



FIPA/AID

FOGUAMA

Fondo Guatemalteco para
el Medio Ambiente

El Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente en el Marco del Financiamiento para la Conservación y el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales

Informe Final

GSD CONSULTORES ASOCIADOS

RICARDO VALLADARES, INVESTIGADOR PRINCIPAL

Guatemala, Agosto de 2002



Índice

Contenido	
1.	Resumen Ejecutivo 1
2.	Reseña Metodológica 5
2.1	Encuadre Conceptual..... 5
2.2	Objetivos del estudio..... 8
2.3	Delimitación del Estudio..... 9
2.4	Recolección y Organización de Datos..... 10
2.5	Devolución de Resultados 10
3.	Resultados..... 11
3.1	Prioridades en Medio Ambiente desde la perspectiva de los Actores..... 11
3.2	Caracterización del sistema de financiamiento en medio ambiente 12
3.3	Agentes de Intermediación Financiera 14
3.4	Ejecutores 15
3.5	Destino del Gasto 16
3.6	Nivel y composición de los gastos en medio ambiente..... 17
3.7	Hallazgos Notables..... 24
4.	Implicaciones de los Resultados para los Fondos Ambientales y el FOGUAMA 26

1. Resumen Ejecutivo

El presente informe contiene los resultados de una exploración sobre las características, estructura y dimensiones del sistema de financiamiento del cual forma parte el Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA). El estudio se efectuó bajo los auspicios del Proyecto de Fortalecimiento Institucional Política Ambiental (FIPA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El objetivo general del estudio se definió como “Identificar la condición actual y perspectivas del FOGUAMA en el marco del sistema de financiamiento del Medio Ambiente en Guatemala.” Para conseguirlo, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Identificar las prioridades de asignación de recursos desde la perspectiva de los actores sociales;
- Caracterizar el flujo de financiamiento para el medio ambiente en Guatemala, identificando fuentes, fondos y ejecutores de los recursos en diversas acciones del sector ambiental; y
- Efectuar un balance (...) ¹ del FOGUAMA en términos de su contribución a la gestión de recursos adecuada a las prioridades institucionales de asignación de recursos al medio ambiente.

El proceso del estudio partió de la definición y el ajuste del diseño de la metodología entre el equipo de consultoría de GSD y FIPA. La recopilación de información financiera sectorial se realizó a través de entrevistas con informantes clave institucionales y de revisión de información financiera institucional y sectorial. Los datos recabados fueron organizados dentro de una base de datos. Una primera revisión señaló limitaciones en la identificación del destino programático de los fondos y en la identificación de los límites temporales de los gastos causados, los cuales fueron resueltos a través de una segunda ronda de entrevistas. Los datos finales, organizados en Cuadros cruzados se tamizaron por línea de gasto de acuerdo a criterios de inclusión dentro del gasto ambiental. Los flujos se reconstruyeron para evitar doble contabilidad y organizados en cuadros y gráficas para su interpretación y presentación.

Una primera versión de los resultados se presentó a un grupo amplio de representantes sectoriales, que señalaron necesidades de depuración para incluir únicamente gasto estrictamente ambiental; y la necesidad de una clasificación de gasto que diferenciara proyectos de medio ambiente y gastos con incidencia ambiental, excluyendo estos últimos.

El resultado del análisis de resultados por parte del equipo de consultoría y en consultas con FIPA y dichos representantes sectoriales se incluye en este informe, sujeto luego a dos rondas de revisión.

¹ En este informe se examina únicamente la relación entre el FOGUAMA y los flujos de ingreso y gasto sectoriales, ya que las consideraciones de su operación institucional son tratados en otro documento.

El estudio parte de algunas delimitaciones que es importante subrayar:

- Conceptualmente, se incluyeron en el gasto ambiental erogaciones para fortalecimiento de la conducción del medio ambiente, conservación de la naturaleza, manejo sostenible, recuperación de áreas degradadas y reducción de impactos ambientales.
- En términos temporales se consideró un horizonte de ejecución de gastos entre 1999 y 2001, inclusive.
- Desde la perspectiva institucional se incluyeron entidades en las que las actividades ambientalistas constituyen el principal o único componente.

Estas delimitaciones contribuyen a evitar riesgos derivados de la distorsión por gastos elevados de infraestructura de saneamiento (con fuertes impactos ambientales negativos); de la doble contabilidad por tomar recursos como ingreso en el primer año y gasto en los subsecuentes; y de sesgar el gasto ambiental con gastos que, a pesar de este calificativo, no lo son en la práctica. La enumeración específica de organizaciones incluidas no se detalla en este documento como parte del compromiso de confidencialidad adquirido.

En todo caso, es importante señalar que este es un primer ejercicio de aproximación a la información. El mismo deberá someterse a revisión y seguimiento, particularmente en términos de perfeccionar la clasificación de gastos, completar la información de entidades que no presentaron datos, excluir datos que no sean ambientales, y generar series temporales que permitan percibir la tendencia del ingreso y gasto del sector.

A continuación se describen los principales resultados encontrados.

El FOGUAMA fue creado mediante Acuerdo Gubernativo No. 195-97, adscrito entonces a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), hoy Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), con el objeto de “apoyar en forma integral y multisectorial el financiamiento de proyectos de desarrollo ambientalmente sostenibles que tiendan a la protección y uso racional de los recursos naturales y culturales de la nación”².

Actualmente se debate en torno a las opciones más eficientes para ejecutar los recursos públicos; el papel de los fondos de gobierno, y entre ellos, fondos ambientales como el FOGUAMA, se encuentra bajo revisión. En ese contexto, el presente documento ofrece un aporte al análisis de la estructura y alcances de sistema de financiamiento de las entidades del sector ambiental en Guatemala, el papel actual y potencial del FOGUAMA como parte de ese sistema, y las opciones de asistencia a dicho papel que ello sugiere.

Para obtener estos resultados se recolectó información de las entidades principales – desde el punto de vista del monto de recursos movilizado – en el sector público, las ONG, las agencias de cooperación y otras entidades. En las visitas realizadas a dichas entidades se requirió información sobre las fuentes y los usos del financiamiento dirigido al sector ambiental; además, se indagó sobre los objetivos de la institución y cuáles eran, en opinión de sus directivos, las prioridades del medio ambiente en Guatemala.

² Según Art. 2 del Acuerdo Gubernativo 195-97

Los resultados presentan algún grado de incertidumbre en términos de las cantidades movilizadas, ejecutadas y pendientes de ejecución, debido a que no todas las organizaciones tuvieron o hicieron disponible la información para esta clasificación. Se reportan recursos movilizadas hacia el medio ambiente de 1999 a 2001, incluyendo un volumen de recursos no especificado que no ha sido ejecutado aún, pero que ya se encuentra disponible para las entidades que habrán de ejecutarlo.

Según se señala anteriormente, para fines del estudio ha sido necesario introducir una delimitación de lo que significa gasto ambiental, en virtud de la cual no se incluyen los gastos efectuados por entidades que no pertenecen al campo del medio ambiente, pues resulta imprecisa la medida en que su denominación como “gasto ambiental” corresponde a una inversión específica en la conservación y uso racional de los recursos naturales. Aunque algunos gastos tienen implicaciones ambientales, no son hechos como parte del ejercicio de política ambiental, y por ello se excluyen. Así, tampoco se contaron los gastos en agua y saneamiento, pues es debatible el tipo de impacto que tales inversiones ejercen a la larga sobre las condiciones ambientales, dada la forma en que se realizan actualmente los proyectos en dicha temática. Por razones obvias, se han descontado los montos de los proyectos aprobados en el período 1999-2001, pero que todavía no principian a ejecutarse y los fondos que aún se encuentran en negociación. Los recortes efectuados suman EUA\$ 232.6 millones del total que nos fuera reportado en la pesquisa. De estos, el 48.6% está en negociación o pendiente de ejecución, y el 35.6% es ejecutado por entidades ajenas al campo ambiental. Los fondos sociales (FIS, FONAPAZ, FSDC) manejaron dos quintas partes de los recursos efectivamente recibidos y ejercidos que se excluyeron por esta causa.

Aún con estos recortes, los resultados pueden parecer sorprendentes en cuanto al nivel de los recursos movilizadas al sector. En realidad, el ritmo en que se deterioran las condiciones del medio ambiente en ecosistemas humanos (agua y saneamiento, particularmente) y naturales del país exige intervenciones mucho más decididas, que sin embargo no es posible efectuar debido a la estrechez presupuestaria de las entidades públicas y al rezago en la aprobación e inicio de los proyectos de cooperación que habrán de complementar el esfuerzo nacional.

En el período que va de 1999 a 2001, en Guatemala fueron destinados EUA \$ 132 millones a las actividades específicas del medio ambiente; aportes principales fueron los de gobierno central (36.9%), cooperación bilateral (21.1%), cooperación multilateral (15.0%) y préstamos al gobierno por instituciones financieras internacionales (14.5%).³

De ese total, las fuentes financieras trasladaron EUA \$ 86 millones a los agentes de intermediación del sector (que captan y asignan los recursos), y transfirieron a los ejecutores directos EUA \$ 46 millones. Por su participación en el manejo de recursos, los agentes más importantes fueron los proyectos (entes organizativos de carácter transitorio, establecidos como unidad ejecutora de un proyecto), principalmente los públicos (89.2%) y en complemento los proyectos privados (3.7%).

La ejecución del gasto fue efectuada principalmente por entidades descentralizadas y autónomas (56.9%) y por ONG (24.5%). Aunque el destino principal referido por las

³ Los montos que sustentan estos análisis se presentan, de forma general, en las tablas de este documento, y de forma específica en un anexo reservado, por compromisos de confidencialidad.

fuentes financieras fue el manejo sostenible de los recursos naturales (EUA \$111 millones de EUA \$ 132 millones aportados – 84%), los agentes privilegiaron la reversión y reducción de impactos ambientales (EUA \$ 40 millones de EUA \$ 69 millones – 58%). Al final, los ejecutores directos del gasto distribuyeron éste así: manejo sostenible de recursos (41.5%), reversión y reducción de impactos (42.5%), conservación (15.7%) y fortalecimiento institucional (0.3%).

El análisis del flujo indica que el papel de los agentes intermediarios en el financiamiento del sector ambiental es importante (92.9%); sin embargo, en la experiencia de Guatemala en los últimos tres años, se ha preferido la estructura temporal de los proyectos como mecanismo de intermediación, a los fondos ambientales públicos o privados, los cuales manejan apenas el 7.1% de los fondos con intermediación.

Por otra parte, es importante destacar la necesidad de fortalecer el componente de rectoría, regulación y fortalecimiento institucional. Las prioridades identificadas por los actores sociales así lo plantean, y el análisis del gasto efectuado en la materia indica que se le destina apenas el 0.3% del gasto ejercido por los ejecutores.

Los hallazgos de este estudio sugieren que el fortalecimiento de los fondos ambientales para mejorar el sistema de financiamiento de las actividades del medio ambiente, requiere un énfasis mayor en las áreas de:

- a) Capacidad de rectoría. Es necesario examinar y redefinir el papel de los fondos ambientales en el conjunto del sistema de ingreso y gasto ambiental. En la medida en que la proporción de recursos que movilizan es relativamente pequeño, convendrá orientar los mismos al desarrollo de la capacidad rectora, de regulación y fortalecimiento institucional.
- b) Capacidad de los fondos ambientales de movilizar recursos públicos específicos y de administrar los recursos captados por el gobierno para la ejecución de proyectos ambientales;
- c) Capacidad de los fondos ambientales de movilizar e integrar recursos de fuentes privadas y externas;
- d) Capacidad de los fondos ambientales de asignar los recursos a entidades y proyectos en forma transparente y consistente con prioridades nacionales establecidas en consulta nacional; y
- e) Capacidad de los fondos ambientales de ejercer control sobre la calidad de la ejecución de los recursos distribuidos.

El documento plantea brevemente la metodología empleada en la ejecución del estudio; luego, describe los hallazgos sobre el financiamiento del sector ambiental. Finalmente, el documento concluye con algunos elementos para el debate en torno a la política pública necesaria para aumentar el nivel y mejorar la distribución de los recursos destinados al medio ambiente en Guatemala y para potenciar el papel del FOGUAMA en dicho contexto.

2. Reseña Metodológica

En este apartado se describen los conceptos, los procedimientos y las limitaciones del proceso de ejecución del análisis del sistema de financiamiento hacia el medio ambiente en Guatemala.

2.1 Encuadre Conceptual⁴

El estudio del sistema de financiamiento de cualquier sector tiene como objeto central el flujo de recursos, es decir, la corriente monetaria que ingresa y se distribuye desde su origen hasta el consumo final de los bienes y servicios financiados. Para efectuar el análisis de los flujos de financiamiento y gasto en el sector ambiental es necesario reconocer cuatro elementos clave:

- *Las entidades*, es decir, las organizaciones emisoras y receptoras del flujo de recursos;
- *Los mecanismos* o tipos de transacción que permiten el traspaso de recursos de una a otra entidad;
- *Los montos*, es decir, el volumen de recursos movilizado entre entidades mediante determinadas transacciones;
- *Los usos*, es decir, en qué actividades de generación de servicios o bienes se utiliza el financiamiento.

2.1.1 Las entidades

De acuerdo con su papel dentro del sistema de financiamiento, las entidades pueden corresponder a una o más de las siguientes categorías:

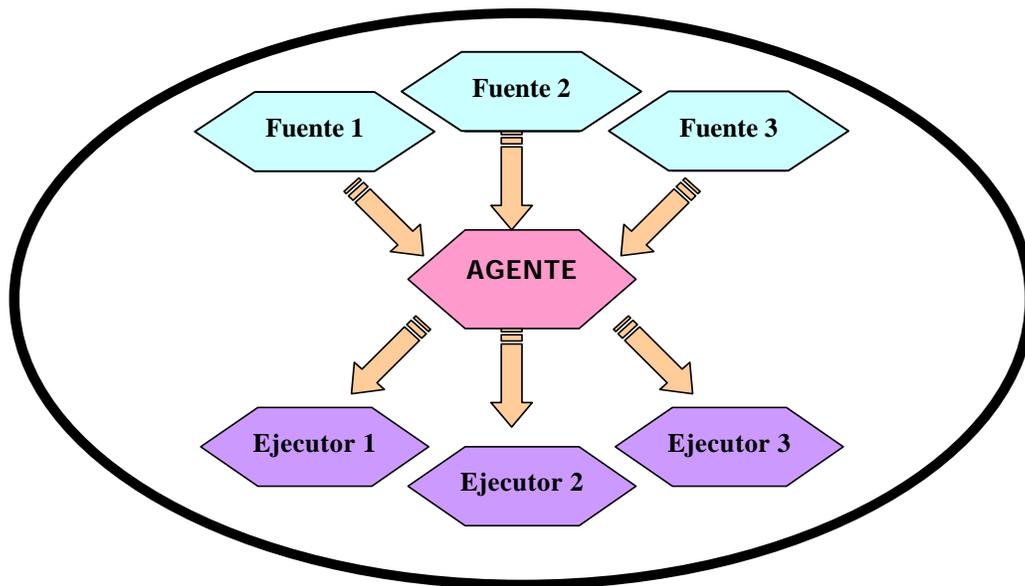
- *Fuentes*: Punto de origen del flujo, donde se toma la decisión de aportar a la conservación y el manejo sostenible de recursos.
- *Agentes*: Intermediarios financieros que “movilizan” los recursos, los integran y resguardan, y toman decisiones sobre cómo invertirlos, tanto para su acrecentamiento, como para su utilización final en actividades a favor del ambiente.
- *Ejecutores*: Entidades que producen bienes o servicios para el medio ambiente, cuyo papel en el flujo consiste en convertir el financiamiento movilizado en insumos de su proceso de producción de bienes o prestación de servicios.

Los agentes intermediarios constituyen un eslabón articulador (Figura 1) entre las entidades con capacidad de implementación de programas ambientalistas y las entidades que asignan una parte de sus recursos a este fin. Tienen un papel complejo porque a la vez que incentivan la movilización de recursos a partir de fuentes diversas, con frecuencia deciden a qué ejecutor trasladar financiamiento, y en apoyo a qué tipo de intervenciones. Algunos

⁴ Esta discusión se basa en: Grupo Intersectorial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales (1993). *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*. Bruselas, p. 75.

agentes están constituidos como *fondos*, lo cual significa que será una preocupación adicional para ellos determinar cómo resguardar los recursos que conforman su capital, y en qué mezcla de inversiones colocarlo para lograr el mayor rendimiento con el menor nivel de riesgo posible.

Figura. 1 Entidades participantes dentro del análisis de flujo de recursos



2.1.2 Los mecanismos

Existe variedad de opciones para transferir recursos entre entidades. Entre los mecanismos más utilizados se puede citar los siguientes:

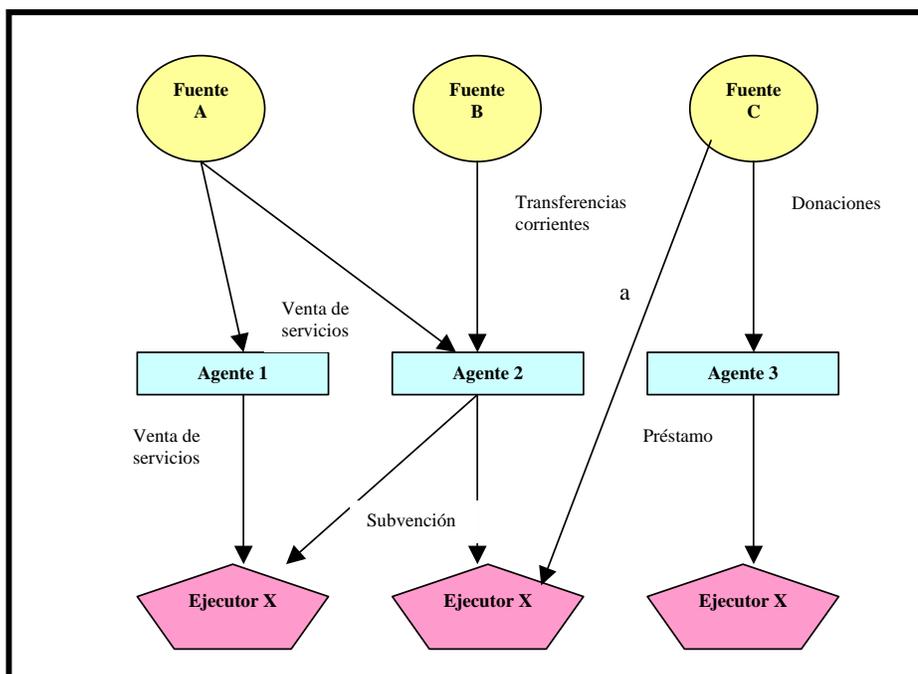
- *Transferencia corriente*: en el sector público, es la manera en que se ejecuta el presupuesto de egresos: el Ministerio de Finanzas capta ingresos que luego canaliza a las dependencias por medio de transferencias corrientes – es decir, flujos monetarios para sufragar los gastos ordinarios de la entidad.
- *Ingresos privativos*: se refiere a la captación de recursos de las entidades por medio de multas, recargos, subastas y otras formas extraordinarias de obtener recursos del público. La entidad que colecta estos fondos puede utilizarlos como complemento a sus ingresos ordinarios.
- *Venta de bienes o servicios*: Las entidades ejecutoras captan recursos mediante un contrato de compra-venta de bienes o servicios, ya sea los que forman parte de su competencia cardinal o de actividades paralelas que se realizan con el único fin de obtener financiamiento.
- *Subvención*: Mediante convenio, una entidad recibe financiamiento para realizar un proyecto, del cual se derive un producto. La entidad que subvenciona no es propiamente un comprador ni el que recibe la subvención es un vendedor. Sin embargo, el financiamiento está sujeto a la preparación y presentación del producto,

que deberá recibir aceptación antes de finalizar el convenio. Es común que las subvenciones se otorgan como resultado de procesos competitivos entre proyectos.

- *Donación*: La entrega de recursos en este caso no está mediada por un contrato que asuma la generación de productos, como en el caso de la subvención. Distintas formas de donación pueden presentarse: de una agencia de cooperación a un gobierno, un fondo ambiental o una ONG ejecutora; de una empresa a una organización ambientalista; de los particulares a un fondo mundial o a una ONG internacional –como aportes extraordinarios o como cuotas periódicas.
- *Préstamo*: La entrega de recursos a condición que sean devueltos – cobrando además un rédito por el uso del dinero – introduce dilemas en la identificación de la fuente. Si bien en el corto plazo el dinero se origina en la entidad acreedora, la acción de prestarlo representa el uso actual de los ingresos futuros del deudor.
- *Intereses y utilidades*: Los réditos ganados por depósitos e inversiones del capital financiero de las entidades se convierten en fondos disponibles para ejecutar las actividades de la organización. Es un mecanismo muy utilizado por los fondos ambientales.

Cuando las entidades ejecutoras obtienen apoyo de las fuentes de financiamiento en forma directa se produce un flujo sin intermediación (flecha “a”, Figura 2). Cuando los ejecutores perciben sus ingresos de agentes intermediarios, que han buscado esos recursos desde sus propias fuentes financieras, se produce un flujo con intermediación. Un objetivo de la medición de los flujos de financiamiento y gasto consiste en establecer el peso de los flujos con intermediación (basados en agentes financieros) dentro del total de gastos en el período.

Figura. 2 Ejemplo de flujos de financiamiento: entidades y mecanismos.



2.1.3 Los montos

La determinación de los montos que se transfieren de una a otra entidad mediante diversos mecanismos permite dimensionar tanto el inventario general de los recursos como su distribución por fuentes, agentes y ejecutores. Esto resuelve problemas de registro, entre los que caben mencionar:

- **Asimetría en el reporte.** Ocurre cuando dos entidades reportan cifras distintas en una transacción o transferencia, por ejemplo, cuando un cooperante reporta una cifra más alta que el receptor de la ayuda; es probable que algunos gastos en la entrega de la ayuda (como la administración de los fondos o las visitas internacionales de asistencia) no sean tomadas en cuenta por el receptor aunque sí por el donante.
- **Doble contabilidad.** Ocurre cuando no existe información adecuada de un ejecutor de recursos sobre la fuente financiera, o de la fuente sobre sus ejecutores y se cuenta dos veces el mismo monto;
- **Asincronía en el registro.** Las entidades públicas tienen períodos definidos de apertura presupuestaria y cierre contable. Otras entidades pueden tener diversos esquemas de ejecución de gastos, sólo relacionados con el año fiscal por motivos tributarios. Sin embargo, en el caso de los recursos externos, es probable que el calendario de ejecución siga períodos que exceden el plazo anual, y que no existan o no se tenga acceso a la información de balance de fin de año. Esto obliga a plantear análisis de períodos bienales o trienales del flujo de recursos.

2.1.4 Los usos

El concepto de gasto ambiental puede delimitarse considerando cuáles gastos se consideran gastos ambientales y cuáles no. Algunas partidas de gasto público identificadas como ambientales, como el saneamiento ambiental, son rechazadas dentro del concepto de gasto ambiental porque sus efectos nocivos sobre el ambiente natural no son compensadas o simplemente no se hacen visibles ante la utilidad que puedan generar en el contexto urbano al que sirven. También pertenecen a este esquema los proyectos destinados a la tecnificación agrícola, la titulación de tierras o la urbanística municipal.

La definición de límites al gasto deberá ser discutida al presentar resultados de los estudios, y sobre la base de consensos llegarse a una nueva delimitación. En el presente estudio se encontraron distintos niveles de detalle en las organizaciones sobre el uso de los recursos; el mínimo común correspondió a las categorías siguientes:

- Rectoría, regulación y fortalecimiento institucional
- Conservación de la naturaleza
- Manejo sostenible de recursos
- Reversión / Reducción de impactos

2.2 Objetivos del estudio

De acuerdo con los términos de referencia y propuesta de la consultoría, el estudio se orientó al cumplimiento de los objetivos transcritos a continuación.

2.2.1 Objetivo General:

Identificar la condición actual y perspectivas del FOGUAMA en el marco del sistema de financiamiento del Medio Ambiente en Guatemala.

2.2.2 Objetivos Específicos:

Dentro del proyecto, los objetivos específicos referido a este trabajo plantean:

- Identificar las prioridades de asignación de recursos desde la perspectiva de los actores sociales.
- Caracterizar el flujo de financiamiento para el medio ambiente en Guatemala, identificando fuentes, agentes y ejecutores de los recursos en diversas acciones del sector ambiental.
- Efectuar un balance (...) ⁵ del FOGUAMA en términos de su contribución a la gestión de recursos adecuada a las prioridades institucionales de asignación de recursos al medio ambiente.

2.3 Delimitación del Estudio

Para la ejecución del estudio fue definido el alcance conceptual, temporal e institucional de las estimaciones de gasto, como sigue:

- Desde la **perspectiva conceptual**, se incluyeron dentro del gasto ambiental las erogaciones para el fortalecimiento de la conducción (rectoría, regulación e institucionalidad) del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y el manejo sostenible de recursos naturales del país. También se incluyen aquellos gastos destinados a la recuperación de áreas degradadas o reducción de impactos ambientales.
- Desde la **perspectiva temporal**, se consideró un horizonte de ejecución de gastos entre 1999 y 2001.
- Desde la **perspectiva institucional**, fueron incluidas las entidades en las que las actividades ambientalistas constituyen un componente principal.

Estas delimitaciones fueron seleccionadas para evitar algunos riesgos, entre ellos:

- Distorsionar el monto de financiamiento “ambiental” con los montos elevados de las obras de infraestructura de saneamiento – municipales o de gobierno central – que al funcionar se convierten en fuente de impactos ambientales negativos;
- Contabilizar doblemente los recursos, como ingreso en el primer año de su ejecución y como gasto en los años subsecuentes;
- Sesgar el gasto ambiental con presupuestos y gastos de entidades que no trabajan directamente en medio ambiente, y de las cuales no se tiene medios para verificar que el financiamiento con esa etiqueta corresponde a implementación efectiva.

⁵ En este informe se examina únicamente la relación entre el FOGUAMA y los flujos de ingreso y gasto sectoriales, ya que las consideraciones de su operación institucional han sido cubiertos previamente.

2.4 Recolección y Organización de Datos

La recolección de información se dirigió a entidades que cumplen los papeles de fuente financiera, agente o ejecutor de gastos en medio ambiente. Fue necesario realizar una priorización de entidades, tomando en cuenta el monto de financiamiento que movilizan y el alcance territorial de sus intervenciones. La identificación de entidades se efectuó con el apoyo de expertos del sector.

Se generó una base de datos, utilizada para ingresar la información directamente durante la recolección. Se encontraron debilidades en la identificación del destino programático de los fondos y en la identificación de los límites temporales de los gastos causados. Esto motivó una segunda ronda de entrevistas, que contribuyó a mejorar el banco de datos necesario para el análisis.

La mayoría de las entidades visitadas prestó su colaboración al estudio. Pocas de ellas tuvieron dificultades para compartir su información. Sin embargo, los datos no siempre estuvieron presentes con el nivel de precisión y especificidad esperado.

Los datos fueron organizados en cuadros cruzados. Cada línea de gasto fue tamizada por los criterios de inclusión dentro del gasto ambiental hasta contar con una lista de transacciones entre entidades. El paso siguiente fue reconstruir los flujos con el propósito de evitar la doble contabilidad. Los totales por fuente, agente, componente de gasto y ejecutor fueron organizados en cuadros y gráficas para su interpretación e inclusión en el informe final.

2.5 Devolución de Resultados

Una primera versión de los resultados obtenidos en el trabajo de campo fue presentada a un grupo amplio, representativo de distintas entidades que trabajan a favor del medio ambiente en Guatemala. Además de contribuir con la interpretación de resultados, los asistentes llamaron la atención sobre ajustes necesarios para mejorar el informe:

- La necesidad de depurar los datos para representar únicamente los recursos gastados por entidades ambientales en temas de medio ambiente. De otra forma no se reflejaría adecuadamente la situación actual: no hay recursos suficientes para proyectos de recursos naturales y de biodiversidad propiamente dichos.
- Introducir una clasificación de los gastos ambientales que defina y diferencie entre proyectos de medio ambiente y actividades con incidencia ambiental (como los proyectos de agua y drenajes). El grupo hizo énfasis en que bajo la bandera ambiental se ejecutan algunos recursos para otros temas, ya que no es lo mismo efectuar inversiones directas para el medio ambiente a invertir en otras acciones incluyendo algún componente ambiental.

3. Resultados

3.1 Prioridades en Medio Ambiente desde la perspectiva de los Actores

Aunque existe dispersión en la identificación de prioridades por los actores relevantes del sector ambiental, su agrupación por temas muestran ciertos patrones de convergencia.

3.1.1 Política y Planificación Ambiental

Ante el vacío de políticas en el sector ambiental, es prioritario fijar una política de Estado que defina las acciones para un mejor manejo del medio ambiente, que establezca con precisión el papel del estado en los procesos de manejo y conservación de los recursos naturales y que oriente a la realización de un plan de ordenamiento del territorio nacional para determinar el uso y la capacidad de uso de las tierras.

3.1.2 Areas Protegidas

Se considera prioritario consolidar el sistema nacional de áreas protegidas, no solamente en el papel, sino con recursos asignados y entidades responsables de su manejo. Deben tomarse en cuenta diferentes categorías y criterios de manejo, además de focalizar en aquellas áreas valiosas y factibles de ser conservadas. Esta prioridad incluye la participación de la población, bajo el mecanismo de coadministración. El proceso demanda, como punto de partida, el fortalecimiento institucional a todo nivel, y principalmente a nivel local.

3.1.3 Alternativas Económicas para la Conservación

Es muy importante identificar y apoyar opciones de desarrollo sostenible, compatibles con el medio ambiente, entre ellas, las alternativas económicas productivas para los pobladores dentro y en los alrededores de las áreas protegidas. Los negocios verdes constituyen mecanismos compatibles con la conservación que permiten trabajar con la gente, en lugar de prohibir el acceso a las áreas.

3.1.4 Educación e Información

La educación ambiental es una prioridad. Más allá de las acciones de sensibilización y educación ambiental se requieren esfuerzos de formación de recursos humanos en aspectos ambientales, por medio del sistema educativo formal, y la capacitación de miembros de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la gestión ambiental.

3.1.5 Investigación

Se considera prioritario desarrollar mucha más investigación científica sobre temas ambientales, para mejorar la planificación ambiental y las intervenciones específicas, para efectuar una valoración adecuada de los recursos naturales y para mantener un monitoreo constante del uso de los recursos en el país.

3.1.6 Financiamiento

En el tema de financiamiento, se identificó como prioritario el aumento de los recursos públicos destinados al ambiente, la canalización mayoritaria del financiamiento externo a través de fondos ambientales y la coordinación para una inversión de recursos más

eficiente. Fue puntualizado que los sistemas establecidos requieren prioritariamente contar con sostenibilidad financiera, especialmente el mantenimiento de áreas protegidas. Como contrapartida, fue presentada la necesidad de establecer mecanismos eficientes de control y supervisión de la ejecución, así como la verificación de que los proyectos generen resultados concretos para la gente y el medio ambiente.

3.1.7 Temas Ambientales

En menor proporción que los anteriores, fueron mencionados algunos temas ambientales que se consideran prioritarios. El agua tuvo una mención frecuente, indicándose la prioridad de investigar, manejar adecuadamente y conservar el recurso hídrico del país. También fueron mencionados los temas de: la contaminación del aire y del agua, el tema de las basuras y desechos, el manejo y la protección de bosques.

3.1.8 Visión de Conjunto

Las prioridades mencionadas sugieren que los actores convergen en una lectura de fragmentación de las iniciativas, vacío de liderazgo sectorial, insuficiencia de recursos públicos para el sector ambiental y una ejecución de proyectos sin suficiente control para garantizar resultados costo-efectivos. La aplicación actual de financiamiento ocurre en ese marco, y los actores consideran prioritario hacer más eficiente el sistema de captación, asignación y ejecución de los fondos, incluyendo acciones locales para desarrollar alternativas económicas para la conservación. En esa perspectiva, se plantea que una parte cada vez mayor de los fondos dirigidos al medio ambiente, debería ser canalizada por fondos ambientales que, en forma imparcial, elijan las mejores opciones en correspondencia con una política ambiental clara y las prioridades nacionales que de ella deriven.

3.2 Caracterización del sistema de financiamiento en medio ambiente

3.2.1 Fuentes de Financiamiento para el Sector Ambiental

La división más amplia de fuentes financieras para el medio ambiente incluye tres grandes grupos: fuentes públicas, fuentes privadas y fuentes externas. En los apartados siguientes se describe cada tipo y se presentan las entidades representativas de cada grupo en Guatemala.

3.2.2 Fuentes Públicas

Una de las principales fuentes públicas, en el caso de Guatemala, es el **gobierno central**, que asigna recursos para cubrir gastos en medio ambiente al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), así como al de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); el gobierno central también asigna recursos al Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP) y al Instituto Nacional de Bosques (INAB).

Hay también dos **fondos ambientales**: el Fondo Nacional para la Conservación (FONACON) y el Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA). A diferencia de los fondos sociales, que financian los proyectos ambientales directamente con los recursos captados, los fondos ambientales casi exclusivamente ejecutan los réditos que producen los recursos que integran el fondo. Por ello, es central a tales entidades el acopio de recursos para capitalización. Los fondos no se consideran fuente de financiamiento sino

intermediarios debido a que reciben los recursos de gobierno central ya destinados a actividades ambientales.

3.2.3 Fuentes Privadas

La participación de las **empresas** (es decir, las entidades privadas con fines de lucro) incluye las donaciones y suscripciones – igual que los hogares – en apoyo a actividades ambientalistas. Además, existen empresas que, por la rama de actividad a la que pertenecen, están afectas a un conjunto de impuestos, tasas, licencias, multas y pagos por servicios agrícolas y otros. Tal es el caso de las empresas extractivas y las que tienen impacto ambiental como resultado de sus desechos.

Las **entidades privadas sin fines de lucro** (fundaciones, fondos en fideicomiso y otras) ya sea que trabajen específicamente en el sector ambiental o destinen recursos a diversos sectores de desarrollo, constituyen fuentes de financiamiento para proyectos y actividades ambientalistas. Algunas organizaciones no gubernamentales que ejecutan proyectos ambientales, tienen como soporte económico una fundación o fideicomiso, y utilizan los réditos que produce el capital para el financiamiento total o parcial de sus actividades.

3.2.4 Fuentes Externas

Existe una diversidad de fuentes externas para el medio ambiente. Las fuentes de asistencia oficial al desarrollo (AOD) pueden ser **bilaterales** (como USAID, Embajada de Holanda, o el Gobierno Alemán) o **multilaterales** (como el GEF o el BID). Estas interactúan principalmente con los gobiernos, aunque finalmente la ejecución del financiamiento esté a cargo de entidades no gubernamentales. Como se explica más adelante, no porque provengan de fuentes externas se consideran siempre recursos externos; son cooperación externa si no son reembolsables, es decir, donaciones.

Las fuentes **externas privadas** pueden ser los fondos ambientales no gubernamentales (WWF, por ejemplo) y las ONG internacionales (como TNC).

En Guatemala, se ha establecido el Fideicomiso de Conservación de Guatemala (FCG), el cual es un intermediario financiero que capta recursos de fuentes externas.

Para cualquier persona natural o jurídica, un préstamo representa la decisión de utilizar actualmente sus ingresos futuros. De ello se desprende un criterio básico para la clasificación de los préstamos que otorgan los organismos financieros internacionales al sector público. Dado que tales recursos serán reembolsados por el gobierno utilizando en próximos períodos el dinero de los contribuyentes, tales préstamos no se consideran recursos de fuente externa, sino recursos públicos.

Las diversas fuentes de financiamiento para el sector ambiental, organizadas según origen institucional, se presentan en la Cuadro 1.

Cuadro 1. Clasificación de Fuentes de Financiamiento en el Sector Ambiental

Públicas	Privadas	Externas
Gobierno central	Hogares	Bilaterales (Gobiernos)
Préstamos IFI	Empresas	Multilaterales (Agencias)
Impuestos específicos	ONG	Instituciones Financieras Internacionales
	Académicas	ONG y fondos internacionales

3.3 Agentes de Intermediación Financiera

Entre las funciones más importantes del sistema financiero del sector ambiental se cuenta la función de intermediación. En el ámbito conceptual, los agentes financieros realizan, como principales funciones, la movilización, el acopio y resguardo, la inversión segura pero rentable, y la distribución priorizada y efectiva de recursos entre entidades ejecutoras de programas y proyectos de interés ambiental.

La **movilización de recursos** puede ser un condicionante de peso en la capacidad nacional para responder a los desafíos del medio ambiente. Es una tarea que implica convertir en fuentes de financiamiento a entidades públicas y privadas, utilizando con ese fin estrategias que permitan la continuidad del flujo y la sostenibilidad de los esfuerzos.

El **acopio de los recursos** es una función importante si han de emprenderse proyectos de gran alcance. Cada fuente por sí misma solo es capaz de alcanzar cierto nivel de financiamiento; la función de acopio permite consolidar volúmenes de recursos suficientemente elevados para proponerse metas de alcance mayor. Los intermediarios que realizan esta función generalmente se conocen como **fondos ambientales** y, ya sea que pertenezcan al sector público o privado, su existencia se basa en la acumulación de los recursos captados.

La **inversión de los recursos** supone la identificación de alternativas de colocación de los fondos captados de acuerdo con la mejor combinación entre riesgo y rentabilidad. En general se recomienda que las inversiones se distribuyan entre distintas opciones, monedas y entidades (internas y externas) para una distribución equilibrada del riesgo. La inversión de los recursos tiene como propósito, cuando menos, mantener la capacidad adquisitiva del dinero acopiado, e idealmente persigue el acrecentamiento del fondo y la creación de una disponibilidad de réditos para financiamiento de iniciativas ambientales.

La **distribución de recursos** es una de las funciones más sensibles de los intermediarios financieros, pues los procedimientos y criterios para la selección de las alternativas de financiamiento determinan si el empleo de los recursos fue pertinente y eficaz. Los fondos públicos suelen correr el riesgo de convertirse en mecanismos alternos de financiamiento de entidades del sector ambiental que ya cuentan con presupuesto de gobierno. Los fondos privados se exponen al sesgo de distribuir los recursos entre un número limitado de contrapartes. La aplicación de concursos y evaluaciones de desempeño introduce un factor de competitividad que es muy sano en el contexto de la intermediación financiera.

En Guatemala, los ministerios de línea (que forman parte del gobierno central) funcionan como intermediarios cuando asignan recursos a sus propias dependencias y otras entidades; tal es el caso de MARN y MAGA. También son intermediarios financieros del sector público, aunque como entidades descentralizadas y autónomas, instituciones tales como el CONAP, el INAB y el INFOM, que captan recursos para ser ejecutados por otras entidades. El CONAP traslada financiamiento hacia actividades de conservación realizadas por ONG y otras entidades; en el caso del INAB, existe un programa de incentivos forestales que distribuye fondos entre particulares (PINFOR); el INFOM, coloca recursos para agua y saneamiento en las municipalidades, o contrata directamente a las empresas que realizan este tipo de obras.

Otras entidades no gubernamentales, que funcionan como intermediarios financieros son los programas financiados por fuentes externas (FIPA-USAID; CARE; PROARCA-

CAPAS; GTZ, entre otros) que cuentan entre sus funciones la de asignación de recursos a proyectos e iniciativas locales.

Las funciones de intermediación financiera son cumplidas de forma más completa bajo el concepto de fondo ambiental. En Guatemala, los fondos ambientales (FONACON, FOGUAMA) captan, invierten y asignan recursos a entidades que ejecutan gastos en medio ambiente. Como se ha mencionado con anterioridad, también existe un fondo ambiental no gubernamental, el FCG, que ejerce intermediación entre fuentes externas y proveedores nacionales.

Cuadro 2. Entidades intermediarias de financiamiento del medio ambiente según tipo y origen institucional

Origen Institucional	Tipo	Ejemplos
Públicas ⁶	Gobierno Central	MAGA
		MARN
	Descentralizadas y autónomas	CONAP
		INAB
		INFOM
	Fondos Ambientales	FOGUAMA
		FONACON
	Proyectos	PAF-G
PDN		
Privadas	ONG	FUNDAECO
		DEFENSORES DE LA NATURALEZA
	Fondos ambientales	FCG
Externas	Ejecutores de recursos de cooperación	FIPA
		PROARCA-CAPAS
		GTZ
		CARE
		Otros
		ONG y fondos Internacionales
	WWF	
	Otros	

3.4 Ejecutores

Los ejecutores son, esencialmente, proveedores de bienes y servicios ambientales, entre los cuales se incluyen dependencias gubernamentales (MAGA, MARN, CONAP, INAB, MSPAS) y una gran diversidad de ONG ambientalistas y empresas privadas (consultoras, constructoras, empresas de tecnología para aprovechamiento de recursos naturales, etc.).

Un tipo especial de proveedores ha surgido con el nuevo concepto de protección en las áreas de reserva del país. Son las Sociedades Civiles, que congregan miembros de las comunidades aledañas a las áreas protegidas, las cuales prestan servicios al bosque y realizan actividades de manejo de recursos con asesoramiento de ONG para tecnificación y bajo impacto ambiental.

En la medida que se vaya ampliando el número de iniciativas de protección que aprovechan fuentes innovadoras de recursos – como la ejecución conjunta y la captura de carbono – el

⁶ En ANEXO 1 se presenta un resumen del financiamiento ambiental de las instituciones Publicas.

papel de las comunidades como proveedoras de servicios ambientales se ampliará, lo cual plantea una importante necesidad de fortalecimiento institucional a distintos niveles del sistema.

3.5 Destino del Gasto

Los gastos en medio ambiente pueden aplicarse a sistemas, recursos y estrategias de diversa naturaleza. El análisis de la distribución de los gastos por áreas programáticas permite comparar el nivel de esfuerzo con la prioridad de los problemas ambientales que afectan al país.

No existe una convención acerca de la forma en que podrían clasificarse los gastos en medio ambiente. Esto significa que hay gran dispersión en los esquemas de clasificación que diversas entidades aplican a su propia ejecución. Para conciliar en un conjunto integrado de categorías los registros actuales, se postula un esquema de destino del gasto dirigido a cuatro áreas sustantivas:⁷

- Rectoría, regulación y fortalecimiento institucional
- Conservación de la naturaleza
- Manejo sostenible de recursos naturales
- Reducción de impactos de los ecosistemas humanos sobre los naturales

El componente de **regulación** contiene los aspectos de política y legislación ambiental, pero también las acciones de vigilancia y control del ambiente, la aplicación de justicia y la creación de normativa técnico – administrativa.

El componente de **conservación** comprende un amplio abanico de acciones que van desde la investigación de la biodiversidad hasta la administración de áreas protegidas; su principal característica es que se desarrollan en zonas con poca o ninguna presencia de asentamientos humanos.

El componente de **manejo sostenible de recursos naturales** considera las alternativas económicas de manejo sostenible de recursos naturales, valoración económica y aprovechamiento tecnificado de los recursos naturales, conciliando los objetivos de preservación con las necesidades del desarrollo humano en las zonas de interacción entre ecosistemas naturales y humanos.

La **reducción de impactos de los ecosistemas humanos sobre los naturales** incluye la reforestación, la introducción de mecanismos y sistemas para reducir la contaminación producida por la industria y por los desechos humanos en general, forman también parte de este componente.

Esta clasificación constituye una aproximación inicial que requiere discusión y depuración, a medida que se vaya profundizando en el tema del financiamiento para actividades de medio ambiente. Sin embargo, es importante reconocer que una categorización de este tipo

⁷ Aunque la exclusividad de estas categorías es debatible, se usan en este estudio como una primera aproximación al objeto. Según se señala más arriba, uno de los principales elementos del seguimiento al mismo deberá ser la depuración y consenso entre los actores sobre las categorías a utilizar y su alcance.

resulta fundamental incluso para la formulación y evaluación de políticas del sector sobre temas que rebasan los aspectos financieros de la atención al medio ambiente.

3.6 Nivel y composición de los gastos en medio ambiente

Para las entidades ambientalistas, la información sobre el financiamiento recibido y distribuido no es fácil de compartir, sea por deficiencias en los registros contables o por interés en conservar la confidencialidad. Ambos aspectos dificultan contar con visiones completas sobre el financiamiento del medio ambiente, y un empeño especial deberá dedicarse a mejorar esta situación en el futuro.

La captación de datos sobre las condiciones actuales de financiamiento enfrenta dificultades relacionadas con los períodos de calendarización, la precisión del registro y el acceso a datos por parte de los responsables institucionales. A pesar de ello, y con la valiosa colaboración de las principales entidades del sector ambiental, se obtuvo una primera aproximación a las magnitudes del flujo de financiamiento.

El marco metodológico indica la necesidad que se planteó de efectuar recortes en la definición de los recursos incluidos inicialmente en la estimación. La búsqueda de datos permitió identificar recursos etiquetados bajo la denominación de “gasto ambiental” que no cumplieran con los criterios de delimitación (Cuadro 3). Alrededor de la mitad de los fondos no fueron incluidos porque aún estaban en negociación; cerca de un tercio eran fondos ejecutados con denominación ambiental por ejecutores que no se consideran parte del campo ambiental; un 15% de los no incluidos eran inversiones en agua y saneamiento. Tomando como total únicamente los fondos ya ejecutados (EUAS\$ 119.4 millones), casi dos quintas partes fue intermediada por fondos sociales (FIS, FSDC, FONAPAZ).

Cuadro 3. Guatemala, 1999-2000. Recursos con denominación de gasto ambiental no incluidos en la estimación (cifras en dólares).

Por qué no fue incluido	Dólares	%
Fondos todavía en negociación	106,085,000.00	45.6%
El ejecutor no es del campo ambiental	82,832,141.47	35.6%
Es inversión en Agua y Saneamiento	36,096,804.33	15.5%
Proyecto pendiente de ejecución	7,020,415.00	3.0%
No constituye gasto ambiental	550,000.00	0.2%
TOTAL	232,584,360.80	100.0%
Quetzales (7.5 por EUAS 1.00)	1,744,382,706.00	

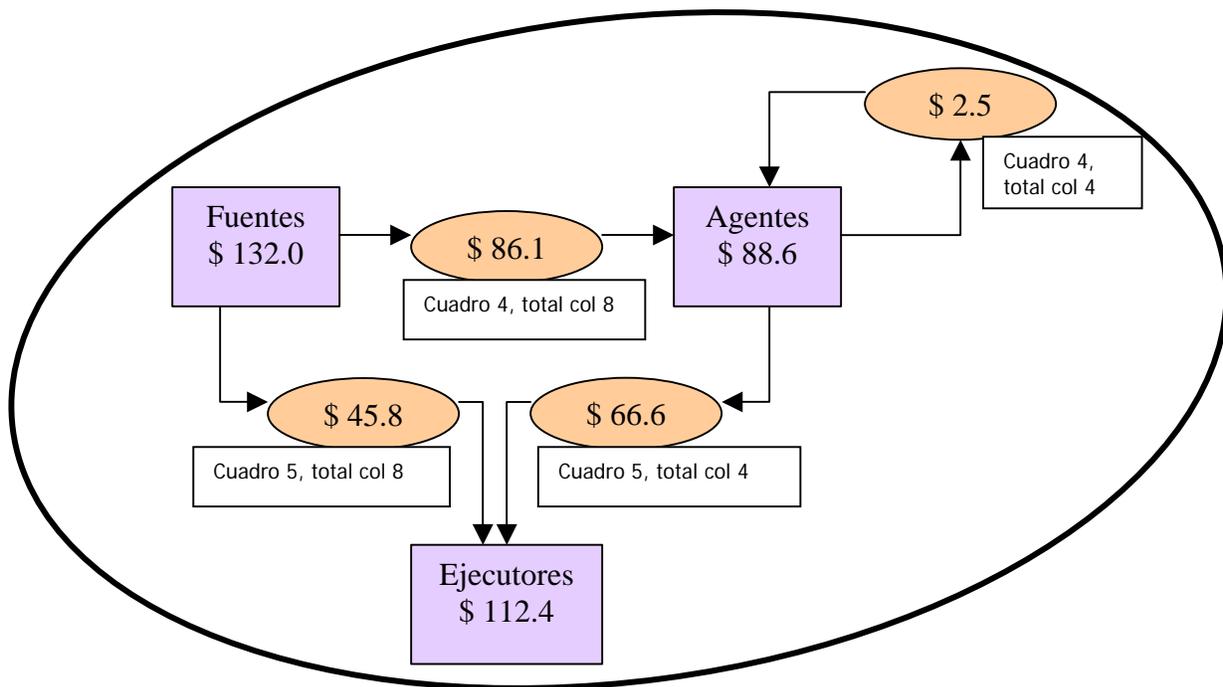
La existencia de estos fondos (y una magnitud que casi duplica lo específicamente ambiental) sugieren la conveniencia de abrir una discusión sobre las políticas de financiamiento público de las actividades ambientales, que contribuya a generar un espacio de certidumbre y el marco para las alianzas público/privadas más eficientes en la instrumentación de la estrategia ambiental.

3.6.1 Nivel y flujos de financiamiento

De acuerdo con la estimación efectuada, la movilización de recursos hacia el medio ambiente por diversas fuentes de financiamiento alcanzó entre 1999 y 2001 un total de EUA \$ 132.0 millones (Figura 3). Los recursos fueron canalizados mayoritariamente a través de agentes intermediarios (EUA \$ 88.6 millones) y casi la mitad de ese monto se canalizó directamente hacia los ejecutores (EUA \$ 45.8).

Los agentes financieros captaron como recursos propios (dividendos y otros ingresos privativos) un total de \$2.5 millones, para un total captado de EUA \$ 88.6 millones. Los agentes trasladaron a ejecutores el 75% de los fondos captados (EUA \$ 66.6 millones). Así, los ejecutores ejercieron entre 1999 y 2001 un total de \$ 112.4 millones para actividades de medio ambiente. El 25% restante (US\$ 22 millones) está sirviendo como capital de inversión de los agentes (para utilizar los réditos en proyectos ambientales) o fue gastado en actividades propias de los agentes intermediarios de financiamiento.

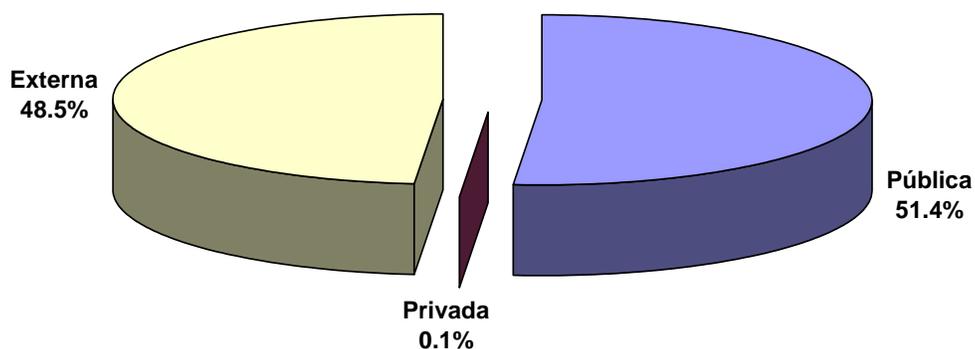
Figura 3. El flujo de financiamiento hacia actividades ambientalistas en Guatemala, 1999-2001



3.6.2 Fuentes de financiamiento

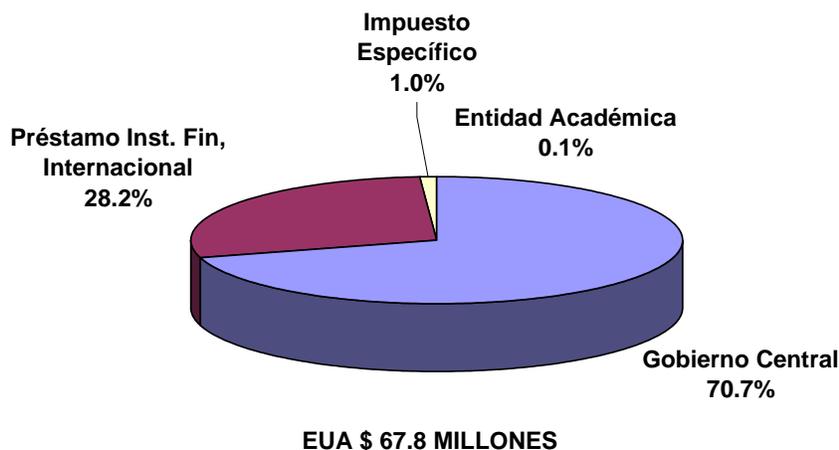
Entre 1999 y 2001 en Guatemala fueron movilizados EUA \$ 132.0 millones por diversas fuentes. Una agrupación por sector de origen (Figura 4) señala casi equiparación entre las fuentes públicas (51.4%) y las externas (48.5%); la participación de fuentes privadas apenas alcanza 0.1%.

Figura 4. Estructura Porcentual del Financiamiento al Medio Ambiente según Sector de Origen de los Recursos. Guatemala, 1999-2001



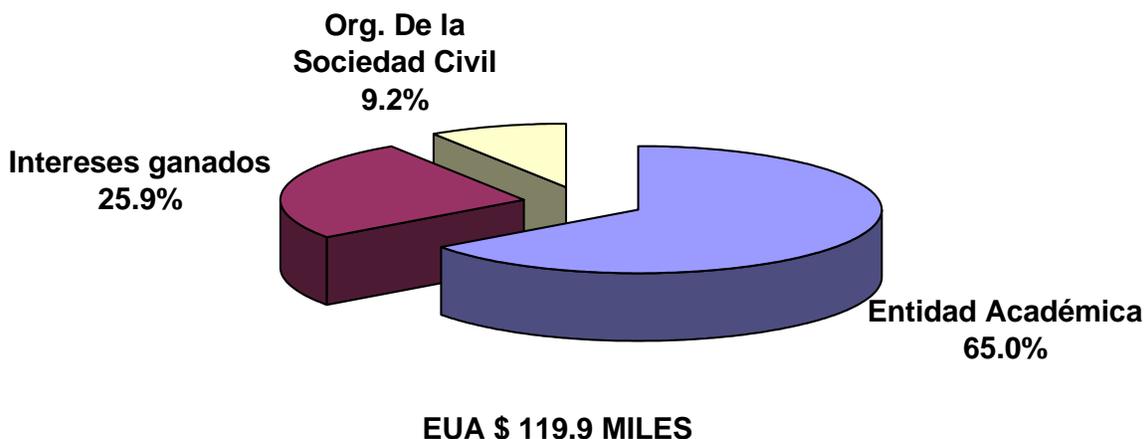
De las fuentes públicas, el presupuesto del Gobierno Central constituye la principal fuente de financiamiento (70.7%) para las actividades de medio ambiente; le siguen en importancia los recursos públicos captados como préstamo de instituciones financieras internacionales (28.2%). Aunque existe un impuesto específico para la conservación, su peso dentro del financiamiento público (1.0%) es todavía mínimo.

Figura 5. Estructura del Gasto Público en Medio Ambiente, Guatemala, 1999-2001.



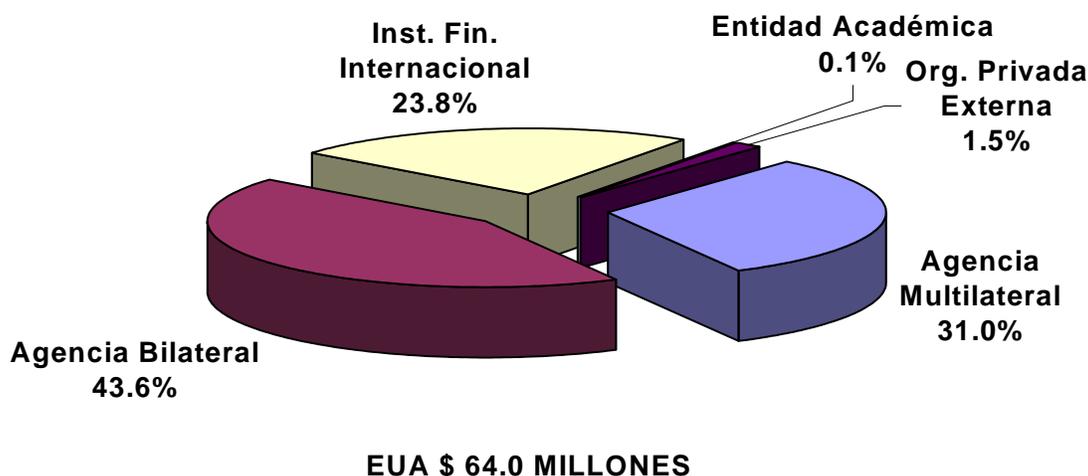
El gasto privado es pequeño y se restringe a los recursos propios de ONG que se trasladan a gastos de funcionamiento, los aportes de entidades académicas a sus institutos de investigación (como en URL y UVALLE) y los aportes de algunas organizaciones de la sociedad civil (como AGEXPRONT). En el marco de la presente investigación no se obtuvo evidencia del aporte de empresas privadas a las actividades de recuperación, conservación o manejo sostenible de recursos naturales; este vacío puede considerarse como una oportunidad para explorar el desarrollo de una nueva fuente de financiamiento para actividades de medio ambiente.

Figura 6. Estructura porcentual del gasto privado en Medio Ambiente. Guatemala, 1999-2001



Casi la mitad de los recursos canalizados hacia el medio ambiente provinieron de fuentes externas entre 1999 y 2001. Dentro de éstas, destacan las agencias bilaterales (43.6%) y multilaterales (31.0%). Es menor el aporte de donaciones de las instituciones financieras internacionales.

Figura 7. Estructura porcentual del financiamiento externo al Medio Ambiente. Guatemala, 1999-2001



3.6.3 Agentes Intermediarios de Financiamiento

De los fondos canalizados hacia el medio ambiente, EUA \$ 88.6 millones fueron captados por entidades que funcionan como agentes intermediarios del financiamiento. Una gran parte de tales recursos (Cuadro 4) fueron acopiados por agentes del sector público (94.4%), principalmente por entidades de ejecución de proyectos públicos ambientalistas (89.2%) y una pequeña porción por fondos ambientales públicos (5.3%). Como se señala en el cuadro siguiente, en el sector ambiental ocurren pasos de intermediación por medio de los cuales un agente canaliza fondos a otro antes de llegar al ejecutor, y ello ocupa EUA \$ 2.5 millones, equivalente al 2.8% del financiamiento captado por los agentes.

Cuadro 4. Origen del financiamiento captado por agentes financieros para el medio ambiente. Guatemala, 1999-2001 (cifras en miles de EUA Dólares)

Agente	Origen del Financiamiento								Gran Total	
	Agente Financiero			Total Agente	Fuente			Total Fuente	EUA \$ Miles	%
	Público	Privado	Externo		Pública	Privada	Externa			
Público	2,000.0	.0	.0	2,000.0	61,818.3	.0	19,852.0	81,670.3	83,670.3	94.4%
Fondo Ambiental	.0	.0	.0	.0	4,675.3	.0	.0	4,675.3	4,675.3	5.3%
Proyecto	2,000.0	.0	.0	2,000.0	57,143.0	.0	19,852.0	76,995.0	78,995.0	89.2%
Privado	.0	7.8	158.0	165.8	.0	31.0	1,421.4	1,452.4	1,618.2	1.8%
Fondo Ambiental	.0	7.8	158.0	165.8	.0	31.0	1,421.4	1,452.4	1,618.2	1.8%
Externo	309.5	.0	.0	309.5	.0	.0	3,000.0	3,000.0	3,309.5	3.7%
ONG	9.5			9.5	.0	.0	.0	.0	9.5	0.0%
Proyecto	300.0			300.0	.0	.0	3,000.0	3,000.0	3,300.0	3.7%
TOTAL	2,309.5	7.8	158.0	2,475.3	61,818.3	31.0	24,273.4	86,122.8	88,598.0	100.0%
%	2.6%	0.0%	0.2%	2.8%	69.8%	0.0%	27.4%	97.2%	100.0%	
COL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3.6.4 Ejecutores del Gasto en Medio Ambiente

Las fuentes del financiamiento ambiental aportaron directamente el 40.9% de los recursos recibidos por ejecutores; los agentes canalizaron desde las fuentes un 59.1% de los fondos recibidos por ejecutores (Cuadro 5). En la distribución, los ejecutores más importantes son las entidades descentralizadas y autónomas (56.9%); les siguen en importancia las ONG (24.5%) y las entidades de gobierno central (14.2%).

Cuadro 5. Origen del Financiamiento de los Ejecutores del Gasto Ambiental. Guatemala, 1999-2001 (Cifras en Miles de EUA Dólares)

Ejecutores	Origen del financiamiento								Gran Total	
	Agente			Total Agente	Fuente			Total fuente	EUA\$ Miles	%
	Público	Privado	Externo		Pública	Privada	Externa			
Públicos	47,869.4	346.9	140.0	48,356.3	5,951.3	.0	27,741.2	33,692.5	82,048.8	73.3%
Gobierno Central	112.7	.0	100.0	212.7	50.0		15,620.0	15,670.0	15,882.7	14.2%
Entidades Descentralizadas y Autónomas	47,756.7	346.9	.0	48,103.6	3,701.3		11,971.2	15,672.5	63,776.1	56.9%
Proyecto	.0	.0	40.0	40.0	2,200.0		150.0	2,350.0	2,390.0	2.1%
Privados	16,166.5	75.5	598.8	16,840.8	70.0	88.9	11,981.0	12,140.0	28,980.7	25.9%
ONG	15,168.4	75.5	582.8	15,826.6			11,604.2	11,604.2	27,430.9	24.5%
Entidades Académicas	3.9		16.0	19.9	70.0	88.9	376.8	535.7	555.6	0.5%
Organizaciones de Sociedad Civil	994.2	.0	.0	994.2				.0	994.2	0.9%
Particulares		380.0	.0	380.0				.0	380.0	0.3%
Externas	976.6	.0	.0	976.6	.0	.0	.0	.0	976.6	0.9%
Académica	600.0	.0	.0	600.0				.0	600.0	0.5%
Proyectos	376.6	.0	.0	376.6				.0	376.6	0.3%
TOTAL	65,012.6	422.3	738.8	66,173.7	6,021.3	88.9	39,722.2	45,832.4	112,006.1	100.0%
Porcentaje	58.0%	0.4%	0.7%	59.1%	5.4%	0.1%	35.5%	40.9%	100.0%	
COL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3.6.5 Destino de los Recursos

El destino final de los recursos ha sido clasificado de acuerdo con grandes componentes de las acciones en medio ambiente (definidas y explicadas en capítulos anteriores). Una característica notable de la asignación de recursos dentro del flujo es la posibilidad de que el énfasis por componente vaya cambiando a medida que el financiamiento pasa de las fuentes a los agentes y de estos a los ejecutores.

En efecto, el Cuadro 6 muestra que los recursos públicos y los externos se destinan principalmente al *manejo sostenible de recursos*. Las fuentes privadas (académicas, ONG y organizaciones de la sociedad civil) invierten más en la *conservación* de la naturaleza.

En conjunto, las distintas fuentes reportan hasta un 84% de los recursos dedicados al manejo sostenible de recursos (Cuadro 6).

Cuadro 6. Uso de los recursos según fuente de financiamiento de las actividades en medio ambiente. Guatemala, 1999-2001 (Cifras en miles de EUA Dólares)

Fuentes	Usos				Total	
	Conservación	Fortalecimiento institucional	Manejo sostenible	Reversión y reducción impacto	EUA \$ Miles	%
Público	3,943.4	2,077.9	59,740.4	2,077.9	67,839.6	51.4%
Gobierno Central	1,873.4	2,077.9	42,597.4	2,077.9	48,626.6	36.9%
Prestamo IFI	2,000.0	.0	17,143.0	.0	19,143.0	14.5%
Académica	70.0				70.0	0.1%
Privado	88.9	.0	31.0	.0	119.9	0.1%
Académica	77.9	.0	.0	.0	77.9	0.1%
ONG	.0	.0	31.0	.0	31.0	0.0%
Org. de la Sociedad Civil	11.0	.0	.0	.0	11.0	0.0%
Externo	4,172.1	2,624.0	51,572.6	5,626.9	63,995.6	48.5%
Multilateral	1,008.5	.0	16,730.3	2,116.9	19,855.7	15.0%
Bilateral	1,376.2	2,600.0	20,390.2	3,510.0	27,876.4	21.1%
Donación IFI	1,150.0	.0	14,097.0	.0	15,247.0	11.6%
Externa privada	623.4	.0	355.2	.0	978.6	0.7%
Académica	14.0	24.0	.0	.0	38.0	0.0%
TOTAL	8,204.4	4,701.9	111,344.0	7,704.8	131,955.2	
Porcentaje	6.2%	3.6%	84.4%	5.8%	100.0%	

En cambio, la distribución de los agentes intermediarios (Cuadro 7) privilegia los gastos en la reversión y la reducción de los impactos sobre el medio ambiente (58%); en segundo lugar destina los recursos al manejo sostenible de recursos (23.1%). Le sigue de cerca el componente de conservación de la naturaleza (18%).

Esta asignación se combina con las asignaciones de las fuentes hacia los ejecutores en forma directa, para producir la distribución final de los ejecutores entre distintos componentes (Cuadro 8). Así, resulta similar el peso alcanzado por el componente de reversión y reducción de impacto

(42.5%) con el correspondiente al manejo sostenible de los recursos naturales (41.5%). La conservación alcanzó, en la distribución final, un 15% de los gastos, y el fortalecimiento institucional, apenas 0.3%. Esto es preocupante, debido a que, como se señala en la identificación de prioridades, hay graves necesidades de establecer direccionalidad, regulación y fortalecimiento institucional entre las entidades ambientalistas, para lo cual se plantea la necesidad de generar una mayor movilización de recursos hacia este fin.

Cuadro 7. Uso de los recursos según agente intermediario en el financiamiento de las actividades de medio ambiente. Guatemala, 1999-2001 (Cifras en miles de EUA Dólares)

Agentes	Usos				Total	
	Conservación	Fortalecimiento institucional	Manejo sostenible	Reversión y reducción impacto	EUA \$ Miles	%
Público	12,134.2	228.7	14,920.2	40,039.0	67,322.0	97.5%
Gobierno central			39.0		39.0	0.1%
Fondo ambiental	1,775.3	228.7	350.2	39.0	2,393.2	3.5%
Académica	3.9				3.9	0.0%
Proyecto	10,355.0		14,531.0	40,000.0	64,886.0	94.0%
Privado	353.9	.0	463.2	.0	817.1	1.2%
Fondo ambiental	347.9		410.0		757.9	1.1%
ONG	6.0		53.2		59.2	0.1%
Externo	214.9	150.0	531.9	.0	896.8	1.3%
Académica	9.0				9.0	0.0%
Externa privada	110.9				110.9	0.2%
Proyecto	95.0	150.0	531.9		776.9	1.1%
TOTAL	12,703.0	378.7	15,915.3	40,039.0	69,036.0	100.0%
Porcentaje	18.4%	0.5%	23.1%	58.0%	100.0%	

Cuadro 8. Uso de los recursos según Ejecutor del Gasto en Medio Ambiente. Guatemala, 1999-2001

Ejecutores	Usos				Total	
	Conservación	Fortalecimiento institucional	Manejo sostenible	Reversión y reducción impacto	EUA \$ Miles	%
Público	14,005.9	140.0	22,222.7	45,680.1	82,048.8	73.0%
Gobierno Central	1,300.0	140.0	14,132.7	310.0	15,882.7	14.1%
Entidad Desc. Aut.	10,355.9	.0	8,050.0	45,370.1	63,776.1	56.8%
Proyecto	2,350.0	.0	40.0	.0	2,390.0	2.1%
Privado	3,253.5	253.2	23,767.4	2,063.6	29,337.7	26.1%
ONG	2,714.9	229.2	22,393.2	2,063.6	27,400.9	24.4%
Entidad Académica	538.6	24.0	.0	.0	562.6	0.5%
Org. Soc. Civil	.0	.0	994.2	.0	994.2	0.9%
Particulares			380.0		380.0	0.3%
Externo	376.6	.0	600.0	.0	976.6	0.9%
Académica			600.0		600.0	0.5%
Proyecto	376.6				376.6	0.3%
TOTAL	17,636.0	393.2	46,590.1	47,743.8	112,363.1	100.0%
Porcentaje	15.7%	0.3%	41.5%	42.5%	100.0%	

3.7 Hallazgos Notables

El presente estudio, aún con las limitaciones propias de una primera aproximación a la estructura, el nivel y los flujos del financiamiento hacia el medio ambiente, ofrece interesantes perspectivas sobre el tapiz institucional y las orientaciones de los recursos hacia el medio ambiente. En este marco, pueden considerarse hallazgos notables los siguientes:

- Entre 1999 y 2001, inclusive, se logró movilizar un total de EUA \$ 132 millones hacia entidades del medio ambiente. Aunque no existen elementos para juzgar si esta cantidad es suficiente o no, un punto de comparación es que resulta una cantidad similar al total del monto tan solo de las inversiones del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Comunitario (FSDC) para 1996-1998.⁸
- Las fuentes de financiamiento canalizaron un 65% de los recursos destinados a medio ambiente por medio de agentes financieros; el 35% restante fue trasladado directamente a los ejecutores de actividades ambientalistas. Esto supone un nivel elevado de intermediación dentro del financiamiento para el medio ambiente.
- Aunque los agentes predominan en el manejo de recursos, no se trata de los fondos ambientales (que controlan el 7.1% del financiamiento canalizado por agentes). Los más importantes son los **proyectos** públicos (89%) y privados (3%), que juntos intermedian más del 90% del financiamiento transferido a intermediarios. Este resultado cuestiona la eficiencia de los gastos de intermediación, ya que junto con las estructuras estables de intermediación institucionalizadas (los fondos ambientales) coexisten estructuras temporales ad-hoc establecidas como proyectos con la finalidad de administrar y asignar recursos a ejecutores.
- Tanto las fuentes como los agentes transfirieron recursos a ejecutores de proyectos ambientales, por un monto de EUA \$ 112.4 millones. Los principales ejecutores fueron las entidades de gobierno descentralizadas y autónomas (56.9%) y las ONG (24%).
- Las fuentes financieras destinaron la mayor parte de los recursos asignados al manejo sostenible de recursos naturales (EUA \$ 111 millones); sin embargo, los agentes destinaron la mayor parte de los recursos controlados por ellos a la reversión y reducción de impacto ambiental (EUA \$ 40 millones). Al respecto, no debe perderse de vista que *la asignación definitiva es la que realizan los ejecutores directos*: ellos invirtieron en el fortalecimiento institucional el 0.3%; en la conservación de la naturaleza, 15.7%; en el manejo sostenible de recursos, el 41.5% y en la reducción de impactos, el 42.5%. Estas variaciones en el destino de los recursos son explicables en el marco de los vacíos de política identificados en el análisis de prioridades del sector por los actores entrevistados, y sugieren la importancia de establecer mecanismos de rectoría y regulación para garantizar la consistencia entre la estrategia nacional de medio ambiente y el perfil de gasto ejercido en la materia.
- Los gastos denominados “ambientales” que no correspondieron a la delimitación efectuada en el presente estudio totalizaron EUA \$232.6 millones, de los cuales el

⁸ GUATEMALA, 2001. *Guatemala, el Financiamiento del Desarrollo Humano. Informe de Desarrollo Humano 2001. Sistema de Naciones Unidas para Guatemala. Cuadro No. 3 (pag. 134).*

48.6% está aún en negociación o aprobado pero pendiente de ejecutarse. La otra mitad de los recursos corresponde a gastos no específicamente ambientales, o es ejecutado por entidades que no pertenecen al campo ambiental (35.6%). Los fondos sociales (FIS, FONAPAZ, FSDC) manejaron dos quintas partes de los recursos efectivamente ejercidos. El peso de los recursos denominados ambientales casi duplica el de aquellos que manejan las entidades específicamente ambientales, lo cual plantea la necesidad de clarificar la asignación, intermediación y uso final de recursos bajo esa denominación.

4. Implicaciones de los Resultados para los Fondos Ambientales y el FOGUAMA

- En el marco del financiamiento de la respuesta social ante problemas tan complejos como la pérdida de biodiversidad, la degradación de zonas de vida, la contaminación del agua y del aire y la destrucción del patrimonio natural, la participación de los fondos ambientales es mínima. Los proyectos públicos han tenido grandes asignaciones financieras porque funcionan como articuladores de objetivos, recursos y acciones impulsados por diversas fuentes externas y públicas. Es imperativo abrir una discusión profunda sobre el papel de los fondos ambientales en el presente decenio, y examinar las implicaciones financieras de la utilización de mecanismos temporales de intermediación de recursos que se traslapan y compiten ventajosamente con las atribuciones y competencias de dichos fondos ambientales.
- Un papel renovado de los fondos ambientales exigiría, por otra parte, acciones concretas y decididas para el fortalecimiento de estos mecanismos, tanto públicos como privados. Entre las áreas de fortalecimiento de los fondos ambientales, se considera que ofrecen la posibilidad de mejorar el sistema de financiamiento de las actividades del medio ambiente son aquéllas que eleven la capacidad de los fondos ambientales para:
 - a) *Incrementar la asignación de recursos públicos con destino específico a la capitalización de los fondos, y a la vez adquieran la posibilidad de administrar los recursos captados por el gobierno para la ejecución de proyectos ambientales;*
 - b) *Movilizar e integrar recursos de fuentes privadas y externas, lo cual además tiene implicaciones sobre el marco jurídico de su constitución y operación;*
 - c) *Asignar recursos a entidades y proyectos en forma transparente y consistente con un marco de prioridades ambientales establecidas en consulta a las entidades del campo ambiental;*
 - d) *Ejercer control sobre la calidad de la ejecución y la efectividad de los resultados generados con los recursos distribuidos.*
- Es importante mantener y profundizar el esfuerzo de integración y análisis de los flujos de financiamiento y gasto hacia el sector. La presente estimación constituye un paso inicial con grandes posibilidades de mejora, y su divulgación y utilización en los espacios de diálogo sobre la política ambiental permitirá una mayor apertura de las fuentes de información para el perfeccionamiento y la institucionalización de los estudios de financiamiento y gasto ambiental.
- Adicionalmente deberá promoverse la especificación de un esquema uniforme de clasificación de gastos que permita diferenciar el gasto ambiental y otros gastos que no contribuyen a este sector, de forma que el debate político y la asignación

presupuestaria no se vean obnubilados por una insuficiente definición de sus objetos.

- En este contexto, es necesario examinar el rol del FOGUAMA como uno de los fondos ambientales. ¿Cuál debe ser su papel ante los temas críticos⁹ identificados en este estudio? La limitada proporción de recursos intermediados que pasan a través de los fondos ambientales sugiere que, aún con la renovación de su papel con las medidas de fortalecimiento señaladas arriba indicada será poco lo que se logrará en el corto plazo.
- Por otra parte, la información recabada en este estudio sugiere que la consolidación del papel del FOGUAMA debe centrarse en el financiamiento del liderazgo sectorial, antes que en inversiones puntuales que compitan con el tipo de financiamiento realizado por los fondos sociales o por diversos proyectos. Esto significa, entre otros puntos:
 - Definir criterios de inclusión de iniciativas dentro de la cartera del FOGUAMA que respondan a su papel de orientación de política. Esto al menos incluye: a) el financiamiento de iniciativas que rebasan el ciclo fiscal; b) el financiamiento de actividades ejecutadas por terceras partes; y c) la intermediación de recursos que, por el período prolongado de su retención, pueden generar réditos considerables sobre el capital.
 - El financiamiento de acciones que contribuyan a organizar la intermediación en el sector y reducir su dispersión. Según se ha visto, la principal causa de desajuste entre la intención de los financiadores y la orientación del gasto por los ejecutores está precisamente en esta dispersión de la intermediación. El FOGUAMA puede ayudar a orientar dicha intermediación, tomando un papel de co-intermediación en proyectos puntuales que cumplan los criterios arriba señalados. Un punto de partida obvio son los proyectos ya comprometidos pero cuya ejecución aún no se ha iniciado, pero igualmente debiera reevaluarse la posición del FOGUAMA con respecto a los proyectos ya en marcha.
 - Aumentar la captación de recursos y desarrollar inversiones críticas (tales como la investigación en temas clave, la capacitación de recursos humanos estratégicos y la realización de actividades de promoción del papel de los fondos ambientales).
- Finalmente, la viabilidad de estas iniciativas depende, en el corto plazo, del “espacio de maniobra” que ofrece el marco legal y funcional del FOGUAMA. En este sentido, a pesar que el Fondo cuenta con procedimientos operativos claramente delimitados, resultan críticas: a) la falta de seguridad de la base jurídica de su fideicomiso; b) la poca autonomía que le da su dependencia del MARN; y c) la poca precisión técnica de su marco jurídico, que no especifica claramente los mecanismos de inversión que puede utilizar y los criterios para dicha decidir al

⁹ Ver sección 3.1.

respecto de las mismas.¹⁰ Estas limitaciones deberán ser atendidas si el FOGUAMA ha de desarrollar un papel de mayor certeza en la facilitación y financiación del liderazgo de política sectorial ambiental.

¹⁰ Ver Sobenes, A. Y F. Alvarado (2002). *Marco Jurídico y de Procesos Institucionales del Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA). Proyecto FIPA, GSD Consultores Asociados, Guatemala.*