

# **LA NUEVA GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS**

## **NUESTRA AGENDA PARA EL CAMBIO**

**(Documento de trabajo)**



**Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP)**

**Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente  
Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente**

**Noviembre 2006**

**LA NUEVA GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS**  
**NUESTRA AGENDA PARA EL CAMBIO**

INDICE

PRESENTACIÓN

I. CONTEXTO

1. El contexto general para la gestión de la biodiversidad y las áreas protegidas en el país	1
• Contexto político y social	1
• La diversidad biológica del país	2
• Políticas de Estado y principales instrumentos para el desarrollo sostenible en el pasado	3
2. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas	4
• Dimensiones territoriales	4
• Población	7
• Valores y recursos de la diversidad natural y cultural	7
• Marco normativo para la gestión	7
• Instituciones y organizaciones	8
3. Avances y limitaciones en la gestión del SNAP	11
• Conceptos y políticas	11
• Agenda Estratégica de Gestión y Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del SNAP (PI)	12
• Balance general	13

II. LA AGENDA PARA EL CAMBIO

1. Marco conceptual y político para la nueva gestión	16
2. Conceptos específicos	17
• Objetivos de la gestión del Sistema	17
• Visión	17

• Planteamientos para el cambio de la gestión	18
• Horizontes temporales	22
3. Proyección a largo plazo (10 años)	23
• Objetivos e indicadores	23
• Agenda estratégica 2007-2016	23
4. Agenda estratégica a mediano plazo (primera fase 2007 – 2010)	27
• Objetivos	27
• Acciones principales	27
• Costos	35
5. Agenda estratégica a corto plazo (2007)	37
• Objetivos	37
• Acciones prioritarias	37
• Costos	45
6. Estructura y modalidades de ejecución	47
• Elementos generales	47
• Estructura institucional del SERNAP	47
• Modelo administrativo financiero	48

## ANEXOS

## Abreviaciones

AECI	Cooperación española
AP	Área Protegida
BIAP	Proyecto Biodiversidad y Áreas Protegidas (SERNAP-KfW)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CD	Cooperación danesa
CIM	Centro Internacional de Migración (organización alemana de asistencia técnica profesional)
CIONAP	Consejo Indígena Originario Nacional de las Áreas Protegidas de Bolivia
DGBAP	Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FF	Fondo Fiduciario
FFA	Fondo Fiduciario Alemán
FONADAL	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
FUNDESAP	Fundación para el desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
GEF	Global Environmental Facility
GTZ	Cooperación técnica alemana
KfW	Cooperación financiera alemana
MAPZA	Proyecto Manejo de Áreas Protegidas y Zonas de Amortiguación (SERNAP-GTZ)
OT	Ordenamiento Territorial
PASNAPH	Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Gobierno de Holanda)
PEF	Plan Estratégico Financiero
PEI	Plan Estratégico Institucional
PI	Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del SNAP
PMAP	Planes de Manejo para áreas protegidas
RGAP	Reglamento general para las áreas protegidas
SABS	Servicio de administración de bienes y servicios
SISCO	Sistema de cobros
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TCO	Tierra comunitaria de origen
TGN	Tesoro General de la Nación
TNC	The Nature Conservancy (ONG internacional)
UE	Unión Europea

## PRESENTACIÓN

El presente planteamiento de “La Nueva Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – Nuestra Agenda para el Cambio” tiene tanto para el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) como para las organizaciones y comunidades de las áreas protegidas y su entorno una trascendencia que sobrepasa el propósito de un simple documento técnico; más bien constituye un punto de inflexión para plantear, en el nuevo contexto político, la gestión del patrimonio de las áreas protegidas en una alianza entre Estado y sociedad civil.

La “agenda” retoma la enorme riqueza de experiencias con el desarrollo de las áreas protegidas en Bolivia; un desarrollo basado en enfoques y prácticas que integran la conservación del patrimonio natural y cultural con los fines sociales y económicos del manejo de nuestra biodiversidad. Por otro lado, las orientaciones y acciones estratégicas presentadas en el presente documento constituyen el resultado de un proceso reciente de movilización de las organizaciones sociales, indígenas y originarios de las áreas protegidas. Esta movilización comenzó en el mes de septiembre de 2006 con la ocupación de las oficinas del SERNAP para exigir el respeto a su institucionalidad y a los derechos de sus pobladores; y se mantiene hasta hoy a través del funcionamiento del Consejo Indígena Originario Nacional de las Áreas Protegidas de Bolivia (CIONAP) quien apoya a las nuevas autoridades del SERNAP, instituidas como resultado de esta manifestación social. El Consejo coadyuva en la consolidación de las áreas protegidas y ejerce el control social directo del SERNAP, velando por su institucionalidad y precautelando que su gestión esté orientada realmente a las áreas protegidas y sus habitantes. La decidida defensa de las áreas protegidas por sus habitantes es un proceso sin precedentes en el país y, probablemente, en toda la región andino amazónica.

En síntesis, todas estas expresiones convergen en un modelo de gestión con aceptación y apoyo social, que significa un gran avance conceptual y práctico y que puede ser caracterizado como el paradigma de “áreas protegidas de la gente”, es decir áreas protegidas donde sus habitantes se han apropiado de su rol en la gestión. Es un modelo para la gestión público social de nuestro patrimonio nacional, su conservación y su aprovechamiento sostenible, con proyecciones territoriales e institucionales que trascienden la gestión de las propias áreas protegidas. Creemos que como enfoque tiene carácter ejemplar para otros ámbitos de la gestión pública e inclusive puede proyectarse más allá de nuestras fronteras.

Consideramos que nuestro planteamiento en este momento no es un planteamiento acabado, sino constituye un avance en un proceso complejo que requiere de una reflexión permanente y de una profundización cada vez mayor de los conceptos y prácticas de la nueva gestión con la que nosotros y nuestras organizaciones estamos fuertemente comprometidos. Con ello queremos hacer nuestro aporte para construir una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien.

Director Ejecutivo Nacional  
del SERNAP

## I CONTEXTO

### 1. El contexto general para la gestión de la biodiversidad y las áreas protegidas en el país

#### Contexto político y social

Luego del reestablecimiento definitivo del régimen democrático en 1982, que cerró una larga historia de intervenciones militares, se implantó en Bolivia el modelo económico de libre mercado. Con este modelo sin embargo, no se ha podido superar las causas del subdesarrollo que tienen sus raíces históricas en relaciones sociales injustas y excluyentes, especialmente entre los grupos de poder y la mayoría de la población que en un 62% es indígena. El desarrollo socioeconómico deseado en las últimas dos décadas no ha tenido lugar. El PIB/capita en 2003 fue más bajo que a finales de los años 70, expresión de una agudización de la crisis económica en los últimos años. El país sigue siendo el más pobre de Sudamérica, con índices de pobreza por ingresos de un 64%; la pobreza en el ámbito rural alcanza un 83% en total, con un 67% de extremadamente pobres. En relación al índice de desarrollo humano (IDH), Bolivia ocupó en el 2004 el puesto 113 entre 177 países del mundo.

El Estado mantenía una alta dependencia de la inversión pública sujeta a la cooperación internacional (aproximadamente un 60% del Presupuesto General de la Nación). Como en los siglos pasados, aún hoy en día la economía del país esta basada en gran medida en esquemas extractivistas mono-productores de explotación de recursos naturales tanto no renovables (minería e hidrocarburos), como renovables (tierra, madera, biodiversidad), en general sin valor agregado.

Las amplias y ambiciosas reformas político-administrativas en los años 90, en el marco de un concepto de desarrollo sostenible propio del país, si bien visionarias, no pudieron cambiar sustancialmente la situación económica. Pudieron abrir, sin embargo, nuevos horizontes para el desarrollo político y social. Las organizaciones sociales (indígenas, campesinas, colonizadores) ampliaron sus capacidades de articulación y expresión política, lo que se reflejó, entre otros, en una mayor representación, entonces aún minoritaria, en el parlamento y en el poder ejecutivo. Las expectativas de un mayor cambio político y socioeconómico, generaron en los últimos 5 años demandas y presiones sociales cada vez más fuertes, en relación a una mayor participación de los grupos históricamente excluidos del poder, al acceso a la tierra y a los beneficios del uso de los recursos naturales. Algunas organizaciones en este contexto cuestionaban la existencia de las áreas protegidas, otras las modalidades de su administración, así como el rol y las atribuciones del Estado en ello.

Planteamientos regionalistas en torno a autonomías departamentales han complejizado últimamente más aún el panorama en relación a la gestión de la tierra y los recursos naturales. La conflictividad y polarización de la sociedad en torno a un gran número de aspectos de gestión pública y privada habían aumentado considerablemente en los últimos años y generaron mayor inestabilidad política. El Estado, en el pasado en gran medida débil, ineficiente y en algunos casos con importantes niveles de corrupción, carecía de recursos y capacidades para ordenar adecuadamente estos nuevos escenarios.

El gobierno del Presidente Morales Ayma, que asumió el poder en Enero del 2006 con un amplio mandato popular para la transformación política y social, está creando un nuevo marco para reordenar el país y aplicar un modelo de desarrollo incluyente. Uno de los pasos mas importantes es la redefinición del marco político y jurídico del país, a través de la creación (e implementación) de una nueva constitución política del Estado. La Asamblea Constituyente y los procesos asociados marcarán la política nacional en los próximos años; la propiedad de la tierra y el acceso a los recursos naturales serán temas centrales en este contexto y que tocarán claramente también la temática de las áreas protegidas.

## La diversidad biológica del país

Aunque la biodiversidad de Bolivia está entre las menos estudiadas del mundo, su riqueza biológica conocida hasta el momento la coloca entre los primeros 10 a 15 países. Se cuenta, entre otros, con aproximadamente 20000 especies de espermatofitas, miles de especies de insectos y alrededor de 2850 especies de vertebrados, con altos endemismos en los taxa de anfibios y reptiles. Todas ellas habitan en una amplia gama de ecoregiones y ecosistemas que se ubican desde los 150 hasta los 6500 msnm. Alrededor del 50% de la superficie del país esta cubierta por bosques.

Según estudios realizados en el marco de la elaboración de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Biodiversidad, un 58% del territorio boliviano es todavía considerado en buen o muy buen estado de conservación de sus ecosistemas\*. Esto a pesar de una larga historia de explotación de los recursos naturales con visión extractivista que desde la colonización española afecta principalmente los recursos mineros y los recursos naturales renovables del país como los bosques y las tierras.

Pero la relación hombre – biodiversidad en Bolivia esta marcada también por la historia de 10 a 20 mil años de desarrollo de culturas andinas y amazónicas que se basaron en un manejo sofisticado y sostenible de sistemas agrícolas y ganaderos a partir de especies nativas domesticadas. A través de ello produjeron un sinnúmero de variedades de gran importancia para la alimentación de las comunidades y – en la actualidad – para fines comerciales, de los cuales algunos de los más importantes son los y cultivos como la quinua, la papa, el maní, frijoles, la papaya, la palta o los ajés. En gran medida – y a pesar de las transformaciones culturales sufridas – persisten los conocimientos y prácticas tradicionales en las comunidades rurales indígenas del país.

Las capacidades científico técnicas como institucionales y normativas para la gestión de la biodiversidad en nuestro país siempre han sido limitadas. En el marco de los procesos asociados a la implementación del Convenio de la Biodiversidad se ha avanzado en los últimos años en aspectos relativos a la conservación, especialmente en el establecimiento y desarrollo del Sistema de Áreas Protegidas, pero menos en el tema de manejo de recursos genéticos y del uso sostenible de la biodiversidad para la generación de beneficios reales. El manejo de la biodiversidad es uno de los potenciales que tiene todavía el país para el desarrollo socioeconómico; proporciona posibilidades de subir los valores generados por él de actualmente 4% del PIB al 10% en los próximos 10 años\*\*, a través del uso sostenible de los bosques, biocomercio, ecoturismo y los servicios ambientales en general. El reto consiste en garantizar la sostenibilidad de su aprovechamiento en todas las dimensiones.

## Política de Estado y principales instrumentos para el desarrollo sostenible en el pasado

Las acciones del Estado boliviano en los últimos 15 años en relación a la gestión de la biodiversidad se inscriben principalmente en procesos asociados a Río '92 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo - UNCED) que originaron en el país la formulación e implementación inicial de políticas de desarrollo sostenible. Sus pilares conceptuales, la sostenibilidad política, social, económica y ambiental, debían sustentar la práctica de los cambios político administrativos que se introducían en el país en los años '90.

---

\* en: Ibisch, P y Mérida, G. 2003. Biodiversidad: la riqueza de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible. Editorial FAN Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

\*\* Estrategia Nacional para la Conservación de la Biodiversidad. 2002. Dirección General de Biodiversidad. Ministerio de Desarrollo Sostenible. La Paz, Bolivia.

En relación directa al medio ambiente y conservación de la biodiversidad, los hitos más importantes con este enfoque fueron la Ley del Medio Ambiente, promulgada en 1992– ya antes de la Cumbre de Río – y producto de un amplio proceso de concertación entre actores relevantes a todos los niveles de la sociedad; la Ley Forestal (2000) y la Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad, elaborada esta última entre 1999 y 2001 e igualmente basado en un proceso de participación institucional y social.

En el ámbito internacional, Bolivia ha firmado y ratificado los convenios y acuerdos resultantes de la Agenda 21, especialmente el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), cuyos objetivos principales son la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios; además otros convenios internacionales relevantes para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad como:

- o el Convenio Marco sobre el Cambio Climático;
- o el Convenio con la Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO)
- o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES)
- o la Convención de Ramsar para la Conservación de los Humedales
- o la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

así como convenios importantes para las poblaciones indígenas del país:

- o Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que reivindica y reconoce los derechos de los pueblos , entre ellos los derechos sobre la tierra y el uso de los recursos naturales
- o La creación del Fondo para los Pueblos Indígenas de Latinoamérica y el Caribe.

En los últimos años se ha observado un claro debilitamiento de la presencia de los conceptos integrales de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo del país, debido tanto a factores externos (declive de la atención mundial al paradigma) como internos (difícil situación económica, crisis de gobernabilidad, falta de voluntad política, corrupción y bajas capacidades en la administración pública, y un ritmo de reformas demasiado acelerado y nada adecuado a las condiciones de el país).

En la nueva conyuntura política se busca superar esta situación, recuperando y profundizando la integralidad de la gestión de los recursos naturales y de la biodiversidad, incluyendo a las áreas protegidas, a partir de los valores culturales de los pueblos indígenas y originarios.

## 2. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) fue creado en 1992, en el marco de la Ley de Medio Ambiente que lo define como patrimonio natural y cultural del Estado y de interés público y social. Si bien antes de esta fecha ya existía un número de áreas protegidas en el país – el primer Parque Nacional ya se creó en 1939 –, su organización y manejo no respondían a un enfoque sistémico, ni se articulaba con políticas y normas ambientales de manera integral.

Desde el momento de su instauración, el Sistema experimentó un crecimiento espacial de más del 1000% en su superficie, y su gestión fue diversificando y consolidándose con la participación de nuevos actores, con la apertura de las políticas y estrategias de gestión hacia nuevas formas y ámbitos de manejo, esenciales para la sostenibilidad de las áreas protegidas, como por ejemplo el aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad, la gestión de tierras y la participación social en el manejo.

Como resultado de este intenso proceso, el SNAP hoy en día constituye un Sistema altamente complejo y diversificado. En el concepto integral de gestión desarrollado en los últimos años se identifica al SNAP a través de los siguientes elementos constitutivos:

- *Territorios* delimitados, de diferentes extensiones, categorías de manejo y niveles de gestión, tomando en cuenta además las zonas aledañas (zonas externas de amortiguación)
- *Población*, habitantes de las APs y de su entorno
- *Valores y recursos* de la diversidad biológica y cultural
- *Recursos naturales no renovables* (recursos mineros y hidrocarburíferos)
- *Instituciones y organizaciones*, tanto públicas como de la sociedad civil
- *Políticas y normas*
- *Programas y proyectos* y un *sistema de financiamiento*

Aspectos relevantes en torno a estos elementos se resumen a continuación (ver cap. 2 y 3).

Dada la complejidad territorial, institucional y administrativa de la gestión del SNAP, su conducción ha requerido una instancia estatal con fuertes competencias normativas, administrativas y técnicas, lo cual originó en 1997 la creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) como autoridad nacional competente para el manejo del Sistema.

### Dimensiones territoriales

El SNAP consiste actualmente de 22 áreas protegidas de carácter nacional que abarcan alrededor del 15% (= 167000 km) del territorio de nuestro país; además de las alrededor de 50 APs de carácter departamental y municipal que ocupan un 7% adicional. Las APs del país se administran en diferentes categorías de manejo legalmente establecidas que permiten diferentes intensidades de uso de la biodiversidad. Actualmente están en implementación en las áreas nacionales las categorías de parque nacional, de reserva nacional de fauna y flora y de área natural de manejo integrado.

Solo las áreas protegidas nacionales se relacionan de una u otra forma con alrededor de cien municipios – 66 con superposiciones territoriales directas – y 10 mancomunidades municipales. Además, estas áreas protegidas tienen coincidencias espaciales o colindancias con 14 territorios indígenas o TCOs (tierras comunitarias de origen); dos de ellas han adquirido doble estatus (TCO/AP) por la superposición total (ver mapa ).

Se considera parte de la gestión de las APs también los espacios externos con relaciones funcionales (zonas de amortiguación y otros), complementarios en sus objetivos y medidas de gestión a los de las APs relacionadas.

## Población

La mayoría de las áreas protegidas del país están habitadas – principalmente por pueblos indígenas y comunidades campesinas originarias – y tienen además relaciones funcionales de uso con la población en sus alrededores. Sólo en las 22 áreas de carácter nacional viven y producen alrededor de 200000 habitantes en más de 800 comunidades. Los municipios relacionados cuentan con aproximadamente dos millones de habitantes, sin contar la población de las grandes urbes cercanas a las APs (La Paz, Santa Cruz, Tarija).

Estas áreas de mayor biodiversidad coinciden ampliamente con las áreas de extrema pobreza rural.

## Valores y recursos de la diversidad natural y cultural

Tan solo las áreas protegidas de carácter nacional albergan ya la mayor parte de la diversidad biológica de Bolivia. Esto abarca tanto la presencia global de especies de plantas (más del 80% de angiospermas, gimnospermas y pteridofitas) y animales (entre el 80 y 87% de las taxa de vertebrados) como la de especies endémicas, donde en plantas el 71% y en vertebrados casi el 70% se encuentran en las 22 áreas protegidas de importancia nacional. Además, el 75% de las especies amenazadas de flora y fauna están protegidas en el SNAP. La mayor parte de las unidades biogeográficas (71%), ecoregiones (89%), ecosistemas principales (80%) y bioclimas (89%) está representada en las APs de carácter nacional. Los servicios ambientales que prestan las APs son fundamentales para el desarrollo de grandes regiones del país, especialmente en torno a la regulación atmosférica (O<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub>) y hídrica, el suministro de aguas y el potencial turístico.

También una gran parte de la riqueza cultural del país se encuentra en las APs. La mayor parte de sus habitantes son parte de pueblos indígenas que conservan prácticas culturales y conocimientos ancestrales relacionados con la protección y el uso sostenible de los recursos de la biodiversidad. Ellos son en gran medida los que mejor conservan las áreas protegidas beneficiándose al mismo tiempo de las oportunidades que presentan éstas para mantener sus culturas, usos y costumbres, para consolidar sus territorialidades tradicionales y para mejorar sus condiciones de vida. El patrimonio cultural tangible del país está representado en abundantes muestras y sitios arqueológicos y históricos, donde se encuentran desde pinturas rupestres, chullpares, testigos de sistemas de producción, asentamientos y fortalezas prehispánicas hasta múltiples expresiones de la cultura colonial y republicana.

## Marco normativo para la gestión

La Ley del Medio Ambiente (1992) asigna la organización y administración del SNAP a través de un ente público. Desde 1993 estuvo a cargo del Sistema la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad (DNCB) que en 1997 se convirtió en la Dirección General de Biodiversidad (DGB). A fines de 1997, la Ley 1788 que reorganiza el Poder Ejecutivo, crea Servicios Nacionales como estructuras operativas de los Ministerios encargadas de administrar regímenes específicos, siendo uno de ellos el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP).

En 1998, el gobierno de Bolivia establece mediante DS 25158 las normas de organización y funcionamiento del SERNAP como Autoridad Nacional competente en áreas protegidas constituyéndose en una “estructura operativa desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación” (MDSP; desde 2002 Ministerio de Desarrollo Sostenible), dependiente funcionalmente (en el sentido de una supervisión general) del Viceministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Con el cambio de gobierno en 2006 y la disolución del Ministerio de Desarrollo Sostenible el SERNAP pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

Las funciones principales del SERNAP se circunscriben a la creación de normatividad específica para el SNAP, la fiscalización y supervisión de la gestión y la planificación y promoción de su desarrollo. La institución tiene independencia de gestión técnica, administrativa y legal, así como estructura propia y competencia de alcance nacional. En su norma de creación, el SERNAP se des-concentra en regionales o “distritos” que aglutinan las administraciones de varias áreas protegidas según criterios geográficos y funcionales. En el pasado, el SERNAP sólo ha atendido las áreas de carácter nacional, a través de administración directa o en co-administración con ONGs, organizaciones indígenas y académicas.

Además del marco legal global que proporciona la Ley del Medio Ambiente, el funcionamiento del SNAP está regulado desde 1997 por el Reglamento General de Áreas Protegidas (RGAP). Los esfuerzos de fortalecer la gestión del SNAP con normas de mayor jerarquía (Ley de Áreas Protegidas o Ley de Biodiversidad) no prosperaron en los últimos años por razones principalmente de tipo político.

### Instituciones y organizaciones

En la gestión del SNAP interviene un gran número de instrumentos y organizaciones. El siguiente cuadro resume las diferentes atribuciones y roles que, además del SERNAP como entidad nacional, tienen otros actores.

Cuadro 1: Actores y su rol en la gestión del SNAP

ACTOR	ROL HISTORICO Y ACTUAL RELEVANTE PARA EL SNAP
<b>Sector público</b>	
Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	Políticas y planes de uso sostenible de los recursos naturales renovables Políticas de desarrollo rural y agropecuario Políticas de tierra y territorio Políticas y planes de aprovechamiento y conservación del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos forestales Supervisión y evaluación del SERNAP Fomento del desarrollo económico y social
Ministerio de Planificación del Desarrollo	Planificación y coordinación del desarrollo integral del país Políticas de planificación, ordenamiento territorial y medio ambiente
Ministerio del Agua	Políticas para el recurso agua
Ministerio de Minería y Metalurgia	Formula, diseña, evalúa, ejecuta y fiscaliza políticas de desarrollo en materia de minerales metálicos y no metálicos Propone políticas y normas para el desarrollo del sector minero y metalúrgico y controla su cumplimiento
Ministerio de Hidrocarburos y Energía	Formula, evalúa y controla el cumplimiento de la política de desarrollo de hidrocarburos y energía Norma, dirige y supervisa todas las actividades del sector
Ministerio de Producción y Microempresa	Políticas y normas para la promoción económica Políticas para el desarrollo y promoción del turismo inclusivo, sostenible y competitivo
Ministerio de la Presidencia	Coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo con los movimientos sociales Políticas públicas para la resolución de conflictos
Ministerio de Hacienda	Órgano Rector de los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios , Tesorería y Crédito Público y Contabilidad Integrada.

ACTOR	ROL HISTORICO Y ACTUAL RELEVANTE PARA EL SNAP
<p>Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)</p> <p>Superintendencias de recursos naturales: Superintendencia Forestal, Superintendencia Agraria</p> <p>Fuerzas Armadas</p> <p>Municipios y mancomunidades</p>	<p>Saneamiento y titulación en AP y su entorno</p> <p>Fiscalización de concesiones forestales; normatividad técnica forestal. Clasificación tierras (uso mayor), fiscalización.</p> <p>Coordinar la protección y defensa de las fronteras</p> <p>Autoridad competente en áreas protegidas de carácter municipal, responsable de gestión técnica y financiera.</p>
<p>Organizaciones matrices de municipios (FAM, AM Departamentales)</p> <p>Prefecturas</p>	<p>Apoyo político, gestión de fondos</p> <p>Autoridad competente en áreas protegidas de carácter departamental, responsable de gestión técnica y financiera. En APs de carácter nacional: financiamiento concurrente, apoyo político, participación en la gestión de APs.</p>
<p><b>Comunidades originarios e indígenas y otras organizaciones de base de la población local</b></p>	
<p>Comunidades en AP y su entorno</p>	<p>Cogestión de AP y ZEA</p> <p>Implementación de proyectos productivos (a través de empresas comunales, asociaciones de productores, cooperativas, etc.). Apoyo político y social a las APs</p>
<p>Organizaciones político-sociales-territoriales (nacionales y regionales): indígenas, originarias, campesinas, colonizadoras.</p> <p>Consejo Indígena Originario Nacional de Áreas Protegidas</p>	<p>Cogestión AP, Coadministración y participación en comités de gestión</p> <p>Concertación y apoyo político a nivel local y nacional</p> <p>Apoyo técnico y financiero</p> <p>Control y fiscalización del SERNAP</p> <p>Apoyo y fortalecimiento de las comunidades indígenas y campesinas a nivel local</p>
<p><b>Sociedad civil: instituciones, organizaciones y asociaciones de carácter privado</b></p>	
<p>FUNDESNAAP</p>	<p>Administración de fondos fiduciarios del SNAP y transferencia de rendimientos al SERNAP para su ejecución. Administración financiera de recursos de programas específicos. Identificación, captación y gestión financiera proveniente de fuentes tradicionales y potenciales a favor del SNAP. Elaboración del Plan Estratégico Financiero /SNAP</p>
<p>Otras Fundaciones: Fundación Puma, Fondo Indígena</p>	<p>Financiamiento de proyectos de manejo de biodiversidad para ONG y organizaciones locales. Captación y administración financiera de fondos para el SNAP</p>
<p>FUNDECO</p> <p>ONG internacionales y nacionales de conservación (WWF, WCS, CI, TNC, PROMETA, FAN, TROPICO, CIDEDER, ASEO, etc.)</p>	<p>Apoyo al Instituto de Ecología en actividades de investigación y capacitación</p> <p>Financiamiento y apoyos técnicos específicos (investigación, monitoreo) concurrentes con las políticas del Estado</p> <p>Apoyo operativo a la gestión del AP y financiamiento y ejecución de proyectos productivos según los Planes de Manejo de cada AP</p>
<p>Asociación de organizaciones conservacionistas de la sociedad civil: LIDEMA, FOBO-MADE</p> <p>Instituciones internacionales y nacionales de apoyo a actividades relevantes relacionadas a la gestión integral del SNAP (CETEFOR, PCI, CARE, CECI, PDAR, CENDA, AGRUCO, AOS, SNV, DED, CIM, etc.)</p>	<p>Apoyo político</p> <p>Financiamiento y ejecución de proyectos específicos de desarrollo económico de acuerdo a las políticas de Estado. Financiamiento y ejecución de proyectos de desarrollo social</p>

ACTOR	ROL HISTORICO Y ACTUAL RELEVANTE PARA EL SNAP
Asociaciones económicas de productores y empresas comunitarias: AOPEB, APCA, AIPAC, APMIEL, Chalalán, Tomarapi, San Miguel, etc.	Producción ecológica en AP y ZEA. Generación de empleo e ingresos para sus asociados
Organizaciones e instituciones de apoyo organizativo, empresarial y crediticio (SAT, BOLF, CIOEC, PRODEM, FADES, etc.) Empresa privada	Apoyo al desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas, empresariales, mediante asistencia técnica, financiera y crediticia Implementación programas y fondos para la conservación
Consultoras	Estudios técnicos específicos por encargo y de acuerdo a necesidades
<b>Sociedad civil: instituciones académicas (nacionales e internacionales)</b>	
Universidades, institutos, museos, colecciones, etc.	Investigación, relevamiento de información de biodiversidad en coordinación y bajo control del SERNAP y las autoridades bolivianas competentes
<b>Cooperación externa (bi y multilateral)</b>	
GEF – Banco Mundial	Cooperación financiera y técnica, fondo fiduciario (vía FUNDESAP)
Cooperación Holandesa	Cooperación financiera: atiende gastos recurrentes (Proyecto PASNAPH, soporte del SERNAP/SNAP)
Cooperación Técnica Alemana – GTZ	Cooperación técnica al SNAP (MAPZA); apoyo a la integración social/política de AP y al manejo de biodiversidad (Proyecto soporte del SERNAP / SNAP)
Cooperación Financiera Alemana – KfW	Cooperación financiera al SNAP (BIAP); inversiones en infraestructura y proyectos productivos (Proyecto soporte del SERNAP / SNAP)
Cooperación Suiza / Gran Bretaña / PL480	Supervisión fondos fiduciarios patrimoniales
USAID	Financiamiento actividades de apoyo a la gestión de AP específicos a través de ONG internacionales.
AECI (Cooperación Española)	Financiamiento y asesoramiento técnico para AP específicos ( San Matías)
PNUD	Financiamiento para AP específicos (componentes ambientales)
BID	Financiamiento proyectos conservación biodiversidad
Cooperación danesa	Apoyo financiero para gestión de AP nacionales y departamentales en Potosí y Chuquisaca y aspectos generales de la gestión del SNAP
Otros Cooperantes potenciales: Unión Europea, Japón, Canadá, Francia, etc.	

### 3. Avances y limitaciones en la gestión del SNAP

#### Conceptos y políticas

La gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Bolivia, a pesar de tener una vida relativamente corta, cuenta con una historia de avances en muchos aspectos más dinámicos y adecuados a los cambios político sociales que los otros sectores de la gestión pública.

Tanto los acuerdos en el marco de la Convención de la Diversidad Biológica (1992) como los procesos asociados a nivel internacional, como las políticas nacionales para el desarrollo sostenible de los años 90 abrieron un escenario importante para un enfoque más integral, socialmente más abierto e incluyente de la gestión de las APs. La necesidad de generar un concepto de estas características respondía – y responde – al contexto social, político e institucional del país que requiere propuestas viables para el manejo de la biodiversidad. Una de las respuestas más relevantes en este contexto era, frente al hecho de la exigencia de un número relativamente alto de pobladores en las áreas protegidas y su entorno, la de encarar la conservación de las AP con y a través de los actores sociales relacionados con ellas, básicamente los habitantes de las áreas protegidas y su entorno, en vez de aislarlas de ellos. Se enfatizó la función económica y social de las APs para el desarrollo del país y la corresponsabilidad de todos los actores en su gestión. Este enfoque encontró su respaldo durante los últimos años, entre otros, en los procesos de formulación de la Estrategia para la Conservación de la Biodiversidad y se expresó claramente en la elaboración de las políticas para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En la Ley del Medio Ambiente de 1992 se reconoce la existencia de la población en las áreas protegidas y sus derechos al uso tradicional de los recursos naturales. El concepto de “áreas protegidas con la gente” evolucionó a partir de esta norma general – bajo la influencia de los preceptos del convenio 169 de la OIT - hacia un enfoque más amplio: no solo reconocía la existencia y los derechos de la población a subsistir en las áreas protegidas, sino también sus derechos al desarrollo socioeconómico a través del uso sostenible de los recursos de la biodiversidad, a recibir la atención del Estado para acceder a los servicios sociales y a participar en los procesos de gestión de las APs. Los territorios ocupados por éstas además, en buena parte, son propiedad, generalmente comunal, de sus habitantes que los manejan desde tiempos seculares – y en gran medida sosteniblemente. La población de las áreas protegidas y su entorno es concebida en este contexto, más que como un problema, como una oportunidad para la conservación del patrimonio nacional y de sus propios espacios de vida.

- Objetivos y políticas generales

El enfoque mencionado ha sido elemento central de los principios y políticas generales formulados para el Sistema los años 2000/2001\* y que fueron discutidos, socializados y validados por un amplio espectro de actores en sus principales aspectos en el marco de la elaboración de un proyecto de Ley de Áreas Protegidas en el 2001. Los objetivos principales de gestión, definidos para el SNAP como los de “*conservar el patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas y su entorno*” y de “*contribuir al desarrollo sostenible nacional, regional y local*”, constituyeron el punto de partida para la formulación de los principios y políticas; reflejan una orientación amplia en relación a las funciones de las APs en un contexto de desarrollo. Con esta orientación se planteó también la inserción de las áreas protegidas con sus zonas de amortiguación y el manejo de la biodiversidad asociado en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP, 2001).

---

\* ver documento: Políticas para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SERNAP 2002. La Paz, Bolivia

A partir de los principios, políticas y objetivos generales señalados, la gestión del SNAP contribuirá a cumplir con los “objetivos de desarrollo del milenio”, formulados por la Organización de las Naciones Unidas, especialmente con los que apuntan a erradicar la pobreza extrema (objetivo 1) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (objetivo 7).

- Visión y estrategias

Las políticas generales para el Sistema dieron lugar a la formulación de una visión para el desarrollo del SNAP (en 2004) y la elaboración de políticas, estrategias y planes estratégicos específicos.\*\*

### Agenda Estratégica de Gestión y Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del SNAP (PI)

En el año 2004, se desarrolló además el proceso de estructuración de una Agenda Estratégica de Gestión, proyectada a diez años, a partir de los principales elementos de las políticas generales para el SNAP, de las necesidades específicas diagnosticadas para lograr mayor integralidad de gestión del Sistema y del análisis del contexto político y social actual. En esta Agenda Estratégica se ordenan las actividades para implementar las políticas generales para la gestión del SNAP en las principales líneas de acción, en torno a la consolidación del marco político, normativo e institucional y a seis ámbitos estratégicos de gestión:

- Preservación del patrimonio natural y cultural
- Desarrollo económico social sostenible
- Participación social en la gestión de las APs
- Vinculación de la gestión con el contexto político administrativo, institucional, organizativo y territorial
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión de actores relevantes
- Gestión de financiamiento sostenible

Se concibió estos ámbitos de gestión y las líneas de acción respectivos de la Agenda Estratégica como procesos para el desarrollo del conjunto de los instrumentos, mecanismos, programas y proyectos asociados que deben atender al mismo tiempo todas las dimensiones de la sostenibilidad de la gestión: la sostenibilidad ambiental, política, social, económica, institucional y financiera. La integralidad de las acciones previstas en la Agenda permitió usarla también como base para diseñar la nueva gestión (ver II.3).

Desde mediados del 2004 el Servicio Nacional de Áreas Protegidas tomó la iniciativa, junto a representantes de los principales donantes del Sistema, de establecer un marco más efectivo de relacionamiento y cooperación entre todos los socios en la gestión del SNAP. Resultado de ese esfuerzo fue el “Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del Sistema Nacional de Áreas Protegidas” que operativiza la “Agenda Estratégica” (2006-2015) para la gestión del SNAP como un plan para todos los actores relevantes, en un marco de integralidad y complementariedad (institucional, organizativa y financiera) de los aportes; establece un esquema de alineamiento y armonización de las políticas prácticas y procedimientos en los proyectos entre los diferentes aportes (nacionales y de la cooperación) en un enfoque programático sectorial. Fue concebido como un marco obligatorio para la implementación bajo liderazgo del SERNAP. Para el acompañamiento de su formulación se creó un Comité Impulsor mediante resolución ministerial (Resolución N. 280/2005 del Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2005), integrado por representantes del gobierno y los diferentes cooperantes al SNAP. El proceso fue interrumpido a finales de la gestión del gobierno anterior; debe ser retomado a partir de los cambios planteados en la nueva agenda.

---

\*\* ver en: Agenda Estratégica de Gestión. SERNAP, 2005

## Balance general

A pesar de los avances conceptuales y de los procesos de su implementación, existen deficiencias de gestión aún considerables bajo los nuevos enfoques y conceptos, relacionados sobre todo con las discrepancias que existen todavía entre los planteamientos y experiencias avanzadas y su socialización y mayor apropiación a nivel de un número de actores e instituciones. En relación a elementos centrales de la gestión podemos hacer el siguiente balance:

- Rol del Estado

La norma otorga al SERNAP como autoridad nacional un peso institucional fuerte en aspectos importantes de la gestión del SNAP. Esto va desde la propia condición de Servicio Nacional con amplia autonomía técnica, administrativa y normativa – en el ámbito de su competencia – hasta su rol predominante en los comités de gestión y en las relaciones de coadministración. Sin embargo, el SERNAP en su corta historia también ha mostrado alta vulnerabilidad frente a coyunturas políticas que amenazaban su institucionalidad a través de la intromisión de intereses económicos y políticos. Además, las capacidades de gestión no siempre estaban a la altura de los retos técnicos y de organización institucional tanto a nivel central como a nivel de las áreas protegidas particulares. Un punto débil eran grandes limitaciones en el ordenamiento de accionar de diferentes actores locales y de las cooperaciones y sus proyectos, que en muchos casos se desarrollaban sin coordinación entre si y con deficiente control de las instancias gubernamentales y las organizaciones locales, contribuyendo a la imagen de una “determinación externa” de la gestión del SNAP. Especialmente organizaciones no gubernamentales con comportamientos asistencialistas y de descoordinación han generado desconfianza y conflictos con una serie de organizaciones sociales a nivel local y con el propio SERNAP.

Para corregir esta situación, el SERNAP había comenzado en 2004/2005 a generar un marco de ordenamiento político y procedimental bajo su liderazgo mediante el proceso de construcción del Plan para el Desarrollo Integral del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (ver arriba).

- Gestión administrativa e institucional del SERNAP

Comparado con otras instancias de la gestión pública, el SERNAP ha demostrado en los últimos años un desempeño caracterizado por una eficiencia relativamente alta. Sin embargo, la eficiencia y transparencia de la administración en el SERNAP se vieron seriamente afectadas por varias interrupciones del proceso de institucionalización (la última interrupción se experimentó durante los meses de junio a septiembre del 2006).

La estructura orgánica actual de SERNAP e instrumentos de gestión importantes (planificación operativa, monitoreo de gestión, capacitación y evaluación de personal) tienen que ser adecuados para poder atender adecuadamente los retos cambiantes de la gestión, especialmente en relación a los ámbitos estratégicos como la participación social y el manejo sostenible de la biodiversidad.

- Participación social

La participación social en la gestión de las áreas protegidas estuvo restringida por la normativa existente (RGAP), restringiendo las atribuciones de los comités de gestión a roles limitados de fiscalización, asesoramiento y consulta, y no dando facultades para tomar decisiones. En la práctica de gestión de las APs sin embargo se dieron procesos de mayor participación. En los últimos años se desarrollaron iniciativas para replantear las formas de participación y promover cambios en los modelos en el marco normativo respectivo. Inclusive se promovió el estableci-

miento de una instancia de acompañamiento social de la gestión para el SNAP (Consejo Consultivo Social), que sin embargo no se materializó por falta de consensos políticos a nivel de las organizaciones matrices invitadas.

- Transferencia de funciones a niveles descentralizados y desconcentrados

La desconcentración de la gestión del SERNAP ha avanzado en años pasados en el marco de una política explícita de subsidiariedad, sobre todo para transferir mayores competencias de decisión a las direcciones de las propias áreas protegidas, mientras la implementación de los “distritos” no ha mostrado mucha viabilidad. Para la descentralización de funciones de gestión hacia prefecturas y municipios existen avances que quedaron suspendidos con el cambio de gobierno en 2006.

- Generación de beneficios sociales y económicos para los habitantes de las áreas protegidas y su entorno

Aunque existen limitaciones normativas y resistencia en organizaciones conservacionistas para el aprovechamiento comercial de la biodiversidad en áreas protegidas, la gestión del SNAP se ha ido abriendo al uso sostenible de las especies de flora y fauna silvestre (vicuña, lagarto, castaña, plantas medicinales) y al fomento productivo de cultivos (café, cacao) y de actividades turísticas, compatibles con los objetivos de conservación. Además ha facilitado el acceso de los habitantes a servicios sociales (educación, salud, servicios básicos). El saneamiento y la titulación de la propiedad de la tierra y otros aspectos relativos a la gestión de tierras, como elementos fundamentales para asegurar el uso sostenible de los recursos naturales, tienen avances importantes en algunas APs. El desarrollo de las comunidades es considerado elemento clave para la sostenibilidad a largo plazo de las áreas protegidas. Para avanzar en ello es necesario, además de generar las regulaciones para el uso sostenible, crear en el SNAP mayores capacidades técnicas para elaborar planes de manejo y para desarrollar proyectos bajo criterios de sostenibilidad y bajo control y fiscalización por parte de los gestores de las APs.

- Sostenibilidad financiera

En el Sistema se ha logrado en gran manera cubrir los crecientes costos de inversión u operaciones con diferentes fuentes y mecanismos de financiamiento tanto nacionales como externos (fondos fiduciarios, fondos contravalor, fondos concurrentes y la generación de ingresos propios). El aporte del TGN oscilaba a los últimos años entre el 1 y el 3%. A través de esta estrategia se ha logrado reducir la dependencia financiera de fondos externos: de 3% en 1997 los aportes nacionales aumentaron al 35,5% en 2006. Sin embargo, los cambios durante las dos últimas gestiones administrativas del SERNAP han producido interrupciones en la gestión de nuevos fondos.

Para la administración de los fondos existen diferentes modalidades y procedimientos en el SNAP (ver anexo 1). Uno de los mecanismos institucionales principales para avanzar exitosamente de la estrategia financiera ha sido hasta ahora el FUNDESNAP, organismo privado sin fines de lucro para la recaudación y administración de fondos para el SNAP cuya creación fue impulsada desde 1999 por el propio SERNAP para contribuir al desarrollo del SNAP desde la sociedad boliviana. Fue fundado y está dirigido por representantes del gobierno, de la cooperación, del sector académico privado, y de otros miembros de la sociedad civil (ver anexo 2). Su rol como modelo de apoyo a la gestión pública de las áreas protegidas ha sido importante y su eficiencia en la administración de los fondos de la cooperación ha sido decisiva para la gestión

del SNAP en los últimos años. Su futuro rol en la gestión de nuevos financiamientos esta sujeto a una evaluación por parte del gobierno, las organizaciones de las APs y los financiadores.

- Conservación de la diversidad biológica y cultural

A pesar de inversiones relativamente grandes en el monitoreo biológico durante los últimos años, no se tiene hasta hoy un sistema sostenido de seguimiento del estado de conservación de ecosistemas, especies y valores culturales en el SNAP. Por lo tanto es actualmente imposible establecer una relación entre las medidas de gestión y el logro de objetivos de conservación de las APs del Sistema. Existen conflictos de uso con concesiones mineras y hidrocarburíferas (gas natural y petróleo), explotación ilegal de madera (concesiones forestales han sido suprimidas casi en su totalidad en las APs) y extracción ilegal de especies de flora y fauna.

Un sondeo rápido en base a entrevistas con el personal de las áreas protegidas, realizado luego de la última ruptura institucional del proceso de gestión en el SERNAP (junio – septiembre de 2006), permitió establecer graves daños sufridos en este lapso corto, con invasiones incontroladas de colonos e impactos de actividades ilegales de cacería, de comercio de especies y de explotación forestal en algunas de las áreas protegidas mas importantes. Esto muestra la estrecha relación entre la gestión y la conservación de nuestro patrimonio.

Los dos últimos cambios (en diciembre del 2005 y en junio del 2006) en la dirección ejecutiva del SERNAP afectaron el proceso de institucionalización y han revelado nuevamente la vulnerabilidad de los procesos de gestión del SNAP. La última gestión no se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo y ha desconocido en la práctica los derechos de los habitantes de las áreas protegidas, atropellando sus organizaciones y rompiendo con procesos institucionales y legales. Frente a esta situación, el SERNAP fue ocupado pacíficamente durante el mes de septiembre de 2006 por representantes de las organizaciones de pueblos y comunidades que habitan las áreas protegidas. El proceso contó además con un claro apoyo de la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Como resultado de la movilización se produjo nuevamente un cambio en la dirección ejecutiva, asumiendo un dirigente indígena proveniente de un área protegida la conducción del SERNAP; y se formó, entre los representantes de las organizaciones de las áreas, el Consejo Indígena Originario Nacional de las Áreas Protegidas de Bolivia (CIONAP) como instancia de acompañamiento y fiscalización social de la gestión del SERNAP.

A pesar de su corta duración, la anterior administración causó serios problemas institucionales, legales y ambientales al Sistema. Una vez superados esta situación existen ahora condiciones políticas y sociales marcos favorables para un cambio cualitativo en el manejo de las áreas protegidas de Bolivia. Especialmente el surgimiento del CIONAP, como representación auténtica de los habitantes de las áreas protegidas, ha significado un salto cualitativo en el esquema de gestión del Sistema y puede estabilizarla socialmente.

## II. LA AGENDA PARA EL CAMBIO

### 1. Marco conceptual y político para la nueva gestión

La principal base conceptual y política para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas la constituyen las políticas y lineamientos generales para el proceso de transformación política y social impulsado por el nuevo gobierno nacional desde enero de 2006. Estas políticas han encontrado su expresión en el Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Ministerio de Planificación para el Desarrollo en Junio de 2006.

Elementos orientadores claves en este Plan, relevantes para la gestión del SNAP y la nueva agenda, son:

- Una visión holística de la gestión ambiental que busca un equilibrio entre la necesidad de desarrollo y la conservación
- La creación de una nueva institucionalidad a partir de la pluriculturalidad y la diversidad étnica
- La necesidad de fortalecimiento del rol protagónico y promotor del Estado para impulsar y consolidar el cambio, en las funciones de prevención, fiscalización, supervisión y seguimiento, en la generación de una normatividad funcional a la nueva gestión, y en la promoción de nuevos esquemas y modelos de desarrollo incluyentes
- El fortalecimiento del rol de las comunidades y de las capacidades de gestión a nivel local para que las organizaciones sociales comunales sean los protagonistas de su propio desarrollo, en el marco del empoderamiento de los movimientos sociales e indígenas
- La superación de esquemas tradicionales de la implementación de los proyectos de desarrollo, frecuentemente impulsados y conducidos por la cooperación externa (ONGs internacionales, cooperación multi- y bilateral) con enfoques y resultados limitados, no integrales, dispersos, constituyéndose fines en si mismo y generando alta dependencia técnica y financiera.

Otro referente importante para el actual cambio de gestión en el Sistema son las experiencias acumuladas de los últimos años, la sumatoria de las evaluaciones y conclusiones sobre aciertos y desaciertos en las acciones y proyectos, implementados en los últimos años en el marco de las políticas y de la Agenda Estratégica para el SNAP (ver I.3).

El nuevo marco conceptual resultante para las áreas protegidas, expresado en el próximo acápite, representa un importante avance cualitativo y permitirá avanzar hacia el nuevo paradigma de “*áreas protegidas de la gente*”. En este concepto se destaca la función social y económica – además de la ecológica – de las áreas protegidas, el aporte al desarrollo del país y sus regiones y una mayor apropiación por parte de sus habitantes, con un rol decisivo y corresponsable de ellos en la gestión de las áreas protegidas y su entorno. Este concepto indica también el avance hacia una nueva forma de gestión, resultante de los cambios de enfoques en las últimas décadas: se había progresado desde formas completamente excluyentes (áreas protegidas sin gente) hacia modalidades que reconocen la existencia de las poblaciones y sus derechos al desarrollo socioeconómico, y les otor-

gan cierto nivel de participación, aunque limitado en su alcance y con un claro desequilibrio a favor del rol del Estado (“APs para la gente”, o “APs con la gente”).

Con “áreas protegidas de la gente” se enfatiza ahora el peso real que en la gestión deben tener las poblaciones que viven en las áreas protegidas. Mediante el ejercicio de sus derechos de participación en los beneficios y la toma de decisiones en la gestión y con el reconocimiento de sus derechos territoriales se constituyen en el primer garante y salvaguardia del patrimonio natural y cultural de todos los bolivianos.

## 2. Conceptos específicos

Para poder orientar de manera inmediata las acciones de la gestión del Sistema en el nuevo marco político del país, el SERNAP y los representantes del Consejo Indígena Originario Nacional de las Áreas Protegidas de Bolivia (CIONAP) han realizado un proceso de análisis, reflexión, revisión y – donde era necesario – replanteamiento de los objetivos, visión y elementos centrales de la gestión del SNAP. En este contexto se ha propuesto también una actualización de la agenda estratégica con diferentes proyecciones para diferentes temporalidades de gestión.

Los objetivos, visión a largo plazo y los planteamientos centrales para la nueva gestión presentados a continuación son producto de ese proceso.

### Objetivos de la gestión del Sistema

El nuevo marco político del país subraya la validez de los objetivos generales vigentes para el SNAP de “*conservar el patrimonio natural y cultural de las áreas protegidas y su entorno*” y de “*contribuir al desarrollo integral y con identidad, a nivel nacional, regional y local*”. Estos objetivos generales resumen el mandato legal para la gestión del Sistema de la Ley de Medio Ambiente y enfatizan la función social del desarrollo que tienen las áreas protegidas del país.

### Visión

Al cabo de un periodo de 10 años se aspira tener un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que – de manera resumida – presenta las siguientes características (visión):

***“El Sistema Nacional de Áreas Protegidas cumple de manera sostenida con sus funciones ambientales y culturales y con sus funciones sociales y económicas; se ha constituido a través de ello en un factor relevante para el desarrollo del país y es plenamente reconocido por la sociedad nacional. La gestión del Sistema es asumida como responsabilidad conjunta entre el Estado público y las organizaciones sociales de las áreas protegidas y su entorno, en el marco de la gestión compartida, tanto para el manejo de áreas protegidas de importancia nacional como de áreas protegidas comunales, municipales y departamentales.”***

Las organizaciones sociales, en este contexto, son aquellas que representan las comunidades indígenas y originarias (= campesinas y de colonizadores asentadas tradicionalmente y que tienen derechos adquiridos sobre las tierras) de las áreas protegidas y su entorno.

## Planteamientos para el cambio

Tanto de las políticas generales del país, resumidas en el Plan Nacional de Desarrollo, como de las experiencias de gestión del SNAP en los últimos años y la historia reciente de su apoyo social, se deriva el planteamiento central para la nueva modalidad de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas: **la gestión compartida (o cogestión) entre el Estado** (sus instancias centrales y descentralizadas competentes) **y las organizaciones sociales que representan legítimamente los habitantes de las áreas protegidas y sus zonas aledañas o zonas externas de amortiguación** (los “actores directos”). La gestión del Estado a través de la autoridad competente incorpora la diversidad de sujetos y movimientos sociales, sus valores y prácticas y les confiere el espacio en que puede desarrollarse su participación democrática en el manejo de las áreas protegidas. La cogestión al tiempo que supone un rol más importante de las organizaciones sociales en la gestión de las áreas protegidas, incorpora a la sociedad civil en la defensa y salvaguarda del patrimonio natural y cultural nacional mediante el ejercicio de la corresponsabilidad.

En este contexto, se requiere fortalecer tanto el rol de la autoridad nacional, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, como el de las propias organizaciones sociales relacionadas con las áreas protegidas. El fortalecimiento de ambos debe realizarse al mismo tiempo y de una manera equilibrada.

El potenciamiento de las capacidades de los dos protagonistas, Estado y organizaciones sociales de las áreas protegidas en la gestión del Sistema estabilizará la gestión, y permitirá una mayor apropiación de ella por ambos y asegurará la existencia del Sistema como patrimonio natural y cultural de la nación.

El **rol** fortalecido **del Estado** (del SERNAP principalmente) se refiere a su capacidad fiscalizadora, supervisora y de seguimiento, a su función de ente normativo y a las múltiples funciones promotoras, entre ellas:

- la promoción de los valores de la diversidad biológica y cultural, patrimonio de la nación y al mismo tiempo base para el desarrollo social y económico local regional y nacional.
- la promoción del desarrollo comunal en base al uso sostenible de los recursos de la biodiversidad
- la promoción de la generación de capacidades a todos los niveles de gestión

Es prioritario asumir desde el SERNAP un rol más fuerte, especialmente en el ordenamiento del accionar de los actores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, y aquí sobre todo de las organizaciones no gubernamentales. La agenda estratégica planteada es el marco de acción obligatorio para todos estos actores que intervienen en la gestión Sistema.

Las **organizaciones sociales** a su vez deben fortalecer sus propias capacidades de gestión técnica (de proyectos, de mecanismos de implementación conjunta), sus organizaciones comunales, la creación de normas técnicas y comunales propias, el manejo de instrumentos de comunicación (radio, etc.). Todo ello permitirá tener mejores herramientas para:

- asumir mayor participación y control social en la gestión del Estado
- articular mejor las normas y mecanismos de control entre el nivel estatal y el nivel comunal
- poder acompañar la ejecución de las políticas consensuadas y defenderlas en su esencia.

Los **mecanismos para** la efectivización de **la gestión compartida** tienen que ser transformados, perfeccionados y consolidados. Especialmente, hay que generar los marcos institucionales, organizativos y normativos para estas nuevas dimensiones de participación a nivel de las áreas protegidas. A nivel nacional se cuenta, desde la movilización del mes de septiembre de 2006, con el Consejo Indígena Originario Nacional de las Áreas Protegidas de Bolivia (CIONAP), como instrumento

organizativo constituido para la gestión compartida del Sistema en su conjunto. Sus funciones principales en la cogestión son:

- garantizar el control social de la gestión estatal del SNAP tanto a nivel de las áreas protegidas como del Sistema en su conjunto
- velar por el cumplimiento de las políticas, normas y planes estratégicos de gestión del SNAP
- generar aportes a las políticas y normas
- promover el desarrollo social y económico de los habitantes de las áreas protegidas y sus espacios aledaños

El nuevo instrumento organizativo se basa en una alta legitimidad social; para poder cumplir a cabalidad sus funciones requiere sin embargo de la formalización legal y de un reconocimiento normativo por la parte gubernamental (Decreto Supremo) para establecer formalmente el rol complementario del CIONAP en la gestión del SNAP.

Ambas instancias, SERNAP y CIONAP, asumen conjuntamente el posicionamiento, consolidación y defensa del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de cada una de sus áreas. Un momento importante en este contexto a corto plazo es el *posicionamiento de la gestión las áreas protegidas en el proceso de la Asamblea Constituyente*.

El concepto de gestión compartida orienta y compenetra todos los ámbitos de gestión, en lo conceptual estratégico y en lo operativo instrumental. A continuación un resumen de las definiciones conceptuales y estratégicas sobre aspectos claves de la gestión del SNAP desde este planteamiento central:

- La participación social

En el marco de la cogestión se requiere de modelos de participación social que trasciendan los esquemas legalmente válidos hasta el momento (comités de gestión) y que se caracterizan por sus restricciones en la participación de los habitantes de las APs y sus limitaciones en procesos de toma de decisión.

Las nuevas modalidades de participación social más bien deben basarse en la implementación de conceptos de responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones locales en la gestión de las áreas protegidas, a través de instancias locales de cogestión. Criterios importantes para esta participación se refieren además a quienes deben estar representados en las instancias de cogestión: la población que vive tradicionalmente en el interior y en el entorno inmediato, sea esta población indígena, campesina o colona y que tiene derechos (territoriales, de acceso y uso de recursos naturales, etc.) adquiridos en ellas. Para todo ello se requiere la adecuación del marco normativo y la generación o perfeccionamiento de capacidades en las organizaciones locales que les permitan asumir gradualmente estas responsabilidades.

- El rol de otros socios en la gestión de las APs de carácter nacional

Los gobiernos municipales, mancomunidades y prefecturas son importantes socios de la gestión pública para el manejo conjunto de las APs de importancia nacional. Ellos por norma deben asumir sus roles en el desarrollo territorial y la conservación y el uso sostenible del suelo. Por lo tanto es imprescindible coordinar con ellos acciones en aspectos de desarrollo (educación, salud, otros servicios sociales y servicios básicos) y la conservación de los recursos naturales y la

biodiversidad. El SERNAP compatibilizará su normatividad respectiva con las atribuciones relevantes de estas entidades públicas.

Para los mecanismos de coadministración (= acuerdos, contratos formales para compartir y delegar tareas de gestión de áreas protegidas a terceros) vigentes con organizaciones no gubernamentales, instancias académicas, organizaciones indígenas y campesinas y mancomunidades de municipios se prevé la revisión de su alcance. Tendencialmente, estos mecanismos podrán desaparecer, en la medida en que se establezcan legalmente las modalidades de cogestión arriba mencionados.

Las Organizaciones No Gubernamentales y centros académicos, tanto aquellos especializadas en la investigación el monitoreo y la protección de ecosistemas y especies como aquellos otros que se dedican a otros ámbitos (servicios sociales, manejo de recursos naturales, capacitación, fortalecimiento organizativo, etc.) son actores que aportan importantes capacidades a la gestión de las áreas protegidas. Sin embargo su contribución ha de enmarcarse y estar supeditado a la normatividad del Estado y el control social de las comunidades y sus organizaciones.

- Transferencia de competencias de gestión en el SNAP a niveles desconcentrados y descentralizados

Se ha establecido que prioritariamente será fortalecida la gestión de las áreas protegidas de importancia nacional y la construcción de capacidades para ello, tanto en el SERNAP central y el CIONAP como en sus estructuras desconcentradas (direcciones de las APs e instancias locales de cogestión que representan las organizaciones). Esto implica sobre todo una mayor transferencia de responsabilidades de administración a las direcciones de cada área protegida (desconcentración de la gestión del SERNAP); no se implementarán los distritos establecidos para el Sistema.

El nivel de descentralización privilegiado es el nivel local/comunitario (ver arriba “participación social”). Se crearán con prioridad las propuestas técnicas y normativas para el reconocimiento, establecimiento y manejo de áreas protegidas comunales que se desarrollarán en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y que dependerán directamente del SERNAP. Tanto TCOs como otros territorios comunales podrán adquirir este estatus.

El desarrollo de las áreas protegidas departamentales y municipales estará a cargo de las prefecturas y los municipios respectivamente. Su manejo debe realizarse en el marco de las normas que establecerá la gestión central del SNAP (SERNAP, con apoyo del CIONAP) y contará desde este nivel con la supervisión y el asesoramiento respectivo. Otros esquemas de descentralización o regionalización de la gestión estarán sujetos a las nuevas estructuras administrativas y sus territorialidades, resultantes de las definiciones sobre el reordenamiento del país a partir de la nueva constitución política del Estado.

- La gestión administrativa del SERNAP

La principal autoridad competente del SNAP fortalecerá la institucionalidad de la gestión del SNAP y hará respetar y cumplir estrictamente los procesos administrativos que establecen las normas respectivas, especialmente en relación a la contratación de personal. La gestión se caracterizará por alta eficiencia y eficacia, honradez, transparencia. Para viabilizar esto se consolidará un plan estratégico institucional que diseñará los procesos institucionales y procedimien-

tos administrativos y que establecerá una estructura de ejecución más funcional y austera, previendo el desarrollo de las estructuras de la participación social para la cogestión a todos los niveles del Sistema. También incluye el establecimiento de parámetros y perfiles para la ocupación de cargos, adecuados a la nueva realidad política y social. Todo esto requiere de la adecuación de las normas y procedimientos administrativos acorde a los nuevos patrones de la cogestión. El CIONAP y las instancias locales de representación velará “por el cumplimiento de todos los procesos administrativos”.

Para la conducción y administración de los proyectos y programas con los socios nacionales y la cooperación externa, bajo el techo de un plan integral para el desarrollo del SNAP, se viabilizarán los mecanismos respectivos, entre ellos un comité de seguimiento técnico (comité impulsor) bajo liderazgo del SERNAP.

- Generación de beneficios sociales y económicos para los habitantes de las áreas protegidas

El SERNAP impulsará y facilitará la ejecución de estrategias y planes de manejo de los recursos de la biodiversidad y, basado en ellos, de programas y proyectos para el manejo sostenible de la biodiversidad que generen beneficios palpables para las poblaciones. Entre los proyectos productivos, el apoyo al desarrollo turístico sostenible jugará un rol importante. En las gestiones de fondos se privilegiarán la inversión y el apoyo técnico para las actividades que generan – siempre en el marco de la sostenibilidad – ingresos y empleo para las comunidades.

El propio SERNAP y sus estructuras desconcentradas no son considerados ejecutores de estas actividades; estas más bien deben ser asumidas por los socios del sector público (municipios, prefecturas) y de la sociedad civil, sobre todo por las organizaciones sociales de las APs y su entorno. El rol del SERNAP es principalmente promotor y facilitador. Se apoyará desde los niveles centrales, en coordinación con otras instancias del Estado, la generación de capacidades organizativas, institucionales y técnicas para la gestión respectiva de proyectos y actividades productivas sostenibles. El SERNAP establecerá el marco estratégico, las normas y los criterios de sostenibilidad y velará por su cumplimiento.

Para contrarrestar o manejar los frecuentes conflictos en torno al uso de recursos de la biodiversidad en las áreas protegidas hay que tomar una serie de medidas, desde la recategorización y mejor planificación y delimitación de las zonas de uso en las áreas protegidas a partir de criterios consensuados, hasta el mejoramiento de las capacidades de interlocución y manejo social por parte del personal de las áreas protegidas, y la intervención de autoridades originarias, representantes sociales y del propio CIONAP en la solución de conflictos. Instrumentos importantes en este contexto son la comunicación y la difusión de experiencias positivas de manejo de los recursos de la biodiversidad.

Un elemento central en la gestión del SNAP, para crear condiciones que aseguren los beneficios económicos y sociales, es la gestión de tierras que abarca desde el saneamiento y la consolidación de los títulos de propiedad hasta el ordenamiento del uso de la tierra en las áreas protegidas y sus zonas aledañas (ordenamiento territorial, catastro).

- Sostenibilidad financiera

En torno al mejoramiento de la situación financiera y a la creación de mayor independencia de los fondos externos se plantea establecer un sistema de financiamiento para el SNAP, acorde a las políticas nacionales de cambio y sistemas financieros a establecerse y consolidarse. El sistema debe proporcionar la generación de ingresos propios, buscar mayores aportes del Estado

en el financiamiento del SNAP y aumentar la concurrencia de fondos de prefecturas, municipios y otros actores locales. La venta de servicios ambientales a partir de la biodiversidad en las áreas protegidas puede tener ciertos potenciales en el futuro, sin embargo requiere un análisis severo de su viabilidad económica, política y social. Por otra parte se debe aprovechar aportes de fondos no públicos de la sociedad nacional e internacional. Base para la búsqueda de nuevos fondos es el ajuste de la actual estrategia financiera (PEF) para el SNAP.

En relación al rol de FUNDESNAP como ente administrador de fondos públicos para el SNAP, el SERNAP y el CIONAP optan por un proceso de negociación entre gobierno, SERNAP, FUNDESNAP y donantes para construir conjuntamente una modalidad alternativa, aceptable para todos los lados. El principal criterio para ello es garantizar la disponibilidad de los fondos y su ejecución ágil y transparente para no afectar las inversiones que benefician a los habitantes de las áreas protegidas y el financiamiento de los gastos recurrentes del SNAP. Mientras se avance en el proceso de construcción de la alternativa se propone mantener la actual modalidad de administración para los fondos fiduciarios y los proyectos con la cooperación financiera para no poner en riesgo el flujo de financiamiento ni el capital de donación logrado para el SNAP.

Por otro lado, el sistema financiero deberá incorporar y aprovechar, como indica el Plan Nacional de Desarrollo en su parte financiera, las capacidades instaladas tanto por la parte pública como privada. En este marco, FUNDESNAP podrá apoyar en la gestión y canalización de recursos financieros no públicos al SNAP, bajo roles claros, aprovechando su experiencia y capacidades instaladas, así como las oportunidades nacionales e internacionales que se presentan en este tipo de financiamiento.

### Horizontes temporales

En función de diferentes temporalidades de gestión, condicionadas en gran medida por los procesos políticos actuales y proyectados, se han previsto tres proyecciones con diferentes alcances:

- Una proyección general a largo plazo (10 años) que orienta la gestión a partir de la visión a largo plazo para el desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Las previsiones solo pueden ser generales en este marco temporal.
- Una agenda a mediano plazo (4 años) que abarca el lapso restante de la actual gestión de gobierno de 2007 a 2010. Esta agenda se refiere a líneas generales de gestión sin especificar detalles sujetos a los cambios que pueden ser introducidos por los procesos políticos iniciados o previsibles (Asamblea Constituyente, autonomías, etc.)
- Una agenda a corto plazo (1 año) que estructura la gestión operativa en el actual marco de ordenamiento político y jurídico, previo a los cambios que previsiblemente introducirá la nueva constitución política del Estado. Esta agenda es la base para una revisión del Plan Operativo Anual del SERNAP para el 2007.

### 3. Proyección a largo plazo (10 años)

La gestión del SNAP se enmarca en objetivos generales (ver II.2) que orientan la implementación de los diferentes periodos de gestión y fases definidos o por definirse.

#### Objetivo e indicadores

Acorde con la visión planteada a 10 años, el objetivo general de gestión del SNAP propuesta para el mismo lapso es:

***En diez años esta asegurada la conservación del patrimonio natural y cultural en las APs de todas las categorías y de todos los niveles administrativos, y su manejo cumple plenamente con la función social y económica, a partir de la gestión compartida entre el sector público y la sociedad civil.***

Indicadores globales para el logro de este objetivo son:

- En diez años, en las áreas protegidas a todos los niveles de gestión del Sistema existe una co-gestión plena entre las organizaciones de los habitantes de las APs y el Estado donde los actores relevantes han asumido plenamente sus roles respectivos y son corresponsables de la gestión en base a capacidades formadas para ello
- En diez años, en el SNAP está representada y efectivamente conservada la mayor parte (*por cuantificar*) de la biodiversidad y los ecosistemas del país
- Se tienen aseguradas las condiciones, a nivel normativo, político social, financiero, institucional y técnico, para gestionar adecuadamente los espacios territoriales (áreas protegidas de importancia nacional, departamental, municipal y comunal) que permitan mantener esta biodiversidad.
- En diez años, el diseño y la implementación de políticas públicas y estrategias para el desarrollo en el ámbito nacional, regional y municipal responden plenamente a las funciones ambientales y culturales y a la importancia social y económica de las APs, en todos los niveles del Sistema
- En diez años, el uso sostenible a través del manejo eficiente de los recursos naturales y la participación social en la gestión del SNAP han contribuido significativamente a reducir la pobreza en las áreas protegidas y sus zonas aledañas, a partir de sus potencialidades económicas y en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio.

#### Agenda Estratégica 2007 – 2016

Las acciones para cumplir con el objetivo a 10 años y los indicadores respectivos se circunscriben al desarrollo de los procesos y la generación de mecanismos e instrumentos señalados en la agenda estratégica general para la gestión del SNAP 2007 - 2016. Esta nueva agenda se basa en la Agenda Estratégica de la Gestión 2006-2015 existente (ver cap. I.3) y fue actualizado y adecuado al nuevo contexto político. La concretización de objetivos e indicadores se realiza por fases operativas definidas. Una primera fase se refiere al periodo 2007 – 2010 (agenda estratégica a mediano plazo, ver cap. II. 4).

Todos los programas y proyectos para las áreas protegidas, tanto del sector público, sociedad civil y de la cooperación externa deben insertarse en esta Agenda.

Los elementos principales de la Agenda se refieren a:

- El marco político, normativo e institucional general

Este tiene las siguientes líneas de acción:

- Actualización/ adecuación de las políticas generales de gestión para el SNAP
- Generación y adecuación de normas marco (Ley de Biodiversidad, Ley de Áreas Protegidas, Reglamento General de Áreas Protegidas y otros)
- Formulación y adecuación de políticas específicas de la gestión (política para la gestión social, política para el manejo de la biodiversidad)
- Formulación y adecuación de estrategias y planes estratégicos de gestión (“ Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del SNAP”, Plan Estratégico Institucional, Plan Estratégico Financiero, Estrategias para el manejo de la biodiversidad, para la integración política y social, entre otras)

- Los ámbitos estratégicos, y líneas de acción respectivas son:

*Preservación del patrimonio natural y cultural*

- Desarrollo del sistema de protección de la diversidad biológica y cultural
- Manejo biológico y ambiental

*Desarrollo económico social sostenible*

- Manejo de la biodiversidad (incluyendo al turismo) en APs y su entorno para la generación de beneficios socioeconómicos
- Ordenamiento territorial, saneamiento de la tierra y consolidación de su propiedad en APs y zonas externas
- Vinculación del SNAP con instancias relevantes para el desarrollo económico nacional
- Facilitación de acceso a servicios sociales

*Participación social en la gestión de las APs*

- Establecimiento y fortalecimiento de instancias de participación compartida a nivel local y nacional

*Fortalecimiento de las capacidades de gestión de actores relevantes*

- Desarrollo organizacional SERNAP (en base a Plan Estratégico Institucional)
- Planificación estratégica/ territorial y operativa de APs
- Monitoreo de la gestión
- Consolidación de capacidades de gestión de los socios
- Fortalecimiento de mecanismos institucionales alternativos para la gestión
- Implementación de un esquema de transferencia de funciones ejecutoras a terceros

*Vinculación con el contexto político administrativo, institucional, organizativo y territorial*

- Posicionamiento del SERNAP y de la gestión del Sistema
- Articulación de la gestión de APs de importancia nacional con municipios, mancomunidades municipales, TCOs y otras unidades territoriales

- Promoción del desarrollo de APs municipales y departamentales
- Promoción del desarrollo de APs comunales
- Fortalecimiento de las relaciones internacionales

#### *Gestión de financiamiento sostenible*

- Generación de ingresos propios de las APs
- Fuentes y mecanismos de financiamiento por terceros (nacionales y externos)

El alcance de los ámbitos estratégicos está resumido en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2: Caracterización de los ámbitos estratégicos de gestión**

<p>Ambitos Estratégicos</p> <p>Los ámbitos estratégicos de acción constituyen grandes áreas de intervención que conducen, en su conjunto y de manera interrelacionada e interdependiente, al cumplimiento de los objetivos generales de gestión en el marco de las políticas para el SNAP. Para la agenda estratégica a largo plazo se han determinado los siguientes ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Preservación del patrimonio natural y cultural</i> Comprende básicamente medidas de protección en sentido tradicional (de carácter “defensivo” y preventivo) y de manejo de ecosistemas, especies, patrimonio arqueológico e histórico para su preservación en el tiempo. Incluye la investigación y el monitoreo ecológico de la biodiversidad. En relación al sistema de protección se enfatiza, en el marco del nuevo enfoque de gestión para el Sistema, la necesidad de buscar una mayor integración y corresponsabilidad social con un perfil alternativo (promotor social/ extensionista) de los equipos de vigilancia y control.</li> <li>• <i>Desarrollo económico social sostenible</i> Las acciones para generar ingresos, empleo y otros beneficios sociales y económicos a partir del aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad – incluyendo al ecoturismo – constituyen uno de los ámbitos de intervención más importantes para cumplir frente a los actores locales con los objetivos de gestión del SNAP, en el marco de los principios generales que sustentan a las políticas para el Sistema. En función de ello se prevé incluir gestiones con los sectores económicos del país y con programas que soporten y den sostenibilidad a estos procesos orientados a mejorar las condiciones de vida y para las actividades productivas. Además, se apoyará la facilitación del acceso a servicios sociales para los habitantes en las propias áreas protegidas. Condiciones fundamentales para la sostenibilidad de los sistemas de producción en las APs y zonas de amortiguación son el ordenamiento del espacio según sus capacidades de uso, el saneamiento y la titulación de tierras para sus habitantes.</li> <li>• <i>Participación social en la gestión de las APs</i> En la perspectiva de la sostenibilidad social, la participación directa en el manejo de las APs de los actores sociales es fundamental para la apropiación local de los objetivos de conservación y de la propia gestión. Se promueve la implementación gradual de diferentes modalidades de participación y asunción de corresponsabilidad creciente en la gestión compartida de las APs, según las características sociales y étnicas específicas de cada área y se fortalece la instancia de cogestión a nivel nacional, el Consejo Indígena Originario Nacional de las Áreas Protegidas (CIONAP).</li> <li>• <i>Vinculación con el contexto político administrativo, institucional y territorial</i> La sobreposición territorial y funcional de las áreas protegidas con los diversos espacios político administrativos (departamentos, municipios, mancomunidades, TCOs) y con unidades tradicionales de gestión (ayllus, marcas, capitanías y otras) así como la necesidad de proyectar y promover los valores y la visión de desarrollo del SNAP hacia la sociedad nacional, requieren de la implementación de estrategias que permiten asegurar la integración de las APs con su contexto y, de esta manera, asegurar la sostenibilidad política y social. La gestión de zonas de amortiguación y de corredores de conservación son mecanismos importantes para lograr esta vinculación. Además, debe promover el establecimiento de áreas protegidas comunales, municipales y departamentales. La autoridad nacional del SNAP y el CIONAP son los principales actores para posicionar el Sistema a todos los niveles políticos y sociales relevantes, además de vincularlos con contextos externos al país (con países vecinos y convenios internacionales).</li> <li>• <i>Fortalecimiento de las capacidades de gestión de actores relevantes</i> El SERNAP tiene que adecuar, en función de los nuevos enfoques y los ámbitos de gestión, sus capacidades administrativas, orgánicas, normativas, de planificación, relacionamiento y manejo informativo a los retos de la gestión del SNAP. Esto comprende necesariamente una readecuación efectiva de las estructuras y funciones internas de organización y operación institucional, tanto a nivel central como descentralizado, de los instrumentos de gestión respectivos y la disponibilidad de recursos humanos idóneos. Otros actores relevantes para la gestión del SNAP tanto de instituciones públicas, a nivel central y descentralizado (gobiernos regionales y municipales) como de organizaciones de la sociedad civil y especialmente de los habitantes de las zonas aledañas tienen que involucrarse activamente en aspectos relevantes del manejo como socios, asumir coordinadamente sus roles y responsabilidades en la gestión del Sistema y desarrollar las capacidades y estructuras respectivas de soporte integral a la gestión. Una estrategia importante para ello es de funcionamiento de una “escuela” (de alcance regional) para las nuevas formas de gestión.</li> </ul>
---

- *Gestión de financiamiento sostenible*

Los gastos recurrentes, financiamiento de proyectos y fortalecimiento institucional deben ser asumidos de manera progresiva con ingresos generados por servicios de las propias áreas protegidas y fuentes nacionales, lo que permitirá reducir la dependencia de recursos externos por parte del Sistema. En un nuevo marco de relacionamiento se requiere de la concurrencia financiera de todos los actores, lo que implica responsabilidades compartidas y, especialmente, un mayor compromiso del Estado con la generación de condiciones políticas, normativas e institucionales adecuadas para ello. Las proyecciones, estrategias e instrumentos para la gestión de fondos se basarán en el Plan Estratégico Financiero.

#### 4. Agenda estratégica a mediano plazo (primera fase 2007-2010)

Una primera fase de ejecución de la agenda a largo plazo abarca el lapso de 2007-2010.

##### Objetivo

El objetivo de esta primera fase se enmarca en el objetivo general (ver punto II.3) y consiste en la **“consolidación de las bases político conceptuales, normativas, sociales, institucionales, organizacionales y técnicas de la gestión del SNAP, para encarar el manejo de las áreas protegidas en el marco de la gestión compartida entre el Estado y las organizaciones sociales que representan los habitantes de las áreas protegidas y sus zonas aledañas, y en el marco de los actuales cambios de las condiciones políticas, sociales y jurídicas del país”**.

*(Indicadores para verificar el logro del objetivo se formularán una vez consolidada la agenda).*

##### Acciones principales

Las acciones principales previstas (ver matrices a continuación) para los próximos años se encuentran insertas en las líneas de acción de la nueva agenda 2007 – 2016 (cap. II.3). Cada una de estas acciones requiere un desglose a nivel de los planes operativos anuales.

Algunas explicaciones para la agenda (matrices):

Los aportes se refieren a inversiones, en personal técnico y de apoyo (consultorías), capacitación, materiales, talleres etc., no a los costos recurrentes y personal de planta del SERNAP. Solo se consideran aportes de financiadores externos, en las líneas generales que se habían establecido en 2005 en el marco de la formulación del “Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del SNAP”.

Aportes comprometidos y probables han sufrido cambios en tiempos y volúmenes y requieren de reprogramaciones. En varios casos no se conoce todavía las nuevas disponibilidades de fondos de inversión para los diferentes componentes ni las temporalidades exactas de ejecución, p.ej. en el caso de Proyecto GEF II – Fase 2, BIAP II y otras. Para fines de las proyecciones generales para la presente agenda se tomaron como referencia las siguientes fechas:

- Proyecto Cooperación Danesa – Danida: inicio a partir de principios del 2007
- Proyecto GEF II-2: inicio a partir del 7/ 2008
- Proyecto BIAP II : inicio a partir del 7/2007
- BIAP I: continuación hasta 6/2007 (depende del plazo de ampliación de contrato con empresa consultora)
- Proyecto MAPZA (en ejecución): hasta 2/2008

ACCIONES PRINCIPALES

**Agenda 2007-2010 – Marco político, normativo e institucional general**

Líneas de acción	Acciones importantes en el marco del desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Tiempo/ Cronograma	Aportes externos Comprometidos y posibles
Políticas para el SNAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste de las políticas para el SNAP (elaboración y proceso de socialización y validación)</li> </ul>	hasta 12/07	MAPZA
Normas generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de aportes y participación en Ley de Biodiversidad</li> <li>• Actualización Reglamento General de APs (RGAP)</li> </ul>	durante 2007 durante 2007	CD MAPZA
Políticas específicas para la gestión del SNAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de manejo de biodiversidad (elaboración y proceso de socialización y validación)</li> <li>• Políticas de participación social (elaboración y proceso de socialización y validación)</li> </ul>	durante 2007  durante 2007	MAPZA  MAPZA
Estrategias y planes estratégicos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estratégico Institucional (conclusión)</li> <li>• Plan Estratégico Financiero (actualización)</li> <li>• Estrategia de manejo de la biodiversidad (actualización)</li> <li>• Estrategia de participación social</li> <li>• Estrategia de educación ambiental (actualización)</li> <li>• Estrategia de comunicación y difusión (actualización)</li> <li>• Estrategia de gestión de tierras (actualización)</li> <li>• Estrategia de protección</li> <li>• Seguimiento y actualización del Programa Integral                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Actualización</li> <li>– Monitoreo</li> </ul> </li> </ul>	hasta 5/2007 hasta 4/2007 hasta 3/2007 hasta 3/2007 hasta 6/2007 hasta 1/2007 hasta 5/2007 hasta 6/2007  hasta 3/2007 permanente	– BIAP MAPZA MAPZA CD MAPZA BIAP CD  MAPZA MAPZA, CD

**Agenda 2007-2010 – Ámbitos estratégicos**

Ámbito estratégico: Preservación del patrimonio natural y cultural

Líneas de acción	Acciones para el desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Tiempo/Cronograma	Aportes externos Comprometidos y posibles
Desarrollo del sistema de protección de la diversidad biológica y cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación de modalidades alternativas de protección y vigilancia con integración social (incluye capacitación y monitoreo, generación de normas y procedimientos)</li> </ul>	2007 - 2010	BIAP, CD
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación personal (incluye desarrollo currícula)</li> </ul>	2007 - 2010	BIAP, CD, GEF
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar actividades de vigilancia rutinarias</li> <li>• Realizar inversiones en la infraestructura y equipamiento de protección</li> </ul>	2007 - 2010	BIAP, CD, AECI
Manejo biológico y ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo del monitoreo ambiental y de la biodiversidad (ajustes conceptuales y metodológicos e implementación)</li> </ul>	2007 - 2010	BIAP CD MAPZA PASNAPH
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de líneas de investigación sobre diversidad biológica y cultural                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consolidar marco regulatorio</li> <li>– Realizar investigaciones</li> </ul> </li> </ul>	2007 permanente	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en manejo biológico</li> <li>• Desarrollo de normativa gestión ambiental en APs</li> </ul>	2007-2010 2007-2010	GEF, Programas de investigación CD CD

Ámbito estratégico: Desarrollo económico social sostenible

Líneas de acción	Acciones para el desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Tiempo/Cronograma	Aportes externos Comprometidos y posibles
Manejo biodiversidad en APs y su entorno para la generación de beneficios socioeconómicos (incluyendo al turismo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación y adecuación de normas para el uso sostenible de la biodiversidad</li> <li>• Elaboración y aplicación de instrumentos de fiscalización y seguimiento de proyectos de manejo de recursos naturales</li> <li>• Promoción de investigación y rescate de conocimientos tradicionales</li> <li>• Apoyo a la implementación de proyectos productivos (incluyendo turismo) en APs</li> <li>• Desarrollo de mecanismos para implementar servicios ambientales</li> </ul>	<p>2007-2010</p> <p>2007-2010</p> <p>2007-2010</p> <p>permanente</p> <p>2007-2008</p>	<p>MAPZA, CD, GEF, AECI/DGB</p> <p>MAPZA</p> <p>MAPZA(3 APs), GEF, CD BIAP(8 APs), AECI, UE Municipios (POAs), FONADAL CD</p>
Ordenamiento territorial, saneamiento de la tierra y consolidación de su propiedad en APs y zonas externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo e implementación de instrumentos para OT y saneamiento de tierras</li> </ul>	<p>2007-2010</p>	<p>BIAP, GEF BID/INRA</p>
Vinculación del SNAP con instancias relevantes para el desarrollo económico nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de acuerdos con sectores económicos nacionales, sector público y programas de la cooperación</li> </ul>	<p>permanente</p>	
Facilitación de acceso a servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la canalización de demandas locales de servicios sociales</li> </ul>	<p>permanente</p>	

Ámbito estratégico: Participación social en la gestión de las APs

Líneas de acción	Acciones para el desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Tiempo/Cronograma	Aportes externos Comprometidos y posibles
Fortalecimiento de instancias de participación social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación de modalidades de participación social a nivel de las APs</li> </ul>	2007-2010	MAPZA, CD, AECI BIAP, GEF
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo del CIONAP (desarrollo organizacional + operación)</li> </ul>	2007-2010	CD, BIAP, GEF

Ámbito estratégico: Vinculación con el contexto político administrativo, institucional, organizativo y territorial

Líneas de acción	Acciones para el desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Tiempo/Cronograma	Aportes externos Comprometidos y posibles
Posicionamiento del SERNAP y de la gestión del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración económica</li> <li>• Comunicación y difusión</li> <li>• Participación en proceso relacionado con Asamblea Constituyente y otros temas de la agenda política nacional</li> <li>• Relacionamiento con instancias públicas y la sociedad civil</li> </ul>	2007- 2010 2007- 2010 2007- 2010  permanente	GEF,TNC MAPZA, PASNAPH, AEI, CD, GEF BIAP, CD, GEF MAPZA
Articulación de la gestión de APs de importancia nacional con municipios, mancomunidades municipales, TCOs y otras unidades territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo e implementación de conceptos para zonas de amortiguación y biocorredores</li> <li>• Integración APs en planificación municipal /TCOs etc.</li> <li>• Diseño e implementación de mecanismos de comunicación masiva (radios, etc.) en APs</li> </ul>	2007 - 2010  2007 - 2010 2007 - 2010	MAPZA , CD  MAPZA , GEF, CD MAPZA , CD BIAP
Promoción del desarrollo de APs municipales y departamentales	– Generación de un marco normativo y administrativo para APs a nivel subnacional	2007-2008	CIM, CD
Promoción de APs comunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de las bases técnicas y normativas para APs comunales</li> </ul>	2007	MAPZA, CD
Fortalecimiento de relaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención al cumplimiento de compromisos con acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales (propuestas técnicas y participación en reuniones</li> </ul>	2007 - 2010	

Ámbito estratégico: Fortalecimiento de las capacidades de gestión de actores relevantes

Líneas de acción	Acciones para el desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Tiempo/Cronograma	Aportes externos Comprometidos y posibles
Desarrollo organizacional SERNAP (en base a Plan Estratégico Institucional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de recursos humanos (evaluación, capacitación, promoción, etc.)</li> <li>• Adecuación y complementación de normas y procedimientos administrativos específicos</li> </ul>	<p>permanente</p> <p>2007</p>	GEF
Planificación estratégica/ territorial y operativa de APs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de instrumentos de planificación territorial estratégica (Planes de Manejo APs PMAP)</li> <li>• Elaboración de PMAP</li> <li>• Consolidación de métodos para la planificación operativa</li> </ul>	<p>2007</p> <p>2007 – 2008</p> <p>permanente</p>	<p>MAPZA</p> <p>MAPZA, GEF, AECI, CD BIAP</p>
Monitoreo de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar e implementar sistema integrado para la gestión                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Diseño</li> <li>– Implementación (operación , capacitación)</li> </ul> </li> <li>• Implementación de sistema de manejo de información (GIS, banco de datos, biblioteca etc.)</li> </ul>	<p>2007</p> <p>2007 – 2010</p> <p>2007– 2010</p>	<p>MAPZA</p> <p>MAPZA, CD PASNAPH</p> <p>GEF, CD</p>
Consolidación de capacidades de gestión de los socios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación inicial de una “escuela de gestión”                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Diseño</li> <li>– Gestión apoyo institucional + financiero</li> <li>– Implementación inicial</li> </ul> </li> <li>• Acompañamiento técnico y capacitación para el desarrollo de APs municipales y prefecturales</li> <li>• Acompañamiento al desarrollo de APs comunales (creación de capacidades)</li> <li>• Implementación de programa de capacitación para diferentes actores en el Sistema (adecuación curricular, operacionalización del programa)</li> </ul>	<p>2007</p> <p>2007</p> <p>2007 – 2010</p> <p>2007 – 2010</p> <p>2007– 2010</p> <p>permanente</p>	<p>MAPZA</p> <p>MAPZA, CD, BIAP CIM , CD</p> <p>CIM,CD</p> <p>MAPZA</p> <p>CD</p>
Fortalecimiento de mecanismos institucionales alternativos para la gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a modelos de coadministración</li> <li>• Implementación de modalidades institucionales de apoyo administrativo y técnico a la gestión por parte de organizaciones sociales en las APs</li> </ul>	<p>2007 – 2008</p> <p>2007 – 2010</p>	<p>CD</p> <p>MAPZA, CD</p>
Implementación de un esquema de transferencia de funciones ejecutoras a terceros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de mecanismos de seguimiento</li> <li>• Capacitación</li> </ul>		

Ámbito estratégico: Gestión de financiamiento sostenible

Líneas de acción	Acciones para el desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Tiempo/Cronograma	Aportes externos Comprometidos y posibles
Generación de ingresos propios de las APs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación del sistema de cobros para las APs (normas + mecanismos para cada AP)</li> <li>• Establecer bases conceptuales y normativas e implementar cobro por servicios ambientales</li> </ul>	<p>2007-2008</p> <p>2007 -2010</p>	<p>BIAP, TNC</p> <p>GEF</p>
Desarrollo de fuentes y mecanismos de financiamiento por terceros (nacionales y externos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar gestiones para incrementar fondos fiduciarios</li> <li>• Realizar gestiones para consolidar financiamientos externos (proyectos)</li> <li>• Realizar gestiones para consolidar financiamientos recurrentes nacionales</li> </ul>	<p>permanente</p> <p>permanente</p> <p>permanente</p>	<p>FUNDESNAP y/o mecanismo financiero alternativo</p> <p>FUNDESNAP y/o mecanismo financiero alternativo</p> <p>FUNDESNAP y/o mecanismo financiero alternativo</p>

## Costos

- Inversión para los cuatro años

Los cálculos constituyen aproximaciones a partir de los cálculos iniciales del Plan Estratégico Integral, tomando en cuenta algunos cambios en el cronograma; requieren todavía ser consolidados a partir de las negociaciones sobre la “nueva agenda” con otras instancias del gobierno y las fuentes financiadoras.

Cuadro 3: Requerimiento aproximado de inversión 2007-2010 (en US\$), según ámbitos de gestión

Marco político normativo e institucional	140000.-
Preservación del patrimonio natural y cultural*	950000.-
Desarrollo económico social sostenible**	1700000.-
Participación social en la gestión de las APs	350000.-
Vinculación de la gestión con el contexto	400000.-
Fortalecimiento de las capacidades de gestión	900000.-
Gestión de financiamiento sostenible***	<u>150000.-</u>
	4590000.-

\* No incluye inversión en proyectos de investigación  
\*\* No incluye inversión en proyectos productivos (uso sostenible biodiversidad y turismo); incluye inversión en gestión de tierras  
\*\*\* No incluye costos de gestión y administración

En términos generales, la mayoría de las líneas de acción de los distintos ámbitos de gestión cuenta con financiamiento comprometido o probable a partir de los compromisos o gestiones existentes con la cooperación bilateral y multilateral.

Además se cuenta con financiamientos asegurados o en gestión para la implementación de proyectos de inversión en el uso sostenible de los recursos de la biodiversidad y turismo, provenientes de fuentes externas y nacionales.

- Costos recurrentes

Los gastos recurrentes programados (en base a promedio anual de los gastos reales de los últimos años) alcanzan 13534932.- US\$ para los próximos cuatro años. Esto incluye los gastos de personal y operación a nivel de la unidad central (en total 392806.- US\$ anuales) y de 20 áreas protegidas (2990927.- US\$; sin Aguarague y Tunari); detalles ver en el anexo 3.

Para el mismo tiempo se cuenta con recursos financieros programados provenientes de proyectos, fondos fiduciarios y aportes nacionales (TGN e ingresos propios) de 14650637.- US\$. La mayor parte de estos financiamientos constituyen recursos comprometidos, una parte (Danida) esta por

concretarse. Los ingresos por el SISCO son estimados, los aportes del TGN proyectados sobre la base de los montos (muy reducidos) del 2007.

Sin embargo, a raíz de asignaciones fijas de varios financiamientos para cierto tipo de gastos y áreas protegidas específicas existen costos no cubiertos en algunas áreas e ítems mientras otros tienen un superávit, sin posibilidad de redistribución en el Sistema. Se harán las gestiones respectivas para completar los costos no cubiertos en estos casos.

Cuadro 4: Gastos recurrentes programados 2007-2010 (en US\$)

FUENTE	Gastos programados 2007 – 2010		
PASNAPH	4000000.-	UC	748000.-
		AP	3252000.-
Danida	1542000.-	AP	1542000.-
BID	276400.-	AP	276400.-
TGN	273452.-	UC	273452.-
SISCO	1590000.-	AP	1590000.-
FF	3140000.-	UC	230190.-
		AP	2909811.-
FF GOB	104000.-	AP	104000.-
CF/ Madidi	169000.-	AP	169000.-
FFA	1600000.-	AP	1600000.-
Fondo Indígena	1955785.-	AP	1955785.-
TOTALES	14650637.-	UC	1251642.-
		AP	13398995.-

UC = gastos programados Unidad Central

AP = gastos programados para las 20 áreas protegidas

## 5. Agenda estratégica a corto plazo (2007)

En el marco de las necesidades inmediatas de la nueva gestión se plantea un ajuste del plan operativo (POA) para el 2007. Para ello se ha formulado una agenda de acciones estratégicas a corto plazo, a partir de la estructura de la agenda estratégica a mediano plazo (ver cap. 4).

### Objetivo

***Implementación de acciones prioritarias para consolidar a corto plazo los cambios de orientación en el marco del nuevo modelo de gestión.***

### Acciones prioritarias

- Criterios de priorización

Se priorizan las acciones para el 2007 en función de la consolidación de las nuevas modalidades de gestión del SNAP, especialmente aquellos que fortalecen:

- la consolidación de los conceptos políticos de la nueva gestión
- la generación de las bases normativas, institucionales y organizativas para la gestión compartida a nivel local y nacional (CIONAP)
- la generación de capacidades para asumir corresponsabilidades de los actores a todos los niveles de gestión del Sistema
- el posicionamiento de las nuevas modalidades de gestión frente a las instancias de la gestión pública y de la sociedad civil (relacionamiento institucional, comunicación, difusión) y en el marco de las agendas nacionales para el cambio (especialmente en el marco de la Asamblea Constituyente)
- el reestablecimiento y fortalecimiento de una gestión administrativa eficiente y transparente
- el aseguramiento de los recursos financieros (inversiones y operación).

- Líneas de acción y actividades  
(→ ver matrices)

## ACCIONES PRIORITARIAS

### Agenda 2007 - Marco político, normativo e institucional general

Líneas de acción	Acciones importantes en el marco del desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Aportes externos Comprometidos y posibles
Políticas para el SNAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste de las políticas para el SNAP (elaboración y proceso de socialización y validación)</li> </ul>	MAPZA
Normas generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de aportes y participación en Ley de Biodiversidad</li> <li>• Actualización Reglamento General de APs (RGAP)</li> </ul>	CD MAPZA
Políticas específicas para la gestión del SNAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de manejo de biodiversidad (elaboración y proceso de socialización y validación)</li> <li>• Políticas de participación social (elaboración y proceso de socialización y validación)</li> </ul>	MAPZA MAPZA
Estrategias y planes estratégicos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estratégico Institucional</li> <li>• Plan Estratégico Financiero (actualización)</li> <li>• Estrategia de manejo de la biodiversidad (actualización)</li> <li>• Estrategia de participación social</li> <li>• Estrategia de educación ambiental (actualización)</li> <li>• Estrategia de comunicación y difusión</li> <li>• Estrategia de gestión de tierras (actualización)</li> <li>• Estrategia de protección</li> <li>• Seguimiento y actualización del Programa Integral               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Actualización</li> <li>– Monitoreo</li> </ul> </li> </ul>	– BIAP MAPZA MAPZA CD MAPZA BIAP CD  MAPZA MAPZA



Ámbito estratégico: Desarrollo económico social sostenible

Líneas de acción	Acciones importantes en el marco del desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Aportes externos Comprometidos y posibles
Manejo biodiversidad en APs y su entorno para la generación de beneficios socioeconómicos (incluyendo al turismo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación y adecuación de normas para el uso sostenible de la biodiversidad</li> <li>• Elaboración y aplicación inicial de instrumentos de fiscalización y seguimientos para la implementación de proyectos productivos</li> <li>• Apoyo a la implementación de proyectos productivos (incluyendo turismo) en APs</li> </ul>	MAPZA (parcial)  MAPZA  BIAP (8 APs) MAPZA (3APS) Municipios
Ordenamiento territorial, saneamiento de la tierra y consolidación de su propiedad en APs y zonas externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo e implementación de instrumentos para OT y saneamiento de tierras</li> </ul>	BIAP
Vinculación del SNAP con instancias relevantes para el desarrollo económico nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de acuerdos con sectores económicos nacionales, el sector público y programas de cooperación</li> </ul>	
Facilitación de acceso a servicios sociales	Apoyo a la canalización de demandas locales de servicios sociales	

Ámbito estratégico: Participación social en la gestión de las APs

Líneas de acción	Acciones importantes en el marco del desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Aportes externos Comprometidos y posibles
Fortalecimiento de instancias de participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y difusión de nuevas modalidades de participación social a nivel del SNAP</li> <li>• Implementación de nuevas modalidades de participación social en APs piloto (apoyo organizacional, capacitación, operación, monitoreo)</li> <li>• Implementación y mejoramiento de las modalidades actuales</li> <li>• Consolidación y desarrollo del CIONAP (desarrollo organizacional y operación)</li> </ul>	<p>MAPZA</p> <p>MAPZA, CD BIAP</p> <p>BIAP,CD</p> <p>BIAP,CD</p>

Ámbito estratégico: Vinculación con el contexto político administrativo, institucional, organizativo y territorial

Líneas de acción	Acciones importantes en el marco del desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Aportes externos Comprometidos y posibles
Posicionamiento del SERNAP y de la gestión del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoraación económica</li> <li>• Comunicación y difusión                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementación de una estrategia de comunicación para el posicionamiento político de la nueva gestión (elaboración y difusión de programas y materiales, actos públicos, etc.)</li> </ul> </li> <li>• Participación en proceso relacionado con la Asamblea Constituyente                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mejoramiento propuesta existente</li> <li>– Cabildeo ante la Asamblea Constituyente</li> </ul> </li> <li>• Relacionamiento con instancias públicas y de la sociedad civil                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Formulación políticas y compatibilización de normas con instancias del sector público</li> </ul> </li> </ul>	TNC MAPZA PASNAPH       BIAP MAPZACD
Articulación de la gestión de APs de importancia nacional con municipios, mancomunidades municipales, TCOs y otras unidades territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo e implementación inicial de conceptos para zonas de amortiguación y biocorredor</li> <li>• Integración de APs gestión municipios                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Desarrollo e implementación conjunta de nuevos conceptos (APs y Municipios indígenas originarios)</li> <li>– Apoyo a procesos de planificación integral en municipios y distritos municipales con APs</li> </ul> </li> <li>• Diseño e implementación de mecanismos de comunicación para articular gestión del APs (radios comunales, etc.)</li> </ul>	MAPZA,CD   MAPZA,CD MAPZA (3 APs)  MAPZA,CD BIAP
Promoción del desarrollo de APs municipales y departamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de un marco normativo y administrativo para APs a nivel subnacional                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– crear un marco normativo para el establecimiento de sistemas departamentales de áreas protegidas</li> <li>– establecer mecanismos de fiscalización y asesoramiento técnico</li> </ul> </li> </ul>	CIM,CD
Promoción de APs comunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de las bases técnicas y normativas para APs comunales</li> </ul>	MAPZA, CD
Fortalecimiento de relaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención al cumplimiento de compromisos con acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales</li> </ul>	-

Ámbito estratégico: Fortalecimiento de las capacidades de gestión de actores relevantes

Líneas de acción	Acciones importantes en el marco del desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Aportes externos Comprometidos y posible
Desarrollo organizacional SERNAP (en base a Plan Estratégico Institucional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste de la estructura y funciones del SERNAP</li> <li>• Gestión de recursos humanos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mejorar instrumentos de evaluación de personal</li> <li>– Capacitación de personal administrativo</li> </ul> </li> <li>• Adecuación y complementación de normas y procedimientos administrativos específicos</li> </ul>	- - -
Planificación estratégica/ territorial y operativa de APs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de instrumentos de planificación territorial estratégica (Planes de Manejo APs) y elaboración de PMAP                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ajuste de la guía metodológica</li> <li>– Capacitación para al aplicación del PMAP</li> <li>– Seguimiento a la elaboración de PMAP</li> <li>– Elaboración de PMAP</li> </ul> </li> <li>• Consolidación de métodos para la planificación operativa</li> </ul>	MAPZA MAPZA  CD,AECI
Monitoreo de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar e implementar sistema integrado de monitoreo de la gestión                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Diseño</li> <li>– Implementación (operación , capacitación)</li> </ul> </li> <li>• Implementación de sistema de manejo de información (GIS, banco de datos, biblioteca, etc.)</li> </ul>	MAPZA MAPZA,CD  -
Consolidación de capacidades de gestión de los socios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación inicial de una “escuela de gestión”                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Diseño</li> <li>– Gestión apoyo institucional + financiero</li> <li>– Implementación inicial</li> </ul> </li> <li>• Acompañamiento técnico y capacitación para el desarrollo de APs municipales y prefecturales</li> <li>• Acompañamiento al desarrollo de APs comunales (creación de capacidades)</li> <li>• Implementación de programa de capacitación para diferentes actores en el Sistema (adecuación curricular, operacionalización del programa)</li> </ul>	MAPZA MAPZA CIM,CD  MAPZA,CD CIM CD
Fortalecimiento de mecanismos institucionales alternativos para la gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a modelos de coadministración</li> <li>• Implementación de modalidades institucionales de apoyo administrativo y técnico a la gestión de apoyo administrativo y técnico a la gestión de APs por parte de organizaciones sociales en las APs</li> </ul>	CD MAPZA,CD

Ámbito estratégico: Gestión de financiamiento sostenible

Líneas de acción	Acciones importantes en el marco del desarrollo de mecanismos, instrumentos y procesos específicos	Aportes externos Comprometidos y posibles
Generación de ingresos propios de las APs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación del sistema de cobros para las APs                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consolidar normas específicas para AP</li> <li>– Implementar</li> </ul> </li> <li>• Cobro de servicios ambientales                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecer bases conceptuales y normativas</li> </ul> </li> </ul>	BIAP, TNC  -
Desarrollo de fuentes y mecanismos de financiamiento por terceros (nacionales y externos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar gestiones para incrementar fondos fiduciarios</li> <li>• Realizar gestiones para consolidar financiamientos externos (proyectos)</li> <li>• Realizar gestiones para consolidar financiamientos recurrentes nacionales</li> </ul>	

## Costos

- Inversión según ámbitos de gestión

La inversión prevista para 2007 se enmarca en los cálculos generales para el periodo 2007 – 2010 (verII.4)

Cuadro 5: Requerimiento de inversión por ámbitos de gestión (en US\$)

Marco político normativo e institucional	120500.-	*No incluye inversión en proyectos de investigación
Preservación del patrimonio natural y cultural*	186000.-	**No incluye inversión en proyectos productivos (uso sostenible, biodiversidad y turismo)
Desarrollo económico social sostenible**	526000.-	***No incluye costos de gestión y administración
Participación social en la gestión de las APs	115000.-	
Vinculación de la gestión con el contexto	200000.-	
Fortalecimiento de las capacidades de gestión	312000.-	
Gestión de financiamiento sostenible***	<u>30000.-</u>	
	1493000.-	

En términos generales, la mayoría de las líneas de acción de los distintos ámbitos de gestión cuenta con financiamiento comprometido o probable a partir de los compromisos existentes con la cooperación bilateral y multilateral.

Además se cuenta con financiamientos asegurados o en gestión para la implementación de proyectos de inversión en el uso sostenible de los recursos de la biodiversidad y turismo provenientes de fuentes externas y nacionales.

- Costos recurrentes

Los gastos recurrentes programados (personal y operación) para el 2007 ascienden a 3383733.-US\$ (20 áreas protegidas y unidad central), detalles ver en el anexo 3.

Los recursos financieros asegurados o probables (Danida) para cubrir los gastos suman 4044794.-US\$. A pesar del balance positivo, existen en este marco financiero fondos fijos asignados por los proyectos respectivos a algunas áreas protegidas, que sobrepasan las necesidades mínimas mientras algunas APs y la unidad central no cuentan con suficiente financiamiento. Se harán las gestiones para completar los costos no cubiertos.

Cuadro 6: Gastos recurrentes programados 2007 (en US\$)

FUENTE	Gastos programados 2007	
PASNAPH	1000000.-	UC 187000.- AP 813000.-
Danida	410500.-	AP 1542000.-
BID	276400.-	AP 276400.-
TGN	68363.-	UC 68363.-
SISCO	350000.-	AP 350000.-
FF	785000.-	UC 57547.- AP 727452.-
FF GOB	26000.-	AP 26000.-
CF/ Madidi	42250.-	AP 42250.-
FFA	400000.-	AP 400000.-
Fondo Indígena	686281.-	AP 686281.-
TOTALES	4044794.-	UC 312910.- AP 3731884.-

UC = gastos programados Unidad Central

AP = gastos programados para las 20 áreas protegidas

## 6. Estructura y modalidades de ejecución

### Elementos generales

La implementación de “nuestra agenda para el cambio” debe enmarcarse en las orientaciones e instrumentos básicos que ya fueron postulados para el “Plan Estratégico para el Desarrollo Integral para el SNAP” entre ellos:

- la “armonización” y “alineamiento” de los diferentes proyectos y programas en el marco de las políticas, normas y procedimientos nacionales
- la consolidación institucional y el liderazgo del SERNAP en la gestión técnica y administrativa del SNAP
- la complementariedad y concurrencia de los aportes de los diferentes socios en la gestión, tanto para asumir responsabilidades como para contribuir con recursos financieros, técnicos y apoyo institucional.
- la desconcentración administrativa: transferencia de funciones administrativas y técnicas de las instancias centrales a niveles locales
- El establecimiento de mecanismos de seguimiento a la implementación de la Agenda, a través de dos niveles:
  - una instancia de acompañamiento político (Comité de Acompañamiento) con representación de los principales actores del ámbito público y de las organizaciones sociales
  - una instancia de seguimiento técnico y administrativo financiero (un consejo técnico) que velará por el cumplimiento de los resultados de la gestión.

### Estructura institucional del SERNAP

La implementación de la Agenda requiere una adecuación en las estructuras de ejecución del SERNAP, tanto a partir de las nuevas líneas de gestión (manejo de biodiversidad, participación social) como en el marco del rol redimensionado del Estado en la gestión y en el marco de las limitaciones presupuestarias. Del diseño y la operativización adecuada de la nueva estructura orgánica dependerá en gran medida la eficiencia y eficacia del funcionamiento institucional. El trabajo de replanteamiento del funcionamiento institucional, realizado hasta el momento en el marco del Plan Estratégico Institucional (PEI), no ha podido ser concluido por razones técnicas y administrativas y tiene que ser retomado en el contexto de la nueva gestión institucional.

Los principales criterios para el reordenamiento orgánico y funcional de la institución están referidos a:

- Austeridad / racionalización de los puestos de funcionarios
- Eficiencia administrativa
- Atención efectiva a temas claves de gestión
- Desconcentración / transferencia de responsabilidades de gestión a las áreas protegidas y sus instancias locales de cogestión
- Facilitación de la participación de las organizaciones sociales en la toma de decisión, asesoramiento y fiscalización de la gestión pública

Una nueva estructura orgánica y funcional del SERNAP tomará en cuenta el marco de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) y de su reglamento.

## El modelo financiero administrativo

Para alinear y armonizar más los financiamiento provenientes de las diferentes fuentes, la implementación de la Agenda en lo administrativo financiero, en el mediano plazo, deberá ser a través de la consolidación de un fondo canasta de apoyo a la gestión integral del SNAP o el desarrollo de varios fondos canasta de apoyo a la implementación de procesos específicos (saneamiento de tierras, monitoreo, investigación, capacitación, proyectos productivos, etc.). En estos fondos se sumarán tanto los aportes de la cooperación como los recursos propios, los aportes nacionales públicos concurrentes, los rendimientos de los fondos fiduciarios, sean estos patrimoniales o extinguidos, y los fondos privados. La ejecución final de estos recursos deberá enmarcarse en las políticas de gestión para el SNAP y en las normas nacionales y realizarse bajo tutela de la autoridad competente. Este esquema de ejecución significa pasar definitivamente de una lógica de planificación de proyectos individuales a una lógica de apoyo a la consolidación de la Agenda en su integralidad.

Para la administración de los fondos canasta pueden existir varias modalidades empleándose mecanismos privados, estatales o mixtos. La administración a través de FUNDESNAP ha garantizado en el pasado una eficiencia creciente en la administración de fondos (ver anexo 2). En base a las experiencias existentes y los planteamientos para nuevas modalidades con mayor o exclusiva participación del Estado (Banco de Desarrollo, NAFIBO). Se analizarán y establecerán las formas definitivas de administración entre gobierno, ejecutor técnico (= SERNAP) y los financiadores.

En todo caso se buscará simplificar al máximo posible los procedimientos y ganar en eficiencia y eficacia para reducir y optimizar gastos administrativos, de personal, económicos, etc. y para garantizar que los financiamientos lleguen oportuna y rápidamente a los destinatarios en las áreas protegidas (personal del Sistema y comunidades). Esto requiere capacidades institucionales y técnicas específicas y de alta calidad. Las principales características que minimamente deben tener el (los) mecanismo(s) financiero administrativo(s) son:

- Alta eficiencia administrativa
- Máxima transparencia, confiabilidad y credibilidad en el manejo de fondos
- Costos administrativos bajos (costos referenciales actuales: hasta 2% para portafolio manejado de fondos fiduciarios; entre 4 y 5% de la cartera administrada de proyectos)
- Solvencia en la identificación y canalización de fondos (fund raising) para proyectos y fondos fiduciarios a nivel nacional e internacional
- Prestación de servicios técnicos calificados para viabilizar y supervisar las inversiones en proyectos específicos (saneamiento, ordenamiento territorial, manejo de recursos naturales, turismo, etc.) lo que implica realizar para un número grande de medidas específicas licitaciones, contrataciones, monitoreo y supervisión del gasto y del impacto de los proyectos, rendición a los financiadores, etc.
- Capacidad de asegurar para los antiguos y potenciales nuevos aportantes a los fondos fiduciarios la optimización de los rendimientos; esto incluye garantizar el acceso a mercados financieros internacionales para lograr el mayor rendimiento posible de los fondos fiduciarios (indicadores a asegurar: 6,5 % de rendimiento en fondos fiduciarios patrimoniales y 4% en fondos fiduciarios extinguidos; manejo de portafolios de alta seguridad)
- Capacidad de cultivar la participación y el relacionamiento a nivel de organismos y redes financieras para el medio ambiente a nivel internacional (p.ej.: Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe – Red Lac).

El siguiente cuadro resume los mecanismos financieros administrativos propuestos de ejecución de la Agenda en la primera fase:

Cuadro 7: Mecanismos financieros administrativos propuestos

Cooperante /Fuente	Modalidad de asistencia técnica y financiera	Especialidades	Receptor, administrador	Instancia de seguimiento (político, técnico administrativo)	Ejecutor	Normas y procedimientos
GEF GB Suiza PL-480 KfW (FFA) BID CAF Otros (fondos privados, ONGs, fundaciones)	Fondo Fiduciario	Patrimoniales o extinguidos de apoyo a la gestión integral del SNAP, principalmente en el aporte a costos recurrentes.	FUNDESNAPO o mecanismo alternativo (público o mixto), Fondo Indígena, otros	Comité de Acompañamiento a la Agenda, Consejo Técnico Agenda	SERNAP Prefecturas (rendimientos transferidos)	Normas nacionales
Holanda Dinamarca GEF II fase 2 (parcialmente) Otros (fondos privados, ONGs, fondos públicos concurrentes)	Fondo canasta integral	Fondos de disposición de apoyo integral a la Agenda	SERNAP FUNDESNAPO o mecanismo alternativo (público o mixto), otros	Comité de Acompañamiento a la "Agenda". Consejo Técnico Agenda	SERNAP	Normas nacionales
KfW (inversión) GEF II fase 2 Holanda Dinamarca (parcialmente) Otros	Fondo canasta específico	Fondos de disposición para apoyo a temas específicos previstos en el Agenda (saneamiento, capacitación, monitoreo, investigación, proyectos productivos, etc.) principalmente delegables	SERNAP FUNDESNAPO o mecanismo alternativo (público o mixto)	Consejos específicos de acompañamiento a cada fondo	SERNAP para delegación en el marco de la SABS	Normas nacionales
KfW GTZ	Proyectos específicos	Continuidad de acciones previstas en proyectos específicos en ejecución (BIAP, MAPZA, etc.)	SERNAP	Consejos específicos de acompañamiento, Dirección de Planificación	SERNAP u otros en delegación	Normas financiador, normas nacionales

## ANEXOS

1. Síntesis de procedimientos administrativos financieros
2. Descripción del rol de FUNDESNAF
3. Requerimiento de presupuesto anual para gasto de funcionamiento

## ANEXOS

Anexo 1

Síntesis de procedimientos administrativos financieros en el SNAP

Informes técnicos y financieros	Contrataciones y adquisiciones	Informes de auditorías externas
<p>PASNAPH: Cuenta con un formato definido por su Consejo de Cuenta</p> <p>FUNDESNAPE: Cuenta con un formato definido por su Directorio</p> <p>TGN: En base a la normativa presupuestaria vigente del Gobierno de Bolivia</p> <p>SISCO: Se basa en la normativa presupuestaria vigente del Gobierno de Bolivia</p> <p>BIAP: Administrado por FUNDESNAPE</p> <p>Fondo Fiduciario Alemán: Administrado por FUNDESNAPE</p> <p>El SERNAP ha definido formato para los informes y reportes financieros muy similar para todos los financiadores, considerando las características de cada uno</p> <p>GEF: Cuenta con un formato definido por el Banco Mundial que es muy distinto a los formatos de los otros financiadores</p>	<p>PASNAPH: Se usan las normas básicas</p> <p>FUNDESNAPE: Al ser un ente privado no requiere usar las normas básicas, sin embargo sus procedimientos son muy similares</p> <p>TGN: Se basa en las normas básicas</p> <p>SISCO: Se basa en las normas básicas</p> <p>BIAP: Administrado por FUNDESNAPE</p> <p>Fondo Fiduciario Alemán: Administrado por FUNDESNAPE</p> <p>El SERNAP ha logrado que la mayoría de los financiadores se basen en las normas básicas para sus procedimientos de adquisiciones y contrataciones</p> <p>GEF: Cuenta con procedimientos propios que son los del Banco Mundial, muy distintos a los procedimientos de los otros financiadores</p>	<p>PASNAPH: Cuenta con un formato definido por su Consejo de Cuenta</p> <p>FUNDESNAPE: Cuenta con un formato definido por su Directorio</p> <p>TGN: En base a la Ley 1178</p> <p>SISCO: Se basa en la Ley 1178</p> <p>BIAP: Administrado por FUNDESNAPE</p> <p>Fondo Fiduciario Alemán: Administrado por FUNDESNAPE</p> <p>El SERNAP ha logrado que se realice una auditoría externa que se usa para todos los financiadores, esta auditoría considera cada uno de los financiamientos</p> <p>GEF: Exige que se realice una auditoría externa en base a los procedimientos y en los formatos que define el Banco Mundial que es muy distinto a los formatos de los otros financiadores</p>

## AYUDA MEMORIA MODELO FUNDESNAP - SERNAP

### **ANTECEDENTES**

Un elemento fundamental para la viabilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP es el tema de sostenibilidad financiera.

Los primeros pasos hacia el establecimiento de las bases de su sostenibilidad financiera ha sido la incorporación de un componente de cofinanciamiento y establecimiento de un Fondo Fiduciario específico en el **Proyecto para la Conservación de la Biodiversidad en los Ecosistemas de las Áreas Protegidas de Bolivia –PCBB, - GEF I**.

Este programa fue diseñado por especialistas de gobierno bolivianos y en el marco de la política ambiental nacional (1992). Fue el primer aporte importante del país y la cooperación internacional en el marco de cofinanciamiento de una agenda común (GEF-Suiza – Banco Mundial y otros donantes) para organizar el Sistema Nacional de Areas Protegidas de Bolivia.

Este programa desarrollado entre 1993 a 1997, incorporó un importante componente de sostenibilidad financiera a ser implementado por el Fondo Nacional para el Medio Ambiente FONAMA. En este sentido se había negociado en coordinación con la cooperación internacional y el GEF – Banco Mundial, un financiamiento específico para la constitución de un **Fondo Fiduciario** para el SNAP con aportes de Suiza, Gran Bretaña, PL-480, Canadá y Holanda inicialmente.

Lamentablemente en la implementación del proyecto, si bien **FONAMA** alcanzó en sus inicios y en corto tiempo un reconocimiento internacional, fue una entidad **altamente burocrática, con baja eficiencia financiera y administrativa que además fue politizada y consecuentemente perdió su confiabilidad y transparencia con muy malos resultados en general**<sup>1</sup>.

Esta situación dio lugar, en el caso del Fondo Fiduciario manejado por FONAMA, al registro de **rendimientos negativos**. Es decir, afectación a los capitales, inadecuados manejos de fondos y consecuente incumplimiento de acuerdos con la cooperación internacional. La principal consecuencia de este hecho –en 1997-, fue una **fuerte crisis financiera en el SNAP**, y que la base de sostenibilidad financiera no logró contar con los rendimientos previstos del Fondo Fiduciario, responsabilidad directa de FONAMA. Dada la situación, los aportes de Canadá y Holanda<sup>2</sup> que lamentablemente ya no fueron a engrosar el Fondo Fiduciario, fueron reorientados.

### **Estrategia definida para el SNAP en base a mala experiencia con FONAMA**

**Desde el SERNAP y considerando las oportunidades existentes para la canalización de nuevos fondos** para el SNAP y la necesidad de consolidar los importantes procesos logrados, se ve por conveniente **reorientar la estrategia de sostenibilidad financiera en alianza con diferentes sectores de la sociedad boliviana**. Con el fin de asegurar los fondos ya establecidos para el SNAP en FONAMA que aún no habían sido reorientados, constituirlos en fondo fiduciario semilla y lograr su crecimiento paulatino con recursos bilaterales, multilaterales y privados, así como buscar el fortalecimiento en general del tema financiero para el SNAP, se coordina la creación de una entidad privada sin fines de lucro, con objetivos amplios y especializados, orientados a contribuir al desarrollo del SNAP y a la aplicación de la política pública. Tras un proceso arduo y altamente participativo entre entes públicos, la cooperación internacional, la sociedad civil y organizaciones de base de las áreas protegidas y actores locales, se diseña y crea la **Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNAP)** en Abril del año 2000.

---

<sup>1</sup> Crisis en el financiamiento de la gestión ambiental: El Caso FONAMA, Teresa Flores y Jenny Gruenberger, FOBOMADE, Julio 1998.

<sup>2</sup> Actas de Directorio e informes financieros de FONAMA periodos 1994 – 1997.

## **FUNDESNAPE: MODELO PARA APOYAR AL SNAP**

FUNDESNAPE ha logrado una consolidación institucional importante. Fue fundada y está constituida por importantes sectores de la sociedad boliviana (sector público, privado, académico, sociedad civil, organizaciones sociales de base y cooperación). Cuenta con Estatutos y Reglamentos que rigen su gobernación y funcionamiento como entidad boliviana privada sin fines de lucro. Su objetivo es:

***"coadyuvar al desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), mediante la captación y administración de recursos destinados a la ejecución de programas, proyectos y actividades, a tiempo de involucrar a distintos sectores de la sociedad civil boliviana que tengan directa o indirecta relación con el Sistema".***

Su **máximo órgano de gobierno es la Asamblea de Fundadores**, constituida por nueve instituciones relacionadas a la gestión de las áreas protegidas:

- dos representantes del Gobierno de Bolivia: Ministerio de la Presidencia y el (ex) Ministerio de Desarrollo Sostenible. El actual gobierno debe definir esta última representación en función a las vigentes modificaciones de la estructura del Poder Ejecutivo.
- un representante de los Comités de Gestión de las Áreas Protegidas de Bolivia, en representación de las organizaciones de base: Parque Nacional Sajama.
- un representante del sector empresarial privado: Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- un representante del sector académico: Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana.
- dos representantes de ONGs nacionales: LIDEMA y TRÓPICO.
- dos representantes de la cooperación internacional (Holanda y Suiza).

La Asamblea de Fundadores cuenta con un Fiscalizador Interno, que le permite un seguimiento constante al manejo de la Fundación.

El **Directorio**, nombrado por la Asamblea de acuerdo a criterios establecidos en los Estatutos y Reglamento, está conformado por siete personas naturales. Expresa un carácter de pluralidad y de visiones complementarias para contribuir al fortalecimiento y gestión de FUNDESNAPE, en el marco del mandato otorgado por la Asamblea.

La **Dirección Ejecutiva**, está a cargo de un especialista y conocedor de la temática de las Áreas Protegidas. Tiene bajo su responsabilidad un pequeño equipo de trabajo para garantizar una adecuada y eficiente gestión y administración institucional.

Su estructura operativa es sencilla, con seis (6) funcionarios de línea, de los cuales tres son administrativos. Establece Unidades Administrativas de Proyectos en caso de administración de proyectos específicos. No ha entrado a la operación/ejecución de proyectos, aspecto que le permite fortalecer las acciones en el marco de su objeto y finalidades.

Ha desarrollado niveles de relacionamiento interinstitucional en los ámbitos nacional e internacional. A nivel nacional su alianza estratégica está dada con entidades del gobierno central, sectoriales, prefecturas y gobiernos municipales. Ha propiciado alianzas estratégicas con privados y organizaciones de base. A nivel internacional, además de mantener un fuerte relacionamiento interinstitucional a nivel regional, es parte de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y del Caribe (**RedLac**), que integra a más de 24 instituciones con la especialidad financiera y ambiental.

Es una institución boliviana única en su género y especialización. Es sencilla y eficiente, de alto nivel técnico en aspectos financieros y técnicos. Sus costos para la administración de los diferentes tipos de recursos financieros son comparativamente bajos a nivel nacional e internacional.

## ESQUEMA OPERATIVO Y APORTES AL SISTEMA NACIONAL SE AREAS PROTEGIDAS.

### ESQUEMA OPERATIVO SENCILLO Y EFICIENTE

FUNDESNAPE es un **MODELO** eficiente para el apoyo a la aplicación de la política pública en el Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP).

Hasta 2001 se logra la consolidación en FUNDESNAPE del fondo fiduciario semilla establecido inicialmente en FONAMA, traspasado al SERNAP y posteriormente a FUNDESNAPE, con **capital inicial de \$us. 4.923.121**. En el periodo 2001 – 2005, este fondo semilla se **capitaliza hasta \$us. 13.787.625** en FUNDESNAPE.

**Capital Consolidado para el Fondo Fiduciario SNAP  
por FUNDESNAPE Periodo 2001 – 2005  
En \$us.**

Fuentes	Fecha de Consolidación/Donación	Capital
Suiza	2001	1.479.801
PL-480	2001	1.000.000
Gran Bretaña	2001	2.443.320
GEF- Banco Mundial	2001	5.030.496
Fondo Fiduciario Alemán	2002	2.784.006
Gas Oriente Boliviano	2002	400.000
Fondo Fiduciario Madidi	2005	650,000
<b>TOTAL</b>		<b>13,787,623</b>

Fuente: Convenios FUNDESNAPE

El 80% de estos fondos son parte de Fondo Fiduciario Patrimonial, 20% fondos fiduciarios extinguidos. De los fondos patrimoniales, 90% provienen de fuentes bilaterales y multilaterales y 10% de fuentes privadas. El 100% son destinados al SNAP en el marco de la agenda estratégica del gobierno para el SNAP.

#### **a. Mecanismos de administración del Fondo Fiduciario SNAP**

El mecanismo de administración del Fondo Fiduciario en FUNDESNAPE cuenta con tres niveles de manejo y coordinación que permiten un eficiente manejo del fondo, cruce de información y de control oportuno y de alta seguridad.

Se rige plenamente en la base fundamental de la estrategia de inversión, expresada en los **Lineamientos de Inversión** con que cuentan los fondos, los que han sido establecidos conjuntamente los financiadores del Fondo y figuran en los acuerdos oficiales respectivos Gobierno e Bolivia - financiadores y FUNDESNAPE.

Se han establecido sólidos niveles de manejo del portafolio y mecanismo de coordinación:

- **Administrador de Recursos (Asset Manager)** seleccionado por proceso abierto internacional. Es responsable de la custodia de los instrumentos de inversión; actualmente es el Banco Salomón Smith and Barney del City Group. Este administrador ejecuta las compras y ventas de los instrumentos de inversión con base en instrucciones de FUNDESNAPE. Mantiene un sistema de información permanente *on line* y mediante reportes impresos emitidos mensualmente a FUNDESNAPE.
- **Asesor Financiero (Financial Advisor)**, parte de la estructura FUNDESNAPE, a la cual asesora en el manejo de las inversiones y colocaciones de los recursos. Actualmente es Master Capital S.A. empresa con sede en la República de México con mucha experiencia en fondos ambientales a nivel internacional.

- **Dirección Ejecutiva FUNDESNA**P, con base en el apoyo del Asesor Financiero, en coordinación con el Comité de Inversiones del Directorio de FUNDESNAP, de acuerdo a los lineamientos y estrategias de inversión establecidas y con la información y asesoramiento del personal especializado de la entidad, administra las inversiones y el manejo en general del Fondo Fiduciario.,
- **Comité e Inversiones del Directorio FUNDESNA**P, da seguimiento y control al manejo del Fondo Fiduciario, y emite políticas y recomendaciones a ser aplicadas por la Dirección Ejecutiva en el manejo del portafolio.

Estos niveles de manejo, coordinación y seguimiento permiten una administración segura, eficiente y equilibrada del Fondo Fiduciario SNAP a cargo de la Fundación.

#### **b. Mecanismos de resguardo del capital**

Las políticas de resguardo del capital establecidas se basan en los lineamientos de inversión. Se ha establecido una Franja de Seguridad o Fondo de Reserva Libre de Riesgos<sup>3</sup>. Este fondo reserva ha sido calculado con base al promedio de volatilidad de los instrumentos de inversión y se encuentra entre el 3 y 5% del portafolio.

De igual manera, para los nuevos fondos (caso Fondo Fiduciario Madidi) se ha definido en el periodo de establecimiento del fondo (al menos 1 año), no disponer de los rendimientos hasta la maduración del portafolio.

#### **APORTES AL SNAP E INDICADORES DE DESEMPEÑO DE FUNDESNA**P

Consolidación de \$us. 13.787.623, con una **tasa de crecimiento del capital semilla del 280% en 4 años por parte de FUNDESNA**P.

En el manejo de fondos fiduciarios patrimoniales, FUNDESNAP ha logrado un promedio de **rendimiento** en los últimos cuatro años del **6,19% anual**.

Los fondos patrimoniales y extinguidos permiten **financiar el 31,5% de los gastos básicos recurrentes y operativos del SNAP**, en el marco de lo **definido por el SERNAP como entidad pública competente a través de sus POA y presupuestos**.

Se ha logrado un **flujo efectivo de \$us. 3.853.751** entre 2002 y junio 2006 para financiar al SERNAP.

En **fondos de proyectos** para infraestructura, proyectos productivos, saneamiento de tierras (INRA), planificación, apoyo comunitario y actividades de protección **se ha aportado** entre el 2002 a Junio 2006 un total de **\$us. 3.365.700**. Esta inversión ha sido efectuada en el marco de las políticas y prioridades emanadas por el SERNAP.

Las Auditorías Externas Independientes Anuales efectuadas tanto en FUNDESNAP como en el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, las evaluaciones externas de financiadores, así como de entidades independientes nacionales e internacionales, y los informes semestrales del Fiscalizador Interno a la Asamblea de Fundadores, demuestran que FUNDESNAP es una entidad **eficiente y transparente, con bajos costos administrativos (fondos fiduciarios 1% capital manejado y proyectos promedio de 5% de lo administrado, menores a otras agencias administradoras y menores a la administración pública de más de 7%)**.

Los mecanismos de operación garantizan que FUNDESNAP financie con los fondos que maneja para el SNAP, solamente lo establecido en la política pública. En este sentido **FUNDESNA**P **financia con estos fondos solamente lo que está establecido en los Planes Operativos Anuales del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y de las Áreas Protegidas en particular**.

<sup>3</sup> Según lo establecido en los lineamientos de inversión y la sugerencia de la Misión del Banco Mundial GEF de Junio/Julio 2004.

**Realiza acciones tanto de banco de primer piso como de segundo piso**, ya que por una parte administra fondos con inversiones y manejo financiero directo; por otra parte gestiona financiamiento y maneja instrumentos financieros para lograr la mayor canalización de recursos financieros posibles al SNAP.

FUNDESAP es un modelo que ha permitido consolidar a través del buen manejo del Fondo Fiduciario el financiamiento sostenible para el **31,5% de los gastos recurrentes y operativos del SNAP**. Conjuntamente los recursos del Sistema de Cobros por Ingreso a las Areas Protegidas recaudado por el SERNAP en el marco del **SICO que representan el 3% y aportes del TGN (0,6%)**, representan las fuentes nacionales para el SNAP. El restante **64,9% proviene de la cooperación internacional** a través de proyectos y programas específicos de corto, mediano y largo alcance.

El Modelo FUNDESAP **ha permitido que el GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial) considere en una nueva fase GEF II Fase II, destinar el 50% de los fondos del proyecto para incrementar el capital del Fondo Fiduciario** (actualmente destinar \$us. 5.1 Millones), para la cual FUNDESAP ha ofrecido **apalancar un monto equivalente de otras fuentes financieras** de cooperación internacional bilateral, multilateral y privada y duplicar este nuevo aporte en beneficio del SNAP.

De igual manera en el caso del Programa Biodiversidad y Areas Protegidas II (BIAP II), con alta agilidad en la ejecución a través de FUNDESAP, en base a la experiencia del BIAP I, cuya evaluación externa ha recomendado mantener el modelo de implementación con FUNDESAP, ya que otro modelo anterior de ejecución directa del SERNAP no ha permitido una ágil ejecución, **FUNDESAP ha ofrecido poder apalancar otros fondos tanto de cooperación internacional bilateral, multilateral y privada para lograr una mayor inversión en el SNAP en el marco de las prioridades del SERNAP y la política nacional del Plan de Desarrollo Nacional.**

Por otra parte FUNDESAP **ha gestionado fondo privados nacionales e internacionales para apoyar a la agenda pública SNAP. Continúa en gestiones para canalizar nuevos fondos privados para incrementar el Fondo Fiduciario del SNAP.**

### **RIESGOS DE UN CAMBIO EN EL MODELO**

El Modelo FUNDESAP – SERNAP va plenamente acorde a lo establecido en el Plan de Desarrollo Nacional, específicamente lo relativo al Sistema de Financiamiento del Plan, ya que resulta ser una capacidad privada instalada para apoyar la política pública, aspecto que es considerado como una oportunidad por el Gobierno Nacional. Por ende el cambiar el modelo no es una política pública.

Un cambio súbito en el modelo podría por una parte afectar el garantizar el 31,5% anual del financiamiento del SNAP, con su consecuente impacto social y de procesos (14 Areas Protegidas y SERNAP Central con conflictos en el pago de haberes a directores, guardaparques, personal técnico - más de 350 personas - , sin capacidades operativas y resguardo en las áreas protegidas, con imposibilidades de apoyo de otras fuentes financieras alternativas inmediatas, ruptura de procesos comprometidos con poblaciones locales de alta legitimidad).

Esta afectación no solamente repercutiría de manera anual, sino a mediano largo plazo, ya que afectaría en todo el mecanismo de manejo del fondo fiduciario, que no podría seguir garantizando rendimientos en los próximos 2 a 3 años.

El incumplimiento a acuerdos internacionales con la cooperación y aquellos con la sociedad boliviana, pondría seriamente en riesgo la consolidación lograda de los fondos, y los fondos que están actualmente siendo gestionados para el SNAP tanto de fuentes de cooperación bilateral, multilateral como privada nacional e internacional.

La poca credibilidad en el SNAP por parte de donantes gubernamentales y privados cerraría oportunidades alternativas de gestionar mayores financiamientos para el SNAP, que ya depende de un 64,9% de este financiamiento externo.

Se considera que frenar el modelo FUNDESNAP – SERNAP en su operatividad podría afectar la canalización directa de más de 25 millones de dólares en puertas para el SNAP en los próximos 2 años, y de forma indirecta hasta 30 millones de dólares.

Anexo 3

SERVICIO NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS

REQUERIMIENTO DE PRESUPUESTO ANUAL PARA GASTO DE FUNCIONAMIENTO POR AREA PROTEGIDA (EN DOLARES AMERICANOS)						
DETALLE	TIPO DE GASTO				%	TOTAL PRESUPUESTO REQUERIDO 2007 - 2012
	PERSONAL DE PROTECCION	PERSONAL TEC. ADMINISTRATIVO	GASTOS DE OPERACIÓN	TOTAL ANUAL		
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.491.000</b>	<b>1.096.033</b>	<b>796.700</b>	<b>3.383.733</b>	<b>100%</b>	<b>13.534.932</b>
<b>TOTAL SNAP</b>	<b>1.491.000</b>	<b>853.227</b>	<b>646.700</b>	<b>2.990.927</b>	<b>88%</b>	<b>11.963.708</b>
<b>TOTAL CENTRAL</b>	<b>0</b>	<b>242.806</b>	<b>150.000</b>	<b>392.806</b>	<b>12%</b>	<b>1.571.224</b>
<b>1 SNAP</b>						
<b>Areas Protegidas</b>	<b>1.491.000</b>	<b>853.227</b>	<b>646.700</b>	<b>2.990.927</b>	<b>88%</b>	<b>11.963.708</b>
TIPNIS	91.000	33.552	45.000	169.552		678.208
Madidi	120.000	51.000	50.000	221.000		884.000
E.B.B.	52.000	31.300	20.000	103.300		413.200
Carrasco	70.000	34.900	38.000	142.900		571.600
Nóel Kempff	70.000	31.300	18.700	120.000		480.000
Amboró	108.000	36.700	37.000	181.700		726.800
Apolobamba	169.000	31.300	25.000	225.300		901.200
Gran Chaco	119.000	28.900	35.000	182.900		731.600
Avaroa	76.000	66.000	45.000	187.000		748.000
Sajama	47.000	27.000	19.000	93.000		372.000
Cotapata	47.000	31.300	20.000	98.300		393.200
Tariquia	82.000	35.000	28.000	145.000		580.000
Manuripi Heath	62.000	20.000	41.000	123.000		492.000
Toro Toro	27.000	27.700	20.000	74.700		298.800
Pilon Lajas	77.000	35.000	20.000	132.000		528.000
San Matias	78.000	35.000	50.000	163.000		652.000
El Palmar	27.000	27.700	19.000	73.700		294.800
Sama	45.000	36.000	23.000	104.000		416.000
Otuquis	77.000	38.000	53.000	168.000		672.000
Iñaño	47.000	31.300	20.000	98.300		393.200
Gestión Integral SNAP	0	164.275	20.000	184.275		737.100
<b>2 DIRECCION GRAL. DE BIODIVERSIDAD</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>60.000</b>	<b>60.000</b>	<b>2%</b>	<b>240.000</b>
Recursos Genéticos	0	0	30.000	30.000		120.000
Vida Silvestre	0	0	30.000	30.000		120.000
<b>3 FORTALECIMIENTO CENTRAL</b>	<b>0</b>	<b>182.806</b>	<b>80.000</b>	<b>262.806</b>	<b>8%</b>	<b>1.051.224</b>
Unidad Central	0	182.806	80.000	262.806		1.051.224
<b>4 OVER HEAD</b>	<b>0</b>	<b>60.000</b>	<b>10.000</b>	<b>70.000</b>	<b>2%</b>	<b>280.000</b>
SERNAP	0	60.000	10.000	70.000		280.000

