCO); División de Recursos



Forestales (FOR) de la FAO; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia - Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia - Dirección General – Bogotá, Diciembre de 2.005. Archivo en medio magnético en formato Word de 66 páginas. (Archivo denominado “Gil.DescentralizaciónAmbientaCbia.2005”)

GÓMEZ Torres, Mary, *Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia XV*, Seminario Regional de Política Fiscal, Comisión Económica para América latina y el Caribe-CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2003. Archivo en medio magnético en formato Word, 108 páginas. (Archivo denominado “Gómez.PolíticaFiscal.2003”)

GUERRERO Alvarado, Andrés José, Línea base de la estrategia de sostenibilidad financiera para el SINAP, *Consolidación de la efectividad, legitimidad, visibilidad y sostenibilidad del manejo de Parques Nacionales Naturales, como estrategia de prevención de la expansión de cultivos ilícitos en las áreas*, Unidad de Parques Nacionales Naturales, Bogotá, febrero de 2005. Archivo en medio magnético en formato Word de 21 páginas. (Archivo denominado “Guerrero.LíneaBaseSINAP.cultivos ilicitos.2005”)

HALL, John B. and W. A. Rodgers, *Rural Development Forestry Network, BUFFERS AT THE BOUNDARY*, Network Paper 13a, Summer 1992. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 18 páginas. (Archivo denominado “Hall.DesarrolloRural.1992”)

Informe de gestión 2006 El año de la formulación del plan estratégico. Parques Nacionales Naturales de Colombia, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) del Ministerio del Medio Ambiente. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe de 52 páginas (Archivo denominado “SPNN.InformeGestión2006.2007”)

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL y Parques Nacionales de Colombia, *Propuesta de plan de acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia PA-SINAP*, Memorando de entendimiento para la formulación del plan de acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia, Consultores The Nature Conservancy: Patricia Falla, Alejandro Gil, Claudia Hernández, Maureen Irina Montenegro, Consultor Unidad de Parques Nacionales: Andrés guerrero; Propuesta técnica, Versión diciembre 1 de 2006. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 447 páginas. (Archivo denominado: “MinAmbien.PropuestaPlanAcciónSINAP.2006”)

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, *Informe de gestión 2004 – 2005*, República de Colombia, Bogotá, agosto de 2005, 80 páginas. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe. (Archivo denominado “MinAmbiente.Infgestión2004-2005”)

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, *Informe de gestión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*,



versión del 19 de mayo de 2003. Archivo en medio magnético en formato de presentación PowerPoint, 59 diapositivas. (Archivo denominado “MinAmbiente.InformeGestión2005”)

MINISTERIO DEL AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, *Estructura financiera - Comportamiento histórico de los ingresos en millones de pesos corrientes 1998 – 2006 de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge --CVS--* Archivo en medio magnético en formato Excell, 2 hojas de cálculo. (Archivo denominado: “MinAmbien.IngresosCVS.1998-2006”)

MONTENEGRO Paredes, Irina; Myriam I. Awad García y Alejandro Álvarez Morato: consultores Patrimonio Natural; Ana Beatriz Barona, Alejandro Gil: Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas; Patrimonio natural Fondo para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, *Proyecto GEF, Mosaicos de Conservación*, Bogotá, enero de 2007. Archivo en medio magnético en formato Word de 61 páginas. (Archivo denominado “Montenegro.MosaicosConservación.2007”)

PARQUES NACIONALES, *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP–* Tomado de: www.parquesnacionales.gov.co/organiza/sd_gestion/snnapc. Archivo en medio magnético en formato Word, 3 páginas. (Archivo denominado: “ParquesNal.SINAP”)

PATRIMONIO NATURAL, Fondo para el apoyo a la biodiversidad y las áreas protegidas, *Bases para una estrategia de financiación del fondo y para la estrategia de captación de recursos de financiación*, documento borrador para discusión Versión 20 de noviembre de 2006, 54 páginas. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe. (Archivo denominado “PatrimonioNatural.EstrategiaFinanciera.Nov2006”)

PATRIMONIO NATURAL, Fondo para el apoyo a la biodiversidad y las áreas protegidas, *Bases para una estrategia de financiación del fondo y para la estrategia de captación de recursos de financiación, Anexo estadístico*, documento borrador para discusión Versión 20 de noviembre de 2006, 54 páginas. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe. (Archivo: “PatrimonioNatural.EstrategiaFinanciera.AnexoEstad.Nov2006”)

PATRIMONIO NATURAL, Fondo para el apoyo a la biodiversidad y las áreas protegidas, *Bases para una estrategia de financiación del fondo y para la estrategia de captación de recursos de financiación, Anexo estadístico*, documento borrador para discusión Junta Directiva, Versión diciembre de 2006, 54 páginas. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe. (Archivo: “PatrimonioNatural.EstrategiaFinanciera.AnexoEstad.Dic2006”)

PNUD, *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. La Cooperación Internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-, 2005. Archivo en medio magnético en formato Word de 44 páginas. (Archivo denominado “PNUD.ResumenDerechosHumanos.2005”)



Política Nacional de Biodiversidad, República de Colombia, Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, Instituto “Alexander von Humboldt”, marzo de 1997. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 18 páginas (Archivo denominado “MinAmbien.PolíticaNalBiodiversidad.1997”)

REPUBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Despacho del Viceministro Regulación y Política, *Estrategia de financiación de la inversión ambiental para Colombia 1998-2007*, Documento ejecutivo, Febrero de 1998. Archivo en medio magnético en formato Word de 84 páginas. (Archivo denominado “MinAmbiente.FinanciaciónAmbiente1998-2007.1998”)

RODRÍGUEZ Ramírez, Luz Ángela, “Determinantes de las decisiones de conservación de áreas naturales: un análisis desde la perspectiva pública y privada”, en: *Documento CONPES - CEDE 2006-43*, ISSN 1657-7191 (Edición electrónica), noviembre de 2006, CEDE, Universidad de Los Andes. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 57 páginas. (Archivo denominado: “Rodríguez.DeterminantesConservaciónÁreas.2006”)

RUDAS Lleras, Guillermo, “Instrumentos financieros e incentivos económicos en el Sistema Nacional Ambiental”, en: *Trilogía Incompleta. Desarrollo, Medio Ambiente y Paz. Experiencias al cierre del programa Ambiental apoyado por la GTZ en Colombia*, Bogotá, 2006 (pp. 183-193). Archivo en medio magnético en formato Word de 13 páginas y en formato de documento portátil (PDF) de Adobe, 13 páginas. (Archivos denominados: “Rudas.InstrumentosFinancieros.2006”)

RUDAS Lleras, Guillermo, *Financiación de la Política Ambiental Regional en el Marco del Sistema Nacional Ambiental de Colombia* en: Documentos de Economía, N° 15, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Javeriana, Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, Subdirección, Bogotá, enero de 2005, 33 páginas. Archivo en medio magnético en formato de documento portátil (PDF) de Adobe. (Archivo denominado “Rudas.Financiación.2005”)

RUDAS Lleras, Guillermo, *Índices de Transferencias del Sector Eléctrico*, documento de trabajo, GTZ, Bogotá, 15 de diciembre de 2005. Archivo en medio magnético en formato Word de 12 páginas (Archivo: “Rudas.IndiceTransferenciasSectElectricos.2005”)

s.a. *Sector ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Marco de gasto de mediano plazo 2007 – 2010 en Millones de pesos* Archivo en medio magnético en formato Excell, 1 hoja de cálculo. (Archivo denominado “MarcoGastoMedianoPlazo2007-2010.2007”)

s.a. *Sector ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Marco de gasto de mediano plazo 2007 – 2010 en Millones de pesos* Archivo en medio magnético en formato Excell, 3



hojas de cálculo: (1) "inv ajustada"; (2) "sin ajuste"; (3) "evolución –sin ajuste" (Archivo denominado "MarcoGastoMedianoPlazo2007-2010.sinAjuste.2007")

s.a., *Marco de gasto de mediano plazo 2007 – 2010*. Archivo en medio magnético en formato Word de 14 páginas. (Archivo denominado "MarcoGastoMedianoPlazo2007-2010.2007")

s.n., *Resumen ejecutivo sector ambiente, vivienda y desarrollo territorial*, 15 páginas. Archivo en medio magnético en formato Word. (Archivo denominado "ResumenEjecutivo.SectorAmbiente")

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES, *Lineamientos internos para la determinación y reglamentación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales*, propuesta para discusión, Subdirección técnica, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, agosto de 2006. 13 páginas. Archivo en medio magnético en formato Word. (Archivo denominado "UAESistParques.CriteriosZonaAmortiguadora.2006")



Anexos

Estructura de ingresos de las Corporaciones Regionales

Ingreso	Objetivo	Sustento Jurídico	Destino de los Recursos
1. Corrientes			
1.1. Tributarios			
1.1.1. Participación ambiental municipios	Financiar la gestión ambiental: a) Porcentaje del recaudo del impuesto predial entre 15% y 25% ó b) Sobretasa de Predial entre el 1.5 y el 2.5 por mil sobre avalúos de bienes inmuebles. Los porcentajes los fijan los Concejos Municipales	Art 44 Ley 99/93 y Decreto reglamentario 1339 de 1994	Los recursos que destinen los municipios por este concepto, la Corporación los ejecutará a través de los programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, acorde con los planes ambientales regionales y municipales. De la totalidad de estos recursos, le corresponde un 100% con destino a la inversión ambiental.
1.1.2. Impuesto de Timbre de Vehículos	Contribución por servicio, reducción de impacto o control de emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes. Pago hasta el 10 % del fijado por el Impuesto de timbre de vehículos por Departamento	Art 46 Numeral 6 Ley 99/93	
1.1.3. Contribución de Valorización	Recaudo por contribución con destino a financiación de obras de beneficio común que emprenda la autoridad ambiental(Contribución de Valorización)	Art 46, Numeral 5 Ley 99/93; Art 46,128 y 152 Decr Ley 2811/74; Decr Ley 345/83	
1.2. No tributarios			
1.2.1. Tasas			
1.2.1.1. Tasa Retributiva	Pago de la tasa Retributiva por la consecución nociva en la utilización directa e indirecta de la atmósfera, agua y suelo, por introducir o arrojar emisiones, vertimientos y descargas resultado de actividades antrópicas o de servicio. Se aplica a la contaminación causada dentro de los límites permisibles.	Art 42 (Ley 99/93); Decr 901/97 de Tasas Retributivas por vertimientos puntuales	La Corporación los ejecutará a través de los programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, acorde con los planes ambientales regionales y municipales. De la totalidad de estos recursos, le corresponde un 100% con destino a la inversión ambiental.
1.2.1.2. Tasas Compensatorias	Para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales. Pretenden racionalizar el uso de los recursos naturales.	Art 42 (Ley 99/93); Decr Ley 2811/74 en Art Vigentes.	
1.2.1.3. Tasa por contaminación emisiones fuentes		El sustento jurídico para el cobro de este concepto se soporta principalmente en la norma contenida en Decreto	Los ingresos recibidos por este concepto se destinarán a proyectos de inversión relacionados con la fuente del



Ingreso	Objetivo	Sustento Jurídico	Destino de los Recursos
		948 de 1995 y resolución No. 005 de 1997 emanada del Ministerio de Salud.	recurso.
1.2.1.4. Tasas por utilización del Agua	Cobro de la tasa por la utilización de agua, que se destina al pago de los gastos de protección y renovación del recurso	Art 43 (Ley 99/93); Arts 158 y 159 del Decr Ley 2811/74; Ley 373/97 Se sustenta jurídicamente en el Decreto No 155 de enero 22 de 2004	La destinación de los recursos por este concepto se invertirán en la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas.
1.2.1.5. Tasa de Aprovechamiento Forestal	Se cobra a quien tenga el permiso de aprovechamiento vigente. Desincentivo a deforestar y cada CAR o CDS tiene libertad de operarlas pero manteniendo los componentes de la tasa.	Art 220 y 221 Decr Ley 2811/74; Acuerdo 048/82 del Inderena	Los Recursos que se captan por este concepto se destinarán a la Reforestación.
1.2.1.6. Tasa por material de Arrastre	Cobrar por la explotación de material de arrastre del cauce de corrientes.	Art 223 Decr 2811/74; Acuerdo 039/82 del Inderena	
1.2.1.7. Tasa de Aprovechamiento de Fauna Silvestre y Tasa de Repoblación.	Este aprovechamiento está sujeto a pago de tasas, o reposición de individuos o especímenes. La caza está sujeta a pago de tasa de repoblamiento	Art 27,114 y 219 Decr 1608/72	
1.2.1.8. Derechos	Facultad que le otorga la Ley a la Corporación para realizar ciertos cobros inherentes a sus funciones. Se encuentran dentro de estos las licencias ambientales y estudios ambientales, seguimiento a licencias ambientales y reposición y repoblamiento de especies.		Los recursos originados por este concepto, se destinarán específicamente a la conservación de especies.
1.2.1.9. Licencias, Permisos, Autorizaciones	Servicio de evaluación y Seguimiento de la licencia ambiental y otros permisos, concesiones y autorizaciones establecidas jurídicamente.	Art 46 Numeral 11; Art 50,51 Ley 99/93; Art 28 Ley 344/96; Art 61 Literal b); Decr 2811/74	Este recurso es de Libre Inversión.
1.2.1.10. Servicio de Control y Vigilancia	Se cobra por expediciones de autorizaciones y Salvoconductos	Art 46 ; Art 31 Ley 99/93; Art 237 Decr Ley 2811/74	
1.2.1.11. Venta de Bienes y Servicios	Se cobra por servicios especializados, como asesorías ambientales y ventas de servicios derivados de esta actividad	E.O.PD III / 96	Los recursos que ingresen por este concepto, son de libre inversión, es decir, se utilizarán para asumir los Gastos de Funcionamiento e Inversión de la vigencia, sin embargo, la Corporación orientará principalmente estos recursos, en los programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, acorde con su plan de inversión. De la totalidad de estos recursos, le corresponde un 10% con destino al Fondo de Compensación Ambiental.



Ingreso	Objetivo	Sustento Jurídico	Destino de los Recursos
1.2.1.12. Rentas Contractuales; Convenios	Convenios Interinstitucionales firmados dentro y fuera del SINA. Se clasifica como el cumplimiento de compromisos y prestación de servicios especializados	E.O.P D III / 96	Este recurso se destina de acuerdo al convenio celebrado y según la fuente del proyecto de inversión establecido en el POAI.
1.2.2. Multas			
1.2.2.1. Multas Impuestas	Instrumento de comando y control que impone a los infractores de las normas ambientales una sanción pecuniaria, hasta de 300 SMLV/DIA, al momento de citarse la respectiva Resolución.	Art 85 Ley 99/93	Este recurso es de Libre Inversión.
1.2.2.2. Indemnizaciones por daños ambientales, por acciones ambientales Art 88 de la Constitución	Comparte el 50% de indemnizaciones que resulten a favor de actores en desarrollo de procesos que instauren por acciones populares		Art 46 Numeral 7 Ley 99/93
1.3. Transferencias			
1.3.1. Transferencia del Sector Eléctrico	Proteger cuencas donde hay proyectos Hidroeléctricos(CAR: 3% de ventas brutas, con potencial nominal > 10,000 Kw) y compensar por emisiones de Termoeléctricas(CAR 2,5% ventas brutas de generación)	Art 45 Ley 99/93	Los ingresos provenientes de estos recursos, son destinados a la protección del medio ambiente y a la defensa de la Cuenca Hidrográfica y del área de influencia del proyecto. De la totalidad de estos recursos, le corresponde un 20% con destino al Fondo de Compensación Ambiental y un 10% para gastos de funcionamiento.
1.3.2. Regalías Hidrocarburos (cuando corresponda)	Compensar por explotación de recursos no renovables y su agotamiento.	Ley 141/94 y Ley 344/96; Art 46 Ley 99/93	
1.3.3. Compensación por explotación de minerales: Hidrocarb, Níquel, material Radioactivo y otros (cuando corresponda)	Compensar por explotación de recursos no renovables de propiedad del Estado	Ley 141/94	Los ingresos provenientes de estos recursos, son destinados a la protección del medio ambiente en programas y proyectos de reforestación. De la totalidad de estos recursos, le corresponde un 10% con destino al Fondo de Compensación Ambiental.
2. Capital			
2.1. Cooperación Técnica Internacional	Aporte internacional de origen multilateral y bilateral para financiar programas del medio ambiente.		



Ingreso	Objetivo	Sustento Jurídico	Destino de los Recursos
2.2. Crédito	Ingresos por Crédito interno o Externo, contratados directamente por las entidades, Rendimientos financieros, Recursos del Balance, Superavit Fiscal, Recuperación de cartera.	E.O.P DIII / 96	Este recurso es de Libre Inversión, más sin embargo se debe utilizar acorde con la fuente de dicho ingreso.
2.3. Donaciones, Transferencias de Entidades públicas y privadas	Aportes recibidos para financiar la gestión ambiental. Son valores(bienes, dinero especies) que son transferidos por entidades públicas y privadas	Art 46 Numeral 10 Ley 99/93	
2.4. Rendimientos financieros			
3. Aportes presupuesto nacional			
3.1. Aporte Presupuesto Nacional: Directos, Fondos Ambientales, Crédito Externo	Aportes del Gobierno para financiar el sector ambiental, según el Plan Nacional de Desarrollo y Conpes. Específicos para el sector	Art 46 Numeral 9 Ley 99/93	Corresponde al monto de los recursos asignados por ley en el Presupuesto General de la Nación, con destino a la Corporación para gastos funcionamiento e inversión, los cuales son incorporados y ejecutados acorde a las disponibilidades de PAC del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente:



NOTAS

¹ La participación del sector ambiental en el PIB es el indicador agregado útil para mostrar su tamaño relativo y efectuar comparaciones con otros sectores en el país o con otros países. El indicador puede variar según las definiciones que se establezcan sobre el sector: puede comprender tanto las entidades públicas directamente relacionadas con el sector ambiental, las entidades públicas de otros sectores que realizan acciones ambientales y entidades privadas y no gubernamentales. La medición puede realizarse para el total de estas entidades o solamente para el total de las entidades públicas del SINA, con lo cual los resultados serán diferentes.

² La revisión de algunos estudios disponibles muestra lo siguiente:

- El SINA, entendido solamente como las entidades públicas especializadas, representa alrededor del 0,3% del PIB. En 1996 fue de 0,31%, se redujo a 0,27% en 1998 y tuvo un máximo de 0,34% en 1999 y 2000, disminuyendo en los años siguientes, llegando al 0,29 en 2003. (Canal).
- Canal y Galán 2001, calcularon para el año de 1995 que la participación de la inversión en medio ambiente como porcentaje del PIB fue de 1,02%, distribuida en la siguiente forma: instituciones especializadas del SINA, 0,32%; otras instituciones públicas no especializadas del SINA, 0,36% y sector privado, 0,34%. Se hace necesario señalar que, de acuerdo a las recomendaciones de los organismos internacionales, se estima que el gasto ambiental de las entidades públicas y privadas como proporción del PIB debería estar entre el 1.5% - 2.7%. (Canal).
- Alterio calcula la participación del presupuesto ejecutado del sector medio ambiente dentro del PIB entre 1994 y 2005 (proyección), y encuentra que el valor máximo fue de 0,36% en 1997 y el mínimo de 0,06%² en 2000, 2001 y 2002. El comportamiento ha sido bastante variable, pero con una clara tendencia decreciente desde 1997. Para 2004 y 2005 se estimó en 0,12% y 0,13%.

³ * Según las estimaciones de Rudas (2006), el presupuesto del SINA (entidades nacionales y corporaciones regionales) representó en el año 2004 el 0,88% del total del presupuesto general de la Nación, cifra muy inferior al tope máximo alcanzado en 1997 cuando representó el 1,27%. La tendencia desde este año es al descenso, aunque con variaciones, por ejemplo en 1999 fue del 1,19% pero al año siguiente se redujo al 1,03%.

⁴ Se examinan aquí solamente los recursos públicos incluidos en el PGN. En el caso de la Unidad de Parques su gestión se financia en buena parte con recursos de cooperación internacional que no ingresan al presupuesto. Estos recursos han crecido en forma significativa y en el año 2006 son superiores al total del PGN para la Unidad. Ver Patrimonio Natural, Parques Nacionales Colombia Datos Actualizado 2007, archivo en Excel, disponible en Patrimonio Natural, Esquema de Información Financiera del SINAP.

⁵ 1. En el MAVDT, el gasto SINAP se estima en el 30% de funcionamiento, pero solo en el 4,3% de inversión, pero este porcentaje podría aumentar en la medida en que se pudieran desagregar algunos proyectos de inversión.

2. En el IDEAM se estima una participación total del 13%, que resulta de aplicar al gasto de funcionamiento la relación entre los recursos de inversión destinados a SINAP sobre el total.

3. La Unidad de Parques es en su totalidad gasto SINAP, lo mismo que los demás Institutos.

4. No se incluyeron como rubros SINAP los proyectos destinados a recursos hídricos, conservación de fuentes, o a recursos forestales.

⁶ No fue posible obtener la información de las siguientes corporaciones: Carsucre, CAS, CDA, Codechocó, Cornare, Cormacarena, CRQ y CVS.

⁷ Esta es una fuente muy concentrada. La CVC solamente representa el 50% del total de ingresos de todas las Corporaciones y la CAR un 14%. En el año 2006 la CVC tuvo ingresos de capital por cerca de \$160.000 millones, sobre un total de \$210.000 millones, de los cuales correspondieron a rendimientos financieros alrededor de \$65.000 millones; sobre la diferencia el informe de la CVC clasifica como otros recursos del balance.

⁸ En el año 2000 aparece un valor muy elevado debido a que la CAR recaudó \$11 mil millones en dicho año; este es un dato por verificar, dado que en el siguiente año se reduce a \$17 millones. Datos tomados de la base de datos del MAVDT.

⁹ Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las **riquezas culturales y naturales de la Nación**.



Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la **diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica** y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 95. Son deberes de la persona y del ciudadano...8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Artículo 330. Funciones de los territorios indígenas...5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

¹⁰ La ley 99 de 1993 no le asigna competencias a la Nación sino al Ministerio y a las Corporaciones. En principio, la distribución debe realizarse entre niveles de gobierno y al interior de cada uno de ellos entre las entidades creadas para su cumplimiento.

¹¹ Este es un punto por precisar; cuáles son las razones para que las asambleas y concejos declaren y alinderen áreas del sistema nacional de parques y no de sus propios sistemas.

¹² Competencias de los departamentos: 74.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables. 74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento. Competencias de los municipios: 76.5. **En materia ambiental**

76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.

76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

76.5.5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.

76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

76.5.7. Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

¹³ Declarado inexecutable con relación a las áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales. La expresión "y sustraer" declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia **C-649** del 3 de diciembre de 1997 Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, "en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales", y **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, "en cuanto alude a las reservas forestales nacionales"

¹⁴ Precisar si los Institutos de Investigación, exceptuando el IDEAM, podrían clasificarse completamente como entidades vinculadas al sistema nacional de áreas protegidas.

¹⁵ Las funciones del Ministerio y la Unidad de Parques se establecen en el decreto 216 de 2003.

¹⁶ **Meta Universal:** Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, y propender por la reducción del agotamiento de los recursos naturales y de la degradación de la calidad del medio ambiente. En particular, en la proporción del país cubierta por bosques naturales, la proporción y el estado de las áreas del país destinada a la conservación de ecosistemas a través de un Sistema de Parques Nacionales Naturales y la eliminación del consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO). Documento Conpes Social No 91, Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015, Bogotá, 14 de marzo de 2005, Documento en formato PDF.



¹⁷ Para incorporar las 165.000 nuevas hectáreas al Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN, se cuenta con recursos propios de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y con recursos de la nación en cabeza de la Unidad. En particular, un proyecto de inversión por 1250 millones de pesos para el 2005, iniciará la financiación de la creación y administración de las nuevas áreas durante el cuatrienio. Las nuevas áreas proyectadas para integrar al SPNN son, Serranía de los Yariguies, Serranía de los Churumbelos, ampliación de PNN las Orquídeas, humedales de Casanare, cerro de Patascoy - Yoco, Selva Florencia y Serranía del Perijá. Para la formulación de los planes de manejo socialmente acordados, la Unidad de Parques Nacionales cuenta con una metodología que promueve la participación de todos los actores sociales e institucionales involucrados en la conservación de las áreas del SPNN, así como la coordinación interinstitucional para viabilizar e implementar estos procesos de participación en la gestión ambiental. A la fecha se encuentran 48 propuestas de planes de manejo para su socialización. Documento Conpes Social No 91, Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015, Bogotá, 14 de marzo de 2005, Documento en formato PDF.

¹⁸ Los temas estructurales del Plan son planificación ambiental en la gestión territorial; gestión integrada del recurso hídrico; conocimiento, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad; promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles; prevención y control de la degradación ambiental; y fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental.

¹⁹ “La conservación de la biodiversidad deberá ser una tarea descentralizada. Por lo anterior, se elaborará una política nacional, adoptada por Conpes que defina y reglamente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP –, de forma tal que se articulen las diferentes categorías y sistemas de áreas protegidas de carácter nacional, regional y local; que incorpore lineamientos para la definición de la estrategia de sostenibilidad financiera del SINAP así como los objetivos de conservación que tiene el país, como marco único para la creación de nuevas áreas protegidas.”, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Capítulo 5, Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, página 346, documento en formato PDF, tomado de www.dnp.gov.co, http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=906.

²⁰ El artículo 20 del decreto 216 de 2003 señala cómo están conformados los recursos de la Unidad de Parques Nacionales.

²¹ La ley 99 estableció para la Unidad de Parques recursos provenientes de la prestación de servicios ecoturísticos en las áreas protegidas. Así mismo existen algunos instrumentos en la Ley que permiten a la Unidad de Parques cobrar por actividades de gestión ambiental como la evaluación y seguimiento de permisos, permisos para ubicación de antenas e infraestructura de comunicaciones, y con las reglamentaciones recientes, la tasa por uso del agua para las personas naturales o jurídicas que realizan captaciones al interior de las áreas del sistema. (Diagnóstico SINAP).

²² En el anexo se presenta en forma detallada la estructura de ingresos de las Corporaciones Regionales

²³ Artículo 76. *Competencias del municipio en otros sectores.* Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias

76.5. En materia ambiental

76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.

76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

76.5.5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.

76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

76.5.7. Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.



²⁴ Esta es una fuente sobre la cual es necesario hacer una investigación; no se dispone por el momento de la información recolectada por la Contraloría General sobre la utilización de las regalías, pero podría ser una fuente importante para identificar el gasto de municipios y departamentos en el sector.

²⁵ “Las rentas propias de las corporaciones autónomas son las fuentes más estables y significativas del sistema. Estas incluyen un porcentaje del impuesto predial recaudado por los municipios; los recursos de capital; un porcentaje de las ventas de las empresas generadoras de energía; los ingresos por concepto de ventas de bienes y servicios; las tasas por uso, las retributivas y las compensatorias, a las que se suman los convenios interinstitucionales, como otra fuente importante” (Canal, 2004).

²⁶ **Participación de las CARs en el Presupuesto Total.** Es evidente la inequidad en la participación de las CARs en el presupuesto total programado para la orientación del gasto ya que se encuentran corporaciones, como la CAR, que participan del 23% y otras en rangos del orden 0.49% – 0.70% como CDA, CORALINA, CARSUCRE, CORMACARENA, CORPOMOJANA y CSB.

El 80% acumulado del presupuesto total estimado para inversión y funcionamiento se concentra en 14 Corporaciones Autónomas Regionales, tendencia que también es observable cuando se tiene en cuenta el criterio de CARs creadas antes y después de la Ley 99 de 1993. (Canal, 2004).

Un primer criterio, de carácter histórico, esta dado por la puesta en marcha de la ley 99/93 la cual parte en dos la historia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las 14 corporaciones creadas antes de la ley 99/93²⁶ que gozan de ventajas organizacionales por su experiencia previa orientan el 74% de los recursos totales corporativos, mientras que las 18 recién creadas orientan el 26% restante. Surge por lo tanto un cuestionamiento sobre la efectividad de la estructura rentística concebida por los legisladores de la ley 99/93 para garantizar la autosostenibilidad financiera de las CARs obligando a la urgente tarea de realizar un proceso de evaluación integral del Sistema Nacional Ambiental y de la Ley 99/93. (Canal, 2004).

Se hace necesario revisar la estructura rentística creada por la Ley 99 de 1993 que universalizó en todas las CARs las fuentes propias de las corporaciones creadas con anterioridad a la ley y que favorece a las entidades ubicadas en las zonas de mayor desarrollo socio-económico del país, generando efectos de concentración e inequidad que hacen imposible la sostenibilidad financiera de por lo menos el 50% de las CARs. (Canal, 2004)

²⁷ GUILLERMO RUDAS, 2006

Conclusiones: a) “la asignación de rentas propias a las corporaciones autónomas regionales se constituye en un mecanismo de defensa de la asignación de recursos públicos para la implementación de la política ambiental del país.”; b) Hay una gran concentración de los recursos; c) es necesario fortalecer el fondo de compensación (averiguar por esto).d) Otras competencias están bastante desprotegidas, como la investigación y la unidad de parques nacionales, lo cual puede llevar la política ambiental a una “crisis irreversible”. Se necesitan mecanismos efectivos y sostenibles de financiación; e) Se requiere mejor evaluación y seguimiento de los descuentos tributarios; f) Se requiere también más evaluación del impacto de las tasas retributivas y otros instrumentos; g) Se requiere mayor eficiencia y orientación a resultados.

GR destaca como una ventaja del sistema ambiental la asignación de recursos financieros a las autoridades ambientales regionales, en forma “autónoma” a las decisiones del gobierno central.

²⁸ Comentarios de Mary Gómez, enero de 2003

La ley ambiental, crea nuevos mecanismos de financiación y refuerza algunos ya existentes, que se basan principalmente en la estructura tributaria territorial y en transferencias específicas de algunos sectores. La principal virtud de esta estructura, es que en teoría las unidades ejecutoras de la política ambiental tienen la posibilidad de tener autosostenibilidad financiera y son independientes del presupuesto nacional y por lo tanto de las situaciones de crisis fiscal del gobierno central.

En la práctica el sistema de financiación ambiental basado en rentas que se generan territorialmente, tienen las mismas dificultades estructurales de las regiones. En sitios de gran actividad económica y concentración urbana hay recaudos importantes y aquellos territorios de gran importancia ecológica, pero de poca presencia del sector productivo y población con ingresos bajos, tienen una baja generación de ingresos propios, con alta dependencia de las transferencias del gobierno central. Las autoridades ambientales replican la situación financiera de sus regiones.

Comentarios de Mary Gómez

La ley 99 de 1993 y las prácticas de asignación histórica de recursos a las entidades no tuvieron en cuenta las particularidades de las CAR en regiones de poco desarrollo y por lo tanto muchas de ellas tienen escasas posibilidades de generación con las rentas que se ajustaron o crearon en el reordenamiento institucional. El 74% de las rentas propias del SINA las perciben ocho CAR y el 26% son para las 25 entidades restantes. El crecimiento de ingresos de los recursos propios ha sido bastante bueno, pero hay



un proceso de concentración en el Sistema que amerita una revisión profunda de los criterios con los cuales se asignan los recursos del gobierno central y como se redistribuyen estos ingresos al interior del sistema.

²⁹ Obviamente, desde cierta perspectiva, en este juego se deberían reflejar las prioridades y “preferencias” de la comunidad con relación al gasto en un determinado sector. Si el proceso político funciona adecuadamente y no hay una demanda social significativa por áreas protegidas, esto se refleja en la asignación de recursos. En la terminología de los economistas se podría decir que hay “eficiencia asignativa” por cuanto se satisfacen las preferencias de los consumidores. Esto implica que desde la óptica de los interesados en una mayor conservación y protección de áreas la “sostenibilidad” financiera requiere que la política se traslade a los instrumentos para lograr que haya una mayor demanda social que impulse el incremento en la oferta de recursos. Hasta el momento, parecería que las preferencias no le dan suficiente importancia a la conservación de la biodiversidad: “Aunque parece lógico que un sistema de carácter nacional sea de responsabilidad del Estado central, las prioridades del mismo compiten en materia social frente al ambiental, siendo este último menos priorizado frente a los beneficios y urgencias que se obtienen en el corto plazo en otros sectores, situación que se presentó en la crisis fiscal de finales de los noventa.” (Parques Nacionales, 2005p.107).

³⁰ **sostenible. 1.** adj. Dicho de un proceso: Que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, p. ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes. www.rae.es. http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=sostenible. “La sostenibilidad financiera de una institución pública depende de los recursos propios que por sus servicios, la ley le permita cobrar. Posterior a esto y dependiendo de su naturaleza, centralizada o no, dependerá de los aportes que la nación o los entes territoriales le transfieran. Según esto, hablar de autosostenibilidad financiera implicaría el funcionamiento e inversión de la institución exclusivamente con recursos propios, los cuales deben estar acordes a las necesidades que la función de la institución plantea.” (Parques Nacionales, 2005, p.49)

³¹ Particularidad de los bienes y servicios ambientales. Se trata de bienes y servicios con grandes externalidades, positivas y negativas; así mismo, se trata en su gran mayoría de bienes públicos puros. Esto implica que no hay incentivos para que se produzcan por parte del mercado ni en los niveles adecuados o requeridos por la sociedad. El mercado falla en estos casos. Esto implica la intervención del Estado tanto para la provisión directa de estos bienes y servicios, mediante la financiación presupuestaria, como mediante la utilización de incentivos para modificar el comportamiento de las empresas privadas. (Guillermo Rudas, 2006).

³² En el caso de los parques nacionales existe la posibilidad de prestar servicios turísticos complementarios por los cuales es posible establecer una tarifa.

³³ Mediante la ley 756 de 2002 se modifica la ley 141 de junio de 1994 que crean el Fondo y la Comisión Nacional de Regalías, se establece el régimen de éstas y de las participaciones y compensaciones generadas por la explotación de recursos no renovables y se define la distribución de los recursos del Fondo. La totalidad de los recursos del fondo se deben destinar a la minería, a la preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Le corresponde un 30% a los proyectos de medio ambiente. Entre 1999 – 2002 se aprobaron recursos del fondo para 378 proyectos ambientales, correspondiéndole a la temática SINAP-SPNN sólo el 1,9% del total²⁴¹.

³⁴ “Las iniciativas no gubernamentales de financiación de la conservación están concentradas en los aportes de ONG nacionales e internacionales que apoyan estas actividades. Así mismo, diversas Agencias de Cooperación Internacional co-financian planes gubernamentales y no gubernamentales cuyos objetivos son la protección de áreas de importancia biológica y ambiental” (Diagnóstico del SINAP)