



Conservando la naturaleza.
Protegiendo la vida.



FUNDACIÓN
VIDA SILVESTRE
ARGENTINA



***Taller sobre Fondos Ambientales: Experiencias en
América Latina y el Caribe y su posible aplicación para la
conservación de la biodiversidad en Argentina***

Salón Auditorio de la Fundación Navarro Viola, Buenos Aires

20 y 21 de noviembre de 2012

Con el auspicio de:



Índice de Contenido

1. Presentación y objetivos del Taller	3
2. Definiciones y acrónimos	3
3. Experiencias relevantes para la constitución de fondos ambientales	5
4. Ideas para la constitución de Fondos Ambientales en Argentina.....	8
1. Barreras y propuestas para superarlas	8
2. Gobernanza y marco legal	11
3. Origen, destino y administración de los fondos	13
5. Compromisos y próximos pasos.....	17

Índice de Anexos

Anexo I. Asistentes al Taller.....	18
Anexo II. Agenda del Taller.....	21

1. Presentación y objetivos del Taller

Los fondos ambientales se han constituido en herramientas eficientes de financiamiento para la conservación de la biodiversidad en varios países de América Latina y del Caribe. Sin embargo, dichos mecanismos son poco conocidos en nuestro país y en consecuencia su implementación ha sido limitada. Por esto, desde The Nature Conservancy, la Fundación Vida Silvestre Argentina y la Fundación Patagonia Natural, con el apoyo de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (RedLAC) y de la Administración de Parques Nacionales, nos hemos planteado el objetivo de dar a conocer algunas experiencias exitosas respecto a la implementación y gestión de Fondos Ambientales, a fin de que puedan ser debatidas y consideradas las oportunidades de aplicación de este tipo de mecanismos en la Argentina.

Este taller fue planteado como una primera aproximación a la temática, siendo un punto de partida para fomentar el intercambio de experiencias, valorar las expectativas en relación al tema, identificar barreras y oportunidades para la constitución de fondos ambientales y generar propuestas que permitan profundizar la discusión en posteriores encuentros.

Participaron del evento representantes de organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil interesadas en la protección del medio ambiente (Anexo I).

Se espera que este taller haya disparado discusiones y propuestas que a la larga puedan derivar en la creación de uno o varios fondos ambientales, y que el desarrollo de este tipo de herramientas permitan cubrir de manera flexible y eficaz las necesidades de financiamiento que tienen los múltiples objetivos de la conservación y el desarrollo sustentable en nuestro país.

2. Definiciones y acrónimos

Fondo Ambiental: Los fondos ambientales son entidades a través de las cuales se implementan mecanismos innovadores de financiamiento. Estos mecanismos empezaron a generalizarse en la década del 90. Algunos de los temas que han sido sujeto de financiamiento son la cobertura de los gastos recurrentes de parques y áreas protegidas, actividades de conservación de biodiversidad y uso sustentable de los recursos naturales y fortalecimiento de las instituciones locales involucradas en la conservación del medio ambiente. Incluyen fondos fiduciarios establecidos por legislaciones especiales, fundaciones, fideicomisos de derecho consuetudinario y sociedades no lucrativas. La mayoría de los fondos ambientales son administrados por consejos de administración que incluyen a representantes tanto del gobierno anfitrión como de organizaciones no gubernamentales (ONG) ^{1,2}. Entre las distintas modalidades de gestión financiera, se destacan las siguientes:

Fondo patrimonial: fondo que gasta sólo el ingreso a partir de su capital, conservando el capital en sí como activo permanente.

Fondo extingible: fondo que gasta su ingreso total del capital principal y de la inversión a lo largo de un período fijo de tiempo, que por lo general es relativamente largo.

¹ Oleas, R. y Barragán L. (2003). Los fondos ambientales como práctica de desarrollo sustentable y conservación en América Latina y el Caribe. RedLAC 33 pp.

Fondo revolvente: fondo que recibe nuevos ingresos sobre una base regular – tales como ganancias provenientes de impuestos especiales, cuotas de usuario, etc. – para regenerar o aumentar el capital original. ²

Fondo mixto: Tiene componentes del fondo patrimonial y del fondo extinguido. Una parte del patrimonio puede utilizarse para el financiamiento de proyectos, en tanto que parte del rendimiento a su vez puede capitalizarse

Fideicomiso: Es un contrato en virtud del cual una o más personas, llamada fiduciante, transmite bienes, cantidades de dinero o derechos, presentes o futuros, de su propiedad a otra persona (física o jurídica) llamada fiduciario, para que ésta administre o invierta los bienes en beneficio propio o en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario. Los bienes afectados al fideicomiso no corren el riesgo comercial del fiduciante ni del fiduciario, puesto que el patrimonio que es objeto del fideicomiso no puede ser perseguido por los acreedores de ninguno de ellos, ni afectado por la quiebra de ambos o de alguno de ellos.

Diligencia debida (Due diligence): Procedimiento que consiste en analizar la trayectoria de una institución para detectar y minimizar riesgos reputacionales, previamente a la formalización de un acuerdo entre partes

Metas de Aichi: metas del Plan Estratégico del CDB aprobadas en la 10ma COP, llevada a cabo en octubre de 2010 en la Prefectura de Aichi, Nagoya, Japón.

APN: Administración de Parques Nacionales

CDB: Convención de Naciones Unidas de Diversidad Biológica

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

CONADIBIO: Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica

COP: Conferencias de las Partes

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

FONDO ACCION: Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez (Colombia)

FPN: Fundación Patagonia Natural

FVSA: Fundación Vida Silvestre Argentina

GEF: Global Environment Facility (Fondo para el Medio Ambiente Mundial).

MINAGRI: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

PROFONANPE: Fondo Nacional para la Áreas Protegidas del Estado (Perú)

RedLAC: Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe

SAyDS: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

SIFAP: Sistema Federal de Áreas Protegidas

TNC: The Nature Conservancy

² Norris, R. (ed.).1999. Manual de fondos ambientales del IPG. Un cuaderno de consulta para el diseño y la operación de fondos ambientales. Grupo de Planeación Interagencias. 133pp.

3. Experiencias relevantes para la constitución de fondos ambientales

El taller se estructuró en dos segmentos, con una primera sección de presentaciones y una segunda parte de trabajo en grupos y discusiones plenarias (Anexo II).

Durante la primer parte del taller se presentaron experiencias e información relevante para la constitución de fondos ambientales en Argentina. Para ello se convocó a diferentes expositores que realizaron sus presentaciones con una posterior ronda de preguntas y debate. A continuación se incluye un resumen de lo presentado y discutido en esta primera parte del taller³.

En primer lugar José Luis Gomez, Presidente de la RedLAC, presentó los objetivos y los servicios que brinda la Red, tanto a sus miembros como a terceros. Asimismo presentó los diferentes tipos de fondos que coexisten dentro de la Red, clasificándolos por su tipología jurídica (públicos y privados) y financiera (extinguibles, patrimoniales, mixtos y revolventes), las actividades que financian, entre otras cosas.

Luego, Alberto Paniagua, Director Ejecutivo del Fondo Nacional para la Áreas Protegidas del Estado, Perú (PROFONANPE), y nuevamente José Luis Gomez como Director Ejecutivo de Fondo Acción (Colombia) , presentaron a los fondos que cada uno de ellos dirige, su estructura administrativa y legal, las actividades que financian, etc. Estas presentaciones coincidieron en la mayoría de los siguientes aspectos:

- son fundaciones privadas sin fines de lucro, destacándose que POFONANPE fue creada por Decreto-ley;
- coordinan la administración de fondos a través de agentes financieros (bancos, agentes de bolsa);
- cuentan con un directorio multisectorial y balanceado, que incluye al estado, donantes, empresas, ONGs, etc.;
- sus actividades se alinean con las políticas del estado, pero con las ventajas de un fondo en cuanto a que poseen mayor flexibilidad, transparencia, agilidad en la ejecución y capacidad de innovación;
- introducen la figura del fideicomiso como un instrumento innovador, seguro y flexible en América Latina;
- fueron iniciados con un capital semilla
- Aprovecharon mecanismos de canje de deuda externa
- para aceptar fondos financiamiento de empresas o invertir en ellas, primero realizan una “diligencia debida⁴” junto con otras medidas, para evitar o reducir el “riesgo reputacional”;

³ Para acceder a las presentaciones y otros materiales puede dirigirse a http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?6481/Taller-sobre-Fondos-Ambientales

⁴ due diligence en inglés.

- ante la disminución de los fondos de cooperación internacional comienzan a tomar relevancia los fondos de particulares, especialmente recaudados a través de mecanismos innovadores como las redes sociales.

Posteriormente, Miguel Brunswig, Subsecretario de Recursos Naturales de la Provincia de Chaco, presentó el funcionamiento del SIFAP. Se identificaron dificultades en el marco del COFEMA que en este momento particularmente está abocado a la distribución de los fondos de la Ley de Bosques. También reconoció que existe entre los funcionarios y autoridades un gran desconocimiento y/o falta de interés hacia las áreas protegidas, y coincidió en que la ejecución de partidas desde el Estado tiene dificultades propias y que el mecanismo de un fondo le daría mayor agilidad. Por otro lado planteó como estratégico el trabajo conjunto con ONGs que pueden complementar la acción del Estado en algunos de estos aspectos.

Para finalizar presentó el caso de la propuesta de creación del Parque Nacional La Fidelidad, con un fideicomiso ya creado por Ley Provincial 6928. Comentó que esto fue posible gracias al alineamiento de voluntades entre la provincia, el Gobierno Nacional, a través de APN, y la participación de ONGs. *“Cuando hay decisión política las cosas salen rápidamente”*. Se resaltó el desafío de lograr recaudar la meta de 60 millones de pesos en dos años que es el plazo establecido por ley provincial de expropiación. En particular se está apelando a empresas y a donantes particulares a través de campañas. Sofía Heinonen de Conservation Land Trust y Emiliano Ezcurra de Banco de Bosques fueron optimistas en que la meta es posible, ya que hay experiencia en Argentina en cuanto a recaudación a través de donantes individuales y que la experiencia del fideicomiso para La Fidelidad servirá como un caso testigo que abrirá las puertas para la creación de otros fondos similares.

A continuación, las entidades organizadoras del Taller realizaron su presentación institucional, misión y visión, áreas programáticas, estructura, entre otras. En el caso de TNC se resaltó el análisis sobre sitios de Alto valor en Biodiversidad de la Estepa y Monte Patagónico, estudio iniciado por la APN, el INTA y luego continuado con la Wildlife Conservation Society, y en su etapa final por TNC. Es a partir de estas prioridades regionales que las instituciones pueden definir sus intervenciones estratégicamente. También se destacó la posibilidad de implementar mecanismos de compensación en el contexto de la estrategia denominada Desarrollo por Diseño, la cual contempla las compensaciones ambientales para alcanzar cero pérdida de biodiversidad como consecuencia de los impactos generados por las grandes obras de infraestructura y las actividades extractivas.

La Fundación Patagonia Natural por su parte presentó su trabajo focalizado en las áreas costero-marinas, destacando su importancia para la conservación de la biodiversidad. En particular se resaltó la oportunidad que presenta la actividad turística en la región, ya que es un gran demandante de servicios ambientales (paisaje, fauna, etc.) y a su vez una importante fuente de ingresos. Se planteó que algún mecanismo que permita recaudar parte de esos ingresos para aplicarlos a actividades de conservación, sería viable.

La Fundación Vida Silvestre Argentina presentó las principales líneas de trabajo de su Programa de Áreas Protegidas, especialmente aquellas referidas a la promoción de creación y manejo efectivo de áreas protegidas públicas y privadas. Se resaltó que la meta 11 de Aichi (Plan Estratégico de la CDB 2011-2020) establece que los países Parte deben proteger para el año 2020 el 17% de la superficie terrestre y 10% de las áreas costero marinas. En función de ello, se presentaron estimaciones del costo que significaría alcanzar dichas metas, con la conclusión de que aún considerando que la estimación está subestimada, los costos serían muy elevados. Se destacó la importancia de incrementar los incentivos a la conservación privada como una oportunidad para ampliar la superficie protegida a bajo costo. Por último, se planteó la necesidad de evaluar la pertinencia de una Ley de Presupuestos Mínimos para la

protección de la biodiversidad, como marco legal para la creación de un fondo ambiental para áreas protegidas.

A continuación, Carlos Cattaneo, del Grupo de Trabajo sobre Conservación de la Biodiversidad de la SAYDS, presentó la estructura y funciones de la CONADIBIO, compuesta por representantes de diversos sectores (principalmente gubernamentales y también entidades no gubernamentales). También presentó el proceso de desarrollo de la nueva Estrategia Nacional de Biodiversidad, el cual se inició recientemente y concluirá en 2014. En el marco de esta estrategia, presentó algunos de los puntos más relevantes para esta reunión, como ser: la valoración de servicios ambientales; los mecanismos financieros necesarios para sostener la implementación de la Estrategia, y el financiamiento internacional en el marco de la COP 11. En este sentido se mencionó que los fondos disponibles internacionalmente (GEF 5) deberían multiplicarse por veinte para alcanzar las metas de Aichi al 2020.

Guillermo Martín de la Administración de Parques Nacionales presentó un análisis de los ingresos que generan los Parques Nacionales en la Argentina. Se evidencia que los ingresos están concentrados en tan sólo cinco Parques (Iguazú, Los Glaciares, Tierra del Fuego, Nahuel Huapi y Los Alerces) y además están concentrados en unos pocos rubros (entradas, concesiones y permisos para actividades turísticas, permisos de pesca y caza deportiva, entre otros). Por tanto, hay una buena cantidad de otros rubros y sitios que están identificados en este estudio y podrían ser desarrollados en el futuro. También destacó la oportunidad para alinear políticas impositivas en el espacio del MERCOSUR y del subcontinente, proponiendo crear un fondo ambiental a partir de una tarifa / compensación por grandes obras o emprendimientos por sus impactos inevitables, similar al que existe en Brasil (Ley 9.985 de Creación del Sistema Nacional de Unidades de Conservación) reservando un mínimo del 0,5% del presupuesto de las obras para este objeto. Actualmente más de un 9% del presupuesto anual del SNUC tiene esta procedencia. Podría complementarse con el pago de servicios ambientales (PSA) que debería originarse en las represas, que podría ser agregado a la tarifa eléctrica, para pagar la protección de los ambientes en donde se origina su principal insumo: el agua. Asimismo, aclaró que el fondo de Parques Nacionales que se menciona en el artículo 25º de la Ley de Parques Nacionales Nº 22.351 de 1980 fue derogado por la Ley Administrativo – Financiera del Estado Nº 24.156 del año 1994, aunque el Estado Nacional viene relacionando históricamente la asignación de presupuesto a metas recaudatorias, de modo que todos los gastos (excluidos salarios e inversiones) son proporcionales a lo recaudado.

Para finalizar con el primer día de taller, Inés Gomez, Directora de Bosques de la SAYDS, realizó una presentación acerca del estado de implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Nº 26.331 de 2007). Por una parte comentó el estado de los ordenamientos territoriales de bosques nativos (OTBN), concluidos y aprobados por ley por la mayoría de las provincias (aunque dos de ellas con objeciones técnicas por parte de la SAYDS), mientras que una provincia tiene el OTBN aprobado por decreto y tres provincias todavía no lo han terminado. Respecto al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos (Capítulo 11 de la misma Ley), mencionó que existen demoras en su ejecución debido a las dificultades propias de los estados provinciales, y a que se requiere un tiempo de adecuación de los organismos hasta alcanzar un régimen de ejecución más ágil. También presentó cifras de fondos asignados crecientes desde 2010 hasta 2012, y su distribución entre provincias, tipos de proyecto (planes de manejo y de conservación) y destinatarios (privados, estado, ONGs y pueblos originarios). Respecto a esto último, se mencionó que el acceso de los pueblos originarios al instrumento es muy limitado debido principalmente a que es un requisito para la presentación tener la propiedad de la tierra. Se comentó acerca de la posibilidad de crear un fideicomiso para que las partidas no ejecutadas en un año dado queden disponibles para años siguientes, y la

necesidad de fortalecer los mecanismos de monitoreo y control sobre los proyectos financiados.

Durante la primera hora del segundo día de taller, Nicolás Lucas (consultor independiente) presentó la estructura y funcionamiento de los mecanismos de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y la oportunidad que presentan para el financiamiento de acciones de conservación. A partir del diagnóstico de que la expansión de la frontera agropecuaria es el principal agente de cambio ecosistémico y que el agotamiento del Capital Natural acompaña a esta expansión, planteó la importancia de la regeneración o restauración ambiental a la par de la conservación. Luego desarrolló el enfoque de PSA, mostrando ejemplos de su aplicación en Bolivia en la factura del servicio de agua potable. Posteriormente desarrolló la idea de vincular esquemas de PSA con mecanismos financieros, dado que existen servicios ambientales que por tener relevancia económica pueden tener también relevancia financiera. En particular destacó los casos en los que las acciones de conservación o manejo sustentable de los ecosistemas tienen además un retorno económico positivo, ya que de esta manera la demanda de esos servicios ambientales puede incluir también al sector financiero e inversores. Finalmente presentó ejemplos de este tipo de situaciones, como la conservación y manejo de suelos en el Sudoeste bonaerense. Se destacó que el desafío está en establecer los niveles de inversión necesarios para financiar la gestión multifuncional de ecosistemas, y crear instrumentos financieros múltiples, que no dependan de una lógica de subsidios, y que complementen las políticas y leyes de conservación.

4. Ideas para la constitución de Fondos Ambientales en Argentina

Durante el segundo día del Taller y finalizadas las presentaciones, se trabajó en una dinámica de grupos a partir de diferentes consignas, con el objeto de plantear problemas, necesidades, alternativas y propuestas hacia la constitución de un Fondo Ambiental en Argentina. Para ello se dividió a los participantes en dos grupos, y se trabajó en dos sesiones grupales:

- Sesión 1: Barreras y propuestas para superarlas (grupos 1 y 2).
- Sesión 2: Gobernanza y Marco Legal (grupo A); Origen, destino y administración de los fondos (grupo B).

Al finalizar cada discusión grupal, los resultados se llevaron a sesiones plenarias para la puesta en común.

1. Barreras y propuestas para superarlas

En la primera sesión de trabajo grupal, ambos grupos trabajaron bajo la misma consigna, debiendo contestar las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las barreras/problemas a superar para la constitución de un Fondo Ambiental en Argentina?
- ¿Cómo superarlos?

Como mecanismo de debate se sugirió a los grupos que primeramente realizaran una lluvia de ideas sobre los problemas/barreras, de manera de registrar un amplio abanico de temas. Pero también se solicitó que estos problemas fueran jerarquizados y que se seleccionaran 2 o 3 problemas principales sobre los cuales profundizar el debate, y las alternativas de solución propuestas. Para la presentación de los resultados los grupos utilizaron tarjetones de colores y rotafolios.

Resultados del grupo de trabajo 1

Se plantearon los siguientes problemas:

- a. Falta de articulación y relacionamiento entre entes públicos y privados.
- b. Dificultades para conseguir financiamiento para un Fondo Ambiental.
- c. Falta de asistencia técnica para la constitución del Fondo y debilidades del marco legal.
- d. Falta cultura de constituir redes/asociaciones público-privado (relacionado con a)
- e. Necesidad de establecer reglas claras (estructura, objetivos, plan de negocios, forma de administración, participación)
- f. Dificultades para garantizar la permanencia del fondo y lograr la sostenibilidad a largo plazo, especialmente teniendo en cuenta un contexto de inflación (relacionado con b).
- g. Dificultades para lograr transparencia (relacionado con e).
- h. Poca relevancia del tema ambiental para el gobierno.
- i. Los Fondos de cooperación internacional para obtener un fondo semilla están cayendo.
- j. No está claro el paquete de incentivos fiscales para aquellas entidades/personas que deseen aportar a esos fondos (relacionado con b y f).

En función de esta lista, se jerarquizaron como más relevantes los siguientes problemas, y se plantearon sus posibles soluciones.

Problemas prioritarios y soluciones propuestas

- a. **Problema:** *Falta de articulación y relacionamiento entre entes públicos y privados.* Se puso el ejemplo del vínculo entre Estado y ONGs.

Solución: Para alcanzar un mayor grado de articulación se propone:

- i. Mejorar la comunicación entre los diferentes sectores, abrir canales de diálogo interinstitucional.
- ii. Promover la temática de fondos ambientales entre decisores políticos relevantes.
- iii. Trabajar a partir de proyectos piloto y de casos o espacios exitosos de cooperación nacional / internacional y público / privada.

- b. **Problema:** *Dificultades para garantizar la permanencia del fondo y lograr la sostenibilidad a largo plazo, especialmente teniendo en cuenta un contexto de inflación.*

También se mencionó la inflación en dólares y a inestabilidad histórica de las políticas macroeconómicas. Se compararon los niveles de rentabilidad que se obtenían en otros fondos ambientales de Latinoamérica y Caribe con respecto a los niveles de inflación argentina, y esto se vio como un riesgo de desvalorización del fondo. Por otra parte se calificó de ambiciosa la idea de constituir un fondo ambiental que permita cubrir el total de la actual brecha económica para la creación y manejo efectivo de áreas protegidas en el país (teniendo como referencia las metas internacionales), en vistas del cuantioso financiamiento que para ello se requeriría.

Solución: Como mecanismo para amortiguar estos riesgos, se propuso comenzar explorando alternativas de donantes que constituyan un fondo semilla que permita que el fondo pueda comenzar a trabajar, y posteriormente diversificar las fuentes de

financiamiento, buscando tanto aportes del Estado como de privados, y nacionales como internacionales.

- c. **Problema:** Necesidad de establecer *reglas claras (estructura, objetivos, plan de negocios, forma de administración, participación)*.

Se planteó la necesidad de reglas claras, en cuanto a la gobernanza interinstitucional y la transparencia y previsibilidad necesarias para superar en gran medida las barreras identificadas en el punto a).

Solución: Para mitigar el problema se propone avanzar en:

- i. el respaldo de normas que se identifiquen como necesarias,
- ii. la implementación de sistemas de auditoría confiables y transparentes,
- iii. basarse en las mejores prácticas para creación de Fondos que ya están identificadas en RedLAC,
- iv. lograr acuerdos básicos que definan un modelo de estructura orgánica, objetivos, plan de negocios, forma de administración y participación de cada uno de los sectores involucrados,
- v. aprovechar experiencias exitosas como por ejemplo el fondo fiduciario para la creación del Parque Nacional La Fidelidad.

Resultados del grupo de trabajo 2

En este grupo fueron discutidos los siguientes temas:

- a. **Problema:** Respecto a la naturaleza pública o privada del fondo, se concluyó que el marco legal vigente en la Argentina no plantea barreras para constituir Fondos Ambientales tipo Fideicomiso.

Sin embargo, se consideró que el Gobierno Nacional podría tener reparos en que la naturaleza del fondo sea privada. Es decir que, si bien no hay barreras legales para constituir un fondo privado, el problema sería el escaso interés de parte del sector público para apoyarlo.

Solución: Se propone realizar una experiencia similar a la de PROFONANPE de Perú. En aquel caso, el Estado accedió a que el fondo ambiental fuera privado, una vez que se propuso que el mismo fuera declarado de interés público y social, y en consideración de que los representantes oficiales de las áreas de competencia del fondo fueran invitados a formar parte del Directorio (Ministro del Ambiente y Director Nacional de Áreas Protegidas) y con un número de miembros similar al del sector privado.

- b. **Problema:** A raíz de que las instituciones públicas de la Argentina vienen buscando mecanismos para financiar sus acciones, ha habido una proliferación de fondos ambientales públicos con diferentes objetivos y propósitos. Algunos incluso fueron creados por ley, y aún así no se les han asignado las partidas que correspondería según la norma. La falta de casos exitosos y/o totalmente efectivos podría ser una barrera para la creación de un nuevo fondo estatal.

Solución: Se plantea que es viable legalmente utilizar fondos del Estado y derivarlos a fondos administrados por fuera de la contabilidad y gestión estatal, como serían los fondos ambientales. De esta manera, la administración y ejecución del fondo sería

mucho más ágil y eficiente. Se mencionó el ejemplo de ArgenINTA, aunque faltó información para analizar el caso en profundidad.

- c. **Problema:** Se plantean las diferencias entre Fundación y Fideicomiso, ¿qué es lo mejor? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de cada uno?

Solución: Los fideicomisos pueden ser Públicos (creados por ley) y en ese caso contarían con ventajas fiscales. En cambio los fideicomisos privados son caros.

- d. **Problema:** se percibe una dificultad para aceptar como fuente posible de fondo semilla a financiamiento proveniente de canjes de deuda, debido a la situación de la deuda externa en Argentina.

Solución: Se propone no restringirse a canjes de deuda, y explorar posibilidades de captar capitales públicos o privados nacionales para constituir fondos semilla.

- e. **Problema:** Si bien el fondo es un instrumento concreto, el problema es que muchas veces hay falta de garantía de una fuente de financiamiento específica.

Solución: Hay que pensar en una ley de presupuestos mínimos que cree el fondo y que asegure una fuente de financiamiento específica (tasas a grandes obras o cierto tipo de emprendimiento). Por otro lado el financiamiento a partir de fuentes internacionales y empresas se percibe como una situación más viable en el corto plazo. Se recomienda tomar la experiencia de casos exitosos como el de la provincia de Chaco, que ha constituido un fideicomiso que admite aportes económicos de individuos, empresas, ONGs y Estado.

Si bien en este grupo no se jerarquizaron estos temas, y los problemas y soluciones fueron debatidos en conjunto, durante la presentación fueron identificados como más relevantes los temas relacionado con la fuente de financiamiento (d y e) y con la falta de voluntad política para la creación de un FA privado de interés público (a).

Sesión Plenaria sobre barreras para la creación de Fondos Ambientales en Argentina

En la sesión plenaria se rescató por un lado la coincidencia entre los principales problemas analizados. Ambos grupos jerarquizaron los temas relacionados con la falta de articulación publico-privada (grupo 1) y la falta de voluntad política del Estado de delegar la gestión de un Fondo con funciones públicas en manos privadas (grupo 2). También la cuestión de la fuente incierta de financiamiento fue abordada por ambos grupos, en un caso profundizando la cuestión de la sustentabilidad de ese fondo en relación a la inflación (grupo 1), y en el otro explorando diferentes alternativas de financiamiento públicas y privadas (grupo 2).

En el plenario se siguió discutiendo sobre la cuestión de la inflación y se mencionó que existen alternativas de inversión rentables aún en contextos inflacionarios. También existe la posibilidad de invertir en divisas, y por último también existe la alternativa de pensar en un fondo extingible.

2. Gobernanza y marco legal

En la segunda sesión de trabajo grupal, cada uno de los dos grupos trabajó consignas diferentes. El grupo A discutió acerca de la gobernanza y marco legal necesario a partir de la siguiente lista de preguntas disparadoras.

- ¿Qué otros actores deberían formar parte del debate sobre la constitución de un fondo ambiental? ¿Qué rol jugarían? ¿En que momento incorporarlos al debate?
- ¿Organización del fondo a nivel nacional, regional o por proyectos?
- ¿Cómo se complementarían un fondo ambiental privado con otros fondos estatales?
- ¿Cuáles serían las figuras legales posibles de un Fondo Ambiental?
- ¿Cuál sería el marco legal necesario para respaldar ese fondo? ¿Existe? ¿Hay que crearlo?
- ¿Cuál debería ser la estructura Directiva (composición y forma de gobernanza), y cuál la Operativa (equipo ejecutivo) del Fondo? ¿Cuáles serían las funciones principales de cada uno?

La consigna fue debatir en primer lugar todos estos temas en conjunto identificando aquellas preguntas que no podrían ser respondidas en este momento por falta de información u otras razones, identificando cuál era la información o condición necesaria para continuar el debate en otro momento. Luego de esta primera jerarquización, se solicitó dedicar la mayor parte del tiempo a las preguntas o temas que requirieran mayor debate, e identificar otros temas y/o preguntas no planteados en este taller.

Resultados del grupo de trabajo A

Si bien la definición del destino de los fondos no correspondía al grupo A sino al grupo B, el grupo A necesitaba contar con una definición al respecto porque consideraba que de esto dependían algunos de los temas de gobernanza. Para esto hubo un breve intercambio inicial entre ambos grupos. La discusión giró en torno de si el fondo debe focalizarse en áreas protegidas o también en otros aspectos del desarrollo sustentable. Se concluyó que el fondo debería financiar tanto la conservación como el uso sustentable, argumentando que es un grave error escindir los temas.

Se acordó referir los objetivos del fondo al cumplimiento de las metas de Aichi, pero quedó pendiente analizar cuáles de estas metas son relevantes a esos efectos. Esto involucraría aspectos más amplios que la conservación en áreas protegidas, incluyendo corredores, uso sustentable de biodiversidad, entre otros, y además sería muy atractivo para recibir financiamiento internacional.

En la presentación en plenaria surgió la discusión sobre si el objeto del fondo incluiría también el desarrollo sustentable, y se menciona que las metas Aichi sólo hablan de uso sustentable de biodiversidad.

Se menciona que existen actualmente fondos de fomento a algunas actividades productivas cuya acción podría ser contraria a la que se busca propiciar con este fondo (Ley ovina, Ley de promoción forestal, Fondo Nacional del Tabaco, etc.).

Sobre la figura jurídica y legal, se habla largamente de las alternativas de fondo privado o público. Se menciona a ArgenINTA, que recibe fondos del Estado pero tiene un directorio mixto. También se menciona el Fondo Nacional del Turismo (Ley Nº 25.997/2005). Este fondo se constituye con un porcentaje de los pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior, entre otras fuentes. También se hace referencia a la UNOPS (United Nations Office for Project Services), ente que hace adquisiciones a nombre el estado pero con procedimientos privados. De esa manera agiliza la ejecución presupuestaria, evitando procedimientos burocráticos.

Ante la falta de mayor información de cada uno de los casos precitados, se recomendó llevar a cabo un estudio comparativo de las ventajas y desventajas entre un fondo público y uno privado, investigando sobre la factibilidad legal y política, ventajas tributarias, marco legal

existente o necesario, entre otras cosas. Respecto a esto último, se discutió acerca de una eventual ley de presupuestos mínimos de áreas protegidas o de biodiversidad, o la Ley General del Ambiente vigente, como marco legal para un fondo ambiental.

Sobre la figura legal, fundación o fideicomiso, se sugirió referirse al estudio realizado por FARN sobre el tema.

Respecto al alcance del fondo, se habló de la economía de escala, la conveniencia de tener una sola estructura administrativa que pueda manejar varios fideicomisos (nacionales, regionales), reduciendo así los costos de administración. Se decidió entonces que la mejor opción sería desarrollar – sin descartar la creación de fondos provinciales o regionales- un fondo nacional que mediante convenios apoye iniciativas regionales, provinciales y/o proyectos.

Respecto a otros actores que deberían participar de la discusión se mencionó: la academia; responsables de la meta de Aichi (SAYDS, CONADIBIO, Cancillería), otros actores responsables de metas productivas (MINAGRI), legisladores de Comisiones de Medio Ambiente en el Congreso, COFEMA, SIFAP, APN, cámaras empresariales vinculadas al sector productivo (agropecuario, extractivo, turístico), pueblos originarios y potenciales donantes.

Se propuso establecer una estructura directiva público-privada, la que debería contar con una secretaría ejecutiva.

Se recomendó además contar con un consejo asesor que asegure que los proyectos apoyados por el Directorio tengan calidad, sean socialmente aceptables, entre otras cosas. Los consejos asesores por lo general crecen y luego es difícil juntar a todos en reuniones generales de asesoría, por tanto llegado el caso se pueden armar comités especializados o temáticos.

En la plenaria se mencionó que es importante decidir cómo se renueva el Directorio (por convocatoria o por lista corta). Se resaltó la importancia de mantener la memoria del Directorio y para esto se podrían implementar renovaciones parciales. También se mencionó que las ONGs deberían buscar la forma de organizarse y conformar una agrupación que las nuclee y pueda representar a todo el sector.

Por último se sugirió enviar las minutas de este taller a personas clave y mantenerlas informadas desde el principio de esta iniciativa.

3. Origen, destino y administración de los fondos

El grupo B. discutió siguiendo las siguientes preguntas disparadoras.

- ¿De dónde estima que deben provenir los fondos?
- ¿A qué deberían destinarse esos fondos? ¿Qué condiciones debe cumplir las entidades receptoras?
- ¿se financiarán acciones no reembolsables o mediante préstamos?
- ¿Cómo se administra el fondo financieramente para no descapitalizarse? ¿En que tipo de inversiones podrá participar el fondo para capitalizarse?
- ¿Cómo deben monitorearse que esos recursos están siendo asignados de acuerdo con los objetivos establecidos del fondo? ¿Cómo se monitorea la gestión financiera del fondo?

Las consignas en cuanto a priorización de las preguntas fueron las mismas que las del grupo A

Resultados del grupo de trabajo B

Respecto al destino de los fondos, el grupo discutió una lista amplia de temas que incluyeron la creación de nuevas áreas protegidas y el mantenimiento e implementación de las existentes, energías sustentables, uso sustentable de biodiversidad, esquemas financieros sostenibles, ordenamiento territorial, e incentivos para reservas privadas. Finalmente, y en virtud de la anterior presentación del grupo A se acordó orientar los objetivos del fondo hacia el cumplimiento de las metas Aichi, de manera de complementar los esfuerzos del Estado Argentino.

Respecto a esto último, se discutió en la plenaria que no es conveniente que el Estado deslinde responsabilidades presupuestarias respecto de los temas ambientales como consecuencia de la existencia del fondo ambiental. El aporte del fondo ambiental debe ser complementario, adicional al esfuerzo que le cabe al Estado en el cumplimiento de los compromisos internacionales.

En cuanto al origen del financiamiento para el fondo ambiental, se mencionaron diferentes posibilidades a explorar: individuos, empresas con políticas de responsabilidad social empresaria, fondos de fomento, cooperación internacional, canje de deuda, tributo ambiental de compensación, mecanismos de pagos por servicios ambientales y redireccionamiento de subsidios de otros sectores.

Se priorizó como escenario ideal que el financiamiento provenga de esquemas que respondan al concepto de “el que contamina paga”⁵, buscando que los responsables respondan por el daño generado. En este sentido se priorizó la búsqueda de financiamiento proveniente de un tributo ambiental a grandes emprendimientos o ciertas industrias al estilo del (Fondo Nacional de Medio Ambiente en Brasil).

Respecto a la posibilidad del canje de deuda, se planteó que es un tema sobre el cuál hay que explorar su factibilidad.

Respecto al financiamiento a través de empresas, se tomó nota de los riesgos reputacionales que implica y se insistió en la necesidad de prever mecanismos de resguardo como la diligencia debida previa.

Todas estas posibilidades deben ser analizadas en su momento, algunas podrán ser viables en el corto plazo y otras deben ser desarrolladas.

Todos estos fondos irían a una cuenta bancaria (se puso como ejemplo al Banco de la Nación Argentina), y desde allí se administrarían las inversiones financieras. La gestión de estas inversiones deberían ser coherentes con el objeto del fondo, es decir que se debe considerar el tipo de empresa en la que se invierte a través de la adquisición de instrumentos financieros emitidos por éstas (acciones, opciones, bonos, etc.). En este sentido incluso se consideró la posibilidad de destinar cierta proporción al financiamiento de emprendimientos sustentables.

⁵ Lo cual no habilita que, al que paga, siga contaminando.

Mas allá de estos casos, se consideró que el nivel de riesgo de la inversión debería ser moderado, con un portafolio diversificado, y previendo un fondo de reserva o contingencia para años de rendimientos bajos o negativos.

Se consideró administrar por separado un fondo destinado a sostener los costos de estructura (fondo semilla), de la cartera destinada a los objetivos ambientales.

Se indicó que la cartera de inversiones debe ser monitoreada y auditada, que este monitoreo puede ser tercerizado y que esto tiene un costo.

El Fondo podría financiar acciones o proyectos implementados tanto por el Estado como por ONG's y asociaciones con o sin fines de lucro radicadas en Argentina. Se consideró importante que el destinatario del financiamiento esté formalmente constituido y cuente con algún grado de organización aceptable. También se consideró importante que aporte alguna proporción de contrapartida, ya sea en efectivo o en especie.

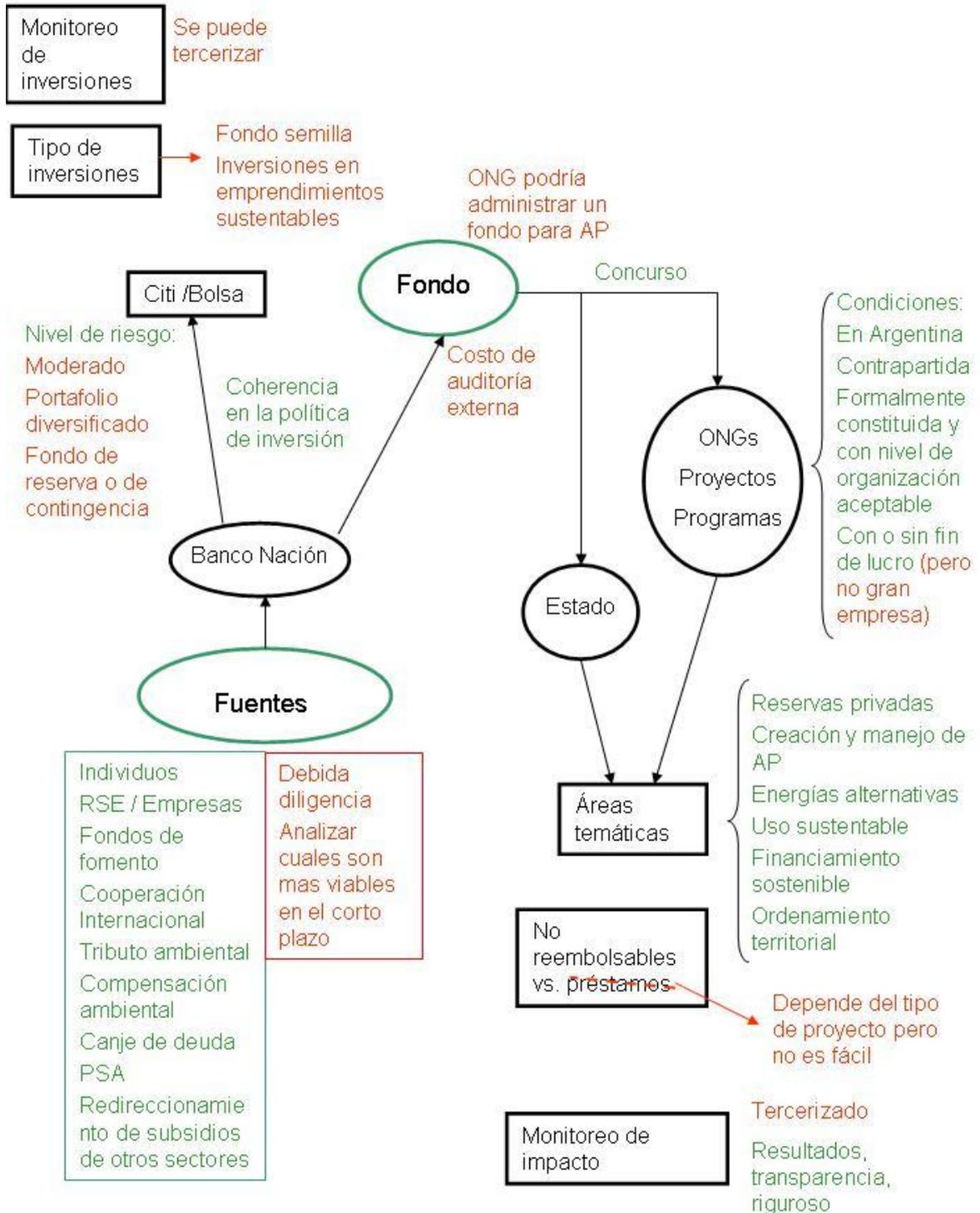
Se indicó que la decisión respecto a la asignación de fondos se podrá decidir por concurso.

Respecto al financiamiento al Estado, en el plenario se discutió el posible conflicto de interés dado por el hecho de que el Estado estará representado en el Directorio. Para esto las políticas de financiamiento a acciones o proyectos del Estado deben estar predeterminadas (no serían concursables), ya que forma parte del objetivo del fondo complementar al Estado. En ese punto se retomó la discusión sobre evitar que el Estado deslinde responsabilidades.

Se discutió la alternativa de otorgar préstamos además del financiamiento no reembolsable. En este sentido se mencionó que la alternativa del préstamo podría depender del tipo de proyecto, pero que no sería sencillo ya que implica riesgo moral. En cambio, este tipo de financiamiento corresponde analizarlo en la cartera de inversiones, como se explicó anteriormente.

Finalmente también se discutió sobre el monitoreo y evaluación de las acciones financiadas. Para esto también se podría descansar en un monitoreo tercerizado. El monitoreo debería ser muy riguroso y transparente, enfocado en resultados.

Todo esto fue esquematizado en un diagrama que se reproduce a continuación, en el que en verde se representan las ideas principales y en rojo los comentarios o alertas.



5. Compromisos y próximos pasos

En el plenario final los organizadores plantearon la propuesta de conformar un grupo de trabajo para continuar con la tarea de sumar voluntades y promover la conformación de uno o más fondos ambientales en base a los acuerdos generados en este taller. El grupo queda en principio conformado por Gustavo Iglesias de TNC, Claudia Janeiro de FPN, Guillermo Martín de APN, Andrea Michelson de FVSA y Miguel Brunswig de la Provincia de Chaco. Más tarde se enviará una convocatoria formal a otras instituciones para invitarlos a sumarse a este grupo de trabajo.

Este grupo se ocupará de avanzar en los próximos pasos propuestos, a saber:

- Organizar un próximo taller aproximadamente para el mes de abril próximo, una vez que se hayan distribuido las conclusiones de este taller a un grupo amplio de actores y se haya avanzado en los temas pendientes identificados.
- Compilar información y documentos relevantes comenzando por los identificados en este taller, y distribuirlos a los actores clave identificados.
- Detectar otros actores relevantes.
- Recopilar bibliografía.
- Crear un espacio virtual para compartir información y contactos.

Además se destacó la oportunidad de aprovechar los conocimientos y experiencias presentes en la RedLAC. En particular se ofrecieron documentos acerca del proceso de creación y aprendizaje de los fondos que participaron de esta reunión (PROFONANPE y Fondo Acción), así como el manual de buenas prácticas de Fondos Ambientales y la caja de herramientas para conformar fondos ambientales (<http://toolkit.conservationfinance.org/>).

Se mencionó la necesidad de generar capacidades en el país para un desarrollo ulterior del tema.

Se propuso desarrollar un estudio sobre los fondos que ya están funcionando en Argentina y que fueron mencionados durante la reunión.

Se volvió a insistir en la conformación de una Red u organismo que nucleee a las ONGs e incrementar su presencia en el próximo taller. También se insistió en la necesidad de involucrar a legisladores, ya que muchas de las propuestas que surgieron en la reunión incluyeron la idea de generar legislación (por ejemplo: ley de presupuestos mínimos) o revisar la existente.

Se mencionó también que puede generar falsas expectativas convocar a diferentes actores sin tener perspectivas serias de la disponibilidad de financiamiento para la constitución de un fondo ambiental. Se propone avanzar prioritariamente en identificar potenciales fuentes de financiamiento y tener un panorama más certero de posibilidades concretas.

Finalmente, a modo de cierre, se solicitó a Alberto Paniagua (PROFONANPE) y a José Luis Gomez (Fondo Acción (Colombia)), que a partir de su experiencia y luego de participar en esta reunión, ofrecieran su visión sobre el taller y sobre esta iniciativa.

José Luis destacó como muy interesante la propuesta de vincular los objetivos de un Fondo Ambiental a las Metas de Aichi, algo que sería muy vendible para conseguir financiamiento. También resaltó la importancia de utilizar la experiencia de La Fidelidad que tiene muchas condiciones para aprovechar como punto de partida. Por último recomendó que los integrantes del grupo de trabajo *“se olviden por un momento de la pertenencia institucional, se saquen los sombreros y sólo se queden con el sombrero de argentinos y argentinas interesados en el medio ambiente. Que de esta manera se aproveche mejor el entusiasmo personal que cada uno le pone para que esto avance”*.

Por su parte, Alberto también destacó la idea de vincular los objetivos de un fondo ambiental a las Metas de Aichi y planteó como principal reto el de la proliferación de fondos en el país que no están operando, y que en este caso se debe lograr una experiencia que sea efectiva y transparente. Para finalizar planteó la situación a la que nos enfrentamos con una metáfora. *“Cuando uno llega al cine con la película empezada, uno se apura para no perderse nada, pero la sala está oscura y uno tropieza y cae. Pero si hacemos una pausa, miramos alrededor y dejamos que las pupilas se adapten a las penumbras, al cabo podemos ver mejor para encontrar el camino a la butaca y disfrutar la película. Así en este momento puede que sintamos que hay mucho por hacer y por entusiasmo nos sintamos tentados a avanzar de prisa y podemos tropezar. Pero si podemos parar la pelota y pensar con más calma los pasos, mirar alrededor y aprender de las experiencias exitosas, podemos alcanzar el suceso”*.

Anexo I. Asistentes al Taller

APELLIDO	NOMBRE	ORGANISMO
Altamira	Mariano	Administración de Parques Nacionales
Apellaniz	Melisa	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
Balabusic	Ana	Administración de Parques Nacionales
Beltrán	Javier	The Nature Conservancy
Brunswig	Miguel	Subsecretaría de Recursos Naturales, Provincia de Chaco
Burkart	Rodolfo	Administración de Parques Nacionales
Caretti	Magdalena	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
Carminati	Alejandra	Fundación Vida Silvestre Argentina
Castelli	Luis	Fundación Patagonia Natural
Cattaneo	Carlos	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
Chiesa	Raúl	Administración de Parques Nacionales
Di Paola	Maria Marta	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Estabillo	Romina	Administración de Parques Nacionales
Font	Martín	Fundación Vida Silvestre Argentina
Galarza	César	Fundación Vida Silvestre Argentina
Gómez	Inés	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Gómez	José Luis	Fondo Acción (Fondo Acción para el Ambiente y la Niñez, Colombia y RedLAC)
Gonzalez Kehler	Juan Jose	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
Harris	Guillermo	Wildlife Conservation Society
Heinonen	Sofia	Conservation Land Trust
Iglesias	Gustavo	The Nature Conservancy
Janeiro	Claudia	Fundación Patagonia Natural
Jaramillo	Manuel	Fundación Vida Silvestre Argentina
Lanz	Inés	Fundación Vida Silvestre Argentina
Lucas	Nicolás	Consultor experto PSA
Mandirola	Adriana	Fundación Vida Silvestre Argentina
Martín	Guillermo	Administración de Parques Nacionales
Martinez	Ulises	Moderador
Michelson	Andrea	Fundación Vida Silvestre Argentina
Miñarro	Fernando	Fundación Vida Silvestre Argentina
Moreno	Diego	Fundación Vida Silvestre Argentina
Musmesci	José María	Fundación Patagonia Natural
Paniagua	Alberto	Fondo Nacional para la Áreas Protegidas por el Estado PROFONANPE

Paredes Arbués	Ximena	Fundación Naturaleza para el Futuro
Peker	Silvana	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
Righi	Carina	Fundación Temaikèn
Rossi	Alejandro	ECOJURE
Salice	Marcelo	Asesor Diputado Basterra
Urtubey	Myriam	Administración de Parques Nacionales
Valls	Mariana	ECOJURE

Anexo II. Agenda del Taller

Martes 20 de noviembre

9:30	Apertura y bienvenida Autoridades de entidades organizadoras y auspiciantes
10:00	La Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (RedLAC) José Luis Gómez R. Presidente de RedLAC
10:40	Pausa para café
11:10	Fondo Nacional para la Áreas Protegidas por el Estado, Perú (PROFONANPE) Alberto Paniagua. Director Ejecutivo de PROFONANPE
11:40	Fondo Acción (Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Colombia) José Luis Gómez R. Director Ejecutivo de Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez
12:10	Panel de preguntas
13:00	Almuerzo
14:30	El Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP) Miguel Brunswig. Provincia de Chaco.
14:50	Fondos Ambientales: La Visión de TNC y aportes para su constitución Gustavo Iglesias. The Nature Conservancy
15:10	Proyecto “Sistema Interjurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas” Claudia Janeiro. Fundación Patagonia Natural.
15:40	Fondo para áreas protegidas públicas y privadas: oportunidades, desafíos y propuestas Andrea Michelson. Fundación Vida Silvestre Argentina
16:00	Es posible financiar las áreas protegidas Guillermo Martín. Administración de Parques Nacionales.
16:20	Pausa para café
16:40	La Estrategia Nacional de Biodiversidad: la importancia de la valoración de la biodiversidad y del financiamiento de las acciones para su conservación. Carlos Cattáneo. CONADIBIO.
17:00	Fondo para la creación del Parque Nacional La Fidelidad Miguel Brunswig. Provincia de Chaco.
17:20	La Ley 26.331 (Ley de Bosques) como un instrumento para la protección de los bosques Nativos. Inés Gómez. Dirección de Bosques - SAYDS
17:40 – 18:00	Cierre del primer día

Miércoles 21 de noviembre

9:30	Resumen primer día y consigna de trabajo
9:50	La inversión en capital natural como complemento al pago por servicios ambientales. Nicolás Lucas
10:20	Trabajo en grupos consigna común: ¿Cuales son las barreras/problemas a superar para la constitución de un Fondo Ambiental en Argentina? Alternativas para superarlos.
11:30	Pausa para café
12:00	Trabajo en grupos 2 consignas. A) ¿Cuáles serían los mecanismos de gobernanza del Fondo Ambiental? B) ¿Cuál debería ser el origen y el destino de los fondos, y como se administran financieramente?
13:15	Almuerzo
14:30	Exposición de resultados por grupos y discusión plenaria
16:30	Pausa para café
16:50	Conclusiones generales y plan de acción
17:50 -18:00	Cierre del taller