

DOCUMENTO DE TRABAJO

ÁREAS DE CONSERVACIÓN REGIONAL EN LA AMAZONÍA:

Consideraciones para
proponer una iniciativa de
sostenibilidad financiera

Julio 2020







DOCUMENTO DE TRABAJO

ÁREAS DE CONSERVACIÓN REGIONAL EN LA AMAZONÍA:

Consideraciones para
proponer una iniciativa de
sostenibilidad financiera

Julio 2020

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autor: Samín Vargas

Corrección de estilo: Mayra Castillo

Diagramación: Fernando Pano

Fotografías: Diego Pérez y Spectabilis

Cita sugerida:

Vargas, S (2020). Áreas de conservación regional en la Amazonía: Consideraciones para proponer una iniciativa de sostenibilidad financiera. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora del Programa de Biodiversidad y Pueblos

Indígenas: Silvana Baldovino

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital, julio 2020

ISBN: 978-612-4261-56-5(PDF)

Libro electrónico de acceso abierto en:

https://spda.org.pe/?wpfb_dl=4603

El Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas de la SPDA trabaja en la integración de la conservación de la diversidad biológica en el esquema de desarrollo sostenible del país, de forma tal que esta traiga consigo un desarrollo económico ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo, en donde se ponga en valor el rol preponderante que juegan actores claves como los pueblos indígenas y las mujeres.

Esta publicación es posible en el marco del proyecto “Áreas protegidas peruanas: construyendo un ambiente más favorable para asegurar la biodiversidad del Perú”, financiado por Andes Amazon Fund y la Fundación Gordon y Betty Moore.

ÍNDICE

p. 4
p. 5
p. 6

Resumen
Objetivos
Introducción

01

p. 8 - 9

**Iniciativa de Sostenibilidad
Financiera del Sinanpe**

02

p. 10 - 25

Contexto actual y sus implicancias para los gobiernos regionales

- 2.1. Indicadores de crecimiento y sostenibilidad fiscal
- 2.2. Plan de estímulo económico
- 2.3. Presupuesto público para gobiernos regionales de la Amazonía
- 2.4. Presupuesto público de la Amazonía en la función ambiental
- 2.5. Presupuesto público de la Amazonía en áreas naturales protegidas

03

p. 26 - 33

**Consideraciones para una estrategia de sostenibilidad financiera para las
ACR de la Amazonía**

- 3.1. Planteamiento técnico
- 3.2. Requerimiento de financiamiento
- 3.3. Mecanismos de financiamiento

p. 34 - 35
p. 36 - 37
p. 38

Conclusiones
Recomendaciones
Referencias Bibliográficas

p. 11
p. 14 - 16
p. 19 - 21
p. 24

Índice de Tablas

1. Variación % PBI Real Perú
2. Presupuesto regiones de la Amazonía 2015-2020 (Soles)
3. Presupuesto regiones función ambiental 2015-2020
4. Presupuesto regiones áreas naturales protegidas 2015-2020 (Soles)

p. 11
p. 12
p. 17

Índice de Gráficos

p. 24
p. 28

1. Evolución PBI e Inversión Total (%)
2. Ratios de Deuda Pública Perú (%)
3. Composición Promedio del Presupuesto por Fuente Financiera (%) 2015-2020
4. Composición del Presupuesto por Región (%)
5. Requerimientos por niveles de gestión-Sinanpe

RESUMEN

El propósito de este trabajo de investigación es plantear cuáles son las condiciones necesarias para el diseño e implementación de una Iniciativa de Sostenibilidad Financiera para la conservación de las Áreas de Conservación Regional en los gobiernos regionales de la Amazonía. Ello se torna imprescindible en un difícil contexto nacional, con una proyección de recesión de la economía para el año 2020, como consecuencia de los efectos económicos y sociales de la pandemia.

Esta iniciativa de sostenibilidad financiera no es un proceso aislado; de hecho, responde a una estrategia de conservación de largo plazo impulsada por diversos actores. Así, el eje central de estas iniciativas es la movilización de mayores recursos para la biodiversidad. Como se sabe, la conservación de la biodiversidad a través de las Áreas Naturales Protegidas ha recibido recursos de diversas entidades internacionales, agencias de cooperación y organismos no gubernamentales internacionales desde hace varios años en el país.

Igualmente, una inyección significativa de recursos públicos se está implementando en el país como parte del Plan de Estímulo Económico para enfrentar la pandemia. En este, se presentan las principales medidas del Poder Ejecutivo y se analiza el potencial alcance para los habitantes del ámbito rural, muchos de los cuales son personas que subsisten de los recursos de la biodiversidad.

El gran reto para la sostenibilidad financiera de las Áreas de Conservación Regional es identificar la mejor manera de aprovechar estos recursos y así complementar el esfuerzo de los gobiernos regionales de la Amazonía que, en términos de asignación de presupuesto, alcanzó S/ 18 millones en el

periodo 2015-2020 como financiamiento para la conservación de las ACR.

Asimismo, se plantean algunas acciones a considerar por los actores involucrados en el diseño e implementación de una iniciativa de sostenibilidad financiera para las ACR. Por ejemplo, teniendo en cuenta que las propuestas de desarrollo vinculadas a la conservación de la biodiversidad y el aprovechamiento de recursos naturales no son ajenas a temas de salud pública, seguridad alimentaria y saneamiento básico, se deberá pensar en un trabajo intersectorial que supere los efectos sociales de la pandemia.

Sin duda, la conservación de la biodiversidad y la lucha contra los efectos negativos del cambio climático en la Amazonía recobran un mayor relieve en el contexto de recuperación de la economía. Y por estar vinculada a la creación de actividades económicas que generan ingresos, es probable que continúe recibiendo financiamiento en el corto y mediano plazo, tanto de fuentes públicas como privadas.

De esta manera, la sostenibilidad financiera de las ACR debería no solo apuntar a aquellos temas de conservación sino también a aliviar la situación de vulnerabilidad y pobreza de las poblaciones asentadas o circundantes a dichas áreas: se debe atender las necesidades básicas de salud, nutrición infantil y sostenimiento de estas familias, además de generar empleo e ingresos para recuperar las economías locales, aprovechando la voluntad de todo el aparato público y privado para ayudar a los defensores ambientales.

OBJETIVOS



1

Plantear las condiciones necesarias para el diseño e implementación de una iniciativa de sostenibilidad financiera para la conservación de las Áreas de Conservación Regional, bajo responsabilidad en la gestión de los gobiernos regionales de la Amazonía.

2

Analizar el contexto actual de la economía y las implicancias para los gobiernos regionales de la Amazonía.

3

Proponer algunas acciones a considerar por los principales actores involucrados con la sostenibilidad financiera de las ACR de la Amazonía.

INTRODUCCIÓN

Las Áreas de Conservación Regional son espacios que albergan gran riqueza de recursos naturales de flora y fauna, así como servicios ecosistémicos –el agua y el aire– que son esenciales para preservar la vida de los miles de peruanos que las habitan o que se asientan en sus zonas de influencia, cuyas características socioculturales son diferentes por ser migrantes, campesinos, pueblos indígenas, entre otros. Sin embargo, estas ACR benefician no solo a las familias que se encuentran en su ámbito de influencia sino también a miles de habitantes a escala global, dada su condición de bienes públicos mundiales¹.

Por ello, es de vital importancia asegurar su conservación y así cumplir con las líneas de acción establecidas en acuerdos supranacionales como los referidos al Cambio Climático, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Conservación de Diversidad Biológica, entre otros.

Para cumplir este propósito, algunos de los países de la región vienen impulsando estrategias decididas para movilizar recursos financieros de largo plazo, como son las iniciativas de sostenibilidad financiera. Estas son reconocidas por los ministerios ambientales e impulsadas por entidades no gubernamentales internacionales, como ha sido el caso de Costa Rica, Colombia y Perú².

En el caso peruano, el Ministerio del Ambiente mediante Resolución Ministerial 003-2019-MINAM declaró de interés nacional la Iniciativa de Sostenibilidad Financiera de las Áreas Naturales Protegidas del Sinanpe, la cual está siendo promovida por el Sernanp y la SPDA, entre otras instituciones de la sociedad civil. Como parte de esta iniciativa, la SPDA y el Sernanp vienen trabajando en el diseño e implementación de mecanismos financieros para la conservación, entre los que destaca una prometedora herramienta vinculada al turismo, cuyo nivel de recaudación promedio se estima en S/ 60 millones por año³.

Si bien se están desarrollando acciones importantes para la movilización de recursos para las ANP,

dichos esfuerzos se han centrado en el ámbito nacional (Sinanpe) mientras que, a nivel de las ACR administradas por los gobiernos regionales de la Amazonía, aún no existe una iniciativa de sostenibilidad financiera⁴.

Considerando que una parte importante de la representatividad de la biodiversidad también se encuentra en estas Áreas de Conservación Regional, es crucial asegurar dicho patrimonio natural con iniciativas que no solo mantengan el nivel de vida de las familias que las habitan, sino que reduzcan el daño a los ecosistemas naturales originado por actividades económicas ilegales como la minería, la tala ilegal y el narcotráfico, así como el empobrecimiento de sus pobladores.

En ese sentido, el presente análisis propondrá una serie de consideraciones indispensables para plantear una iniciativa de sostenibilidad financiera para las Áreas de Conservación Regional de la Amazonía. El primer capítulo explica los aspectos más relevantes de la iniciativa de sostenibilidad financiera del Sinanpe; el segundo capítulo analiza los datos e información sobre el contexto económico actual y sus implicancias para los gobiernos regionales de la Amazonía; el tercer y último capítulo plantea las consideraciones necesarias para impulsar una iniciativa de sostenibilidad financiera regional para estas áreas.

-
- 1 Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como muestras representativas de la biodiversidad pueden ser consideradas como bienes públicos mundiales, por las externalidades positivas que producen a escala mundial.
 - 2 Estas iniciativas tienen diferentes denominaciones: Costa Rica (Costa Rica por Siempre), Colombia (Herencia Colombia) y Perú (Asegurando el Futuro de las Áreas Protegidas Naturales del Sinanpe).
 - 3 Los estudios de sustento económico se hicieron en fechas anteriores al surgimiento de la pandemia.
 - 4 No solo de la Amazonía sino también en otros espacios geográficos del país.



A tropical landscape featuring a large, dense tree in the center, surrounded by lush greenery and a body of water in the foreground. The sky is blue with scattered white clouds.

01

**INICIATIVA DE
SOSTENIBILIDAD
FINANCIERA DEL
SINANPE**

Es el principal marco financiero para la movilización de recursos de largo plazo destinado a las Áreas Naturales Protegidas del Sinanpe. Se inició en noviembre de 2014, con la suscripción del Memorandum de Entendimiento por los principales representantes del gobierno (MINAM y Sernanp), así como del sector privado (Profonanpe, WWF, AAF, Moore Foundation y SPDA). La meta financiera es alcanzar un nivel de recaudación de entre US\$ 75 a US\$ 125 millones para consolidar la gestión de 19 millones de ha de áreas del ámbito terrestre del Sinanpe, en un plazo de 20 años⁵.

Al año siguiente, el Sernanp con Resolución Presidencial 254-2015-SERNANP aprobó la Iniciativa de Sostenibilidad Financiera de las Áreas Naturales Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – Sinanpe, denominada “Asegurando el Futuro de las Áreas Naturales Protegidas del Perú con el propósito de implementar una estrategia de recaudación de recursos para asegurar la sostenibilidad financiera en un plazo de 20 años⁶.”

Es importante señalar que la iniciativa se encuentra articulada con el principal instrumento de planificación financiera de las ANP del ámbito nacional, es decir, el Plan Financiero del Sinanpe 2016-2025, aprobado con RM 003-2016-MINAM, siendo el primer documento financiero del Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas⁷.

Uno de los principales temas abordados en dicho plan es el referido a la identificación de mecanismos financieros para la conservación de las áreas. Entre ellos destacan: la implementación de un mecanismo vinculado a la promoción al desarrollo del turismo nacional; las retribuciones económicas por el uso del recurso hídrico; las retribuciones económicas por la utilización y/o aprovechamiento del guano de las islas dentro de áreas del ámbito marino; y los beneficios tributarios de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Otro de los temas trabajados en este documento es la cuantificación de la brecha financiera del Sinanpe, es decir, aquellos recursos financieros adicionales que necesita el sistema para cumplir con la meta de conservación de las áreas, los cuales se estiman en US\$ 18 millones en promedio por año e incluyen los componentes de gestión y rectoría⁸.

Asimismo, como parte de los esfuerzos para ejecutar esta iniciativa, en el año 2017 se aprobó el proyecto “Asegurando el Futuro de las Áreas Naturales del Perú” financiado por el GEF. Este se suma a otros cuatro (4) proyectos a ser ejecutados en Brasil, Colombia y Perú como parte del Programa Paisajes Amazónicos Sostenibles financiado por el GEF⁹. En total, el costo del proyecto es US\$ 64.27 millones a ejecutarse en seis (6) años. De dicho monto, casi US\$ 10 millones corresponden a un desembolso inicial del GEF para la implementación del proyecto en áreas del ámbito amazónico, mientras que los restantes US\$ 54.27 millones se destinan al cofinanciamiento por otras tres (3) entidades: Sernanp, WWF y Profonanpe¹⁰. Los componentes del proyecto son:

- **Componente 1:**
el desarrollo de la iniciativa de sostenibilidad financiera;

- **Componente 2:**
la diversificación de fuentes de recursos para financiamiento de las ANP;

- **Componente 3:**
implementación del Plan de Acción de la Iniciativa y desarrollo de actividades de las ANP;

- **Componente 4:**
la gestión y monitoreo del proyecto.

Posteriormente, en 2019, el MINAM con Resolución Ministerial 003-2019-MINAM reafirmó la importancia de esta iniciativa, elevando su alcance a un mayor nivel con una declaratoria de interés nacional, a efectos de impulsar su implementación con participación del sector público y privado, tal como se señala en el dispositivo.

5 Datos obtenidos del Documento de la Iniciativa: Patrimonio del Perú, Asegurando el Futuro de las Áreas Naturales Protegidas del Sinanpe 2015.

6 Resolución Presidencial 254-2015-SERNANP.

7 El plan financiero incluido en el Plan Director de ANP del 2009, aún vigente, es un documento conceptual que ofrece un marco general cualitativo respecto a los requerimientos actuales de financiamiento del Sinanpe.

8 La gestión está referida al manejo de las áreas y la rectoría a las funciones institucionales propias del Sernanp.

9 Todos estos países representan el 83% del bioma amazónico.

10 US\$ 35 millones serán aportes en efectivo: US\$ 20 millones (Sernanp); US\$ 5 millones (WWF) y US\$ 10 millones (Moore).

02

CONTEXTO ACTUAL Y SUS IMPLICANCIAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES



2.1 INDICADORES DE CRECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

En términos agregados, el crecimiento económico del país durante 2019 (2,3%) fue muy bajo en comparación con el de 2018 (4%) y también respecto a los últimos 10 años, periodo en el que el crecimiento del Perú alcanzó 5%¹¹.

Tabla 1: Variación % PBI Real Perú

AÑO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PBI	2,4	3,3	4	2,5	4	2,3

Fuente: BCRP-Febrero 2020

Como se observa en la tabla 1 y gráfico 1, la economía peruana en general ha tenido un comportamiento positivo en el periodo 2000-2016, aunque con diferentes niveles de expansión. Se registró una tasa de crecimiento promedio de 5,48% en el periodo 2000-2008 favorecida por el boom de los commodities y la inversión; una tasa de crecimiento promedio de 4,68% en el periodo 2009-2016 en el que se intensifica la contracción, en especial en los 3 últimos años en el que la inversión registró tasas de crecimiento negativas¹².

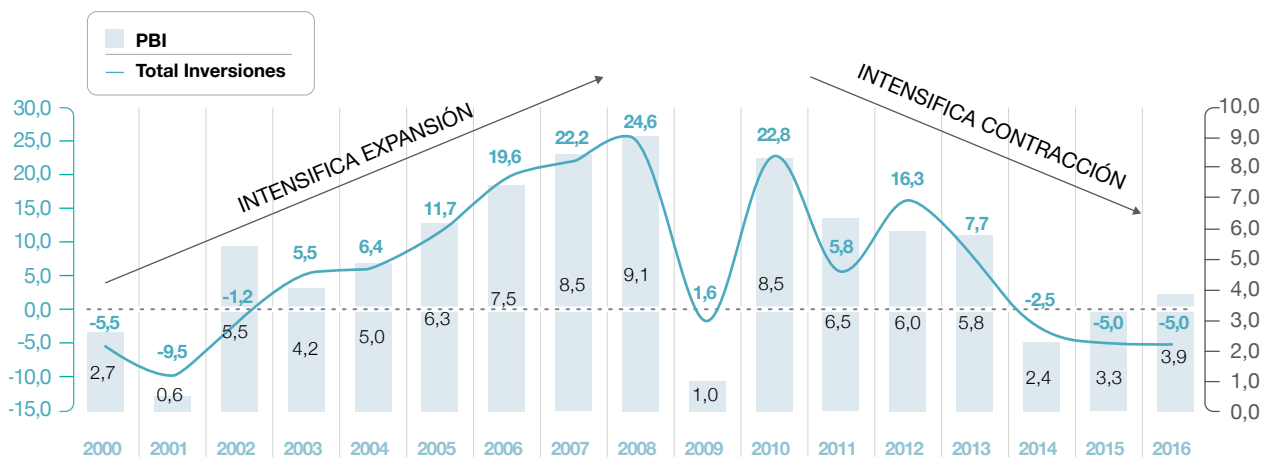
Por otro lado, es importante señalar que el Perú tiene espacio fiscal para financiar el gasto de gobierno, ya que el nivel de deuda pública alcanza el 25,4% y el ratio del servicio de deuda respecto al PBI es de 2%. Ello cobra relevancia particular en la coyuntura actual, pues se pueden inyectar recursos para evitar la pérdida de la cadena de pagos en la economía¹³.

11 La tasa de crecimiento del 2019 se obtuvo del BCRP. Otras fuentes de información, como el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 (MEF), señalaban un nivel de crecimiento del 3% para ese año.

12 Como se observa en el gráfico 1, a partir del 2014, la economía peruana entró en una fase de contracción.

13 Perú es uno de los países que tienen el menor nivel de deuda pública de América Latina y el Caribe pues no superan el 30%. Otro indicador que ayuda a sostener el financiamiento es el nivel de reservas internacionales netas que, al 2019, alcanzaban US\$ 68 316 millones. No obstante, el estímulo económico para atender los efectos de la pandemia podría hacer al país alcanzar un nivel de deuda de 30%.

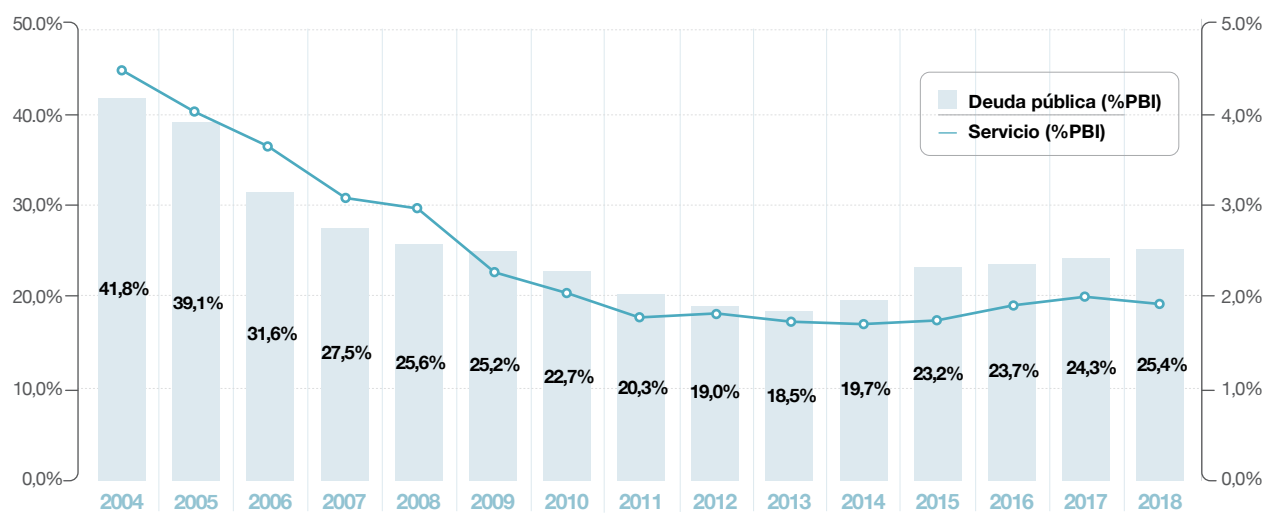
Gráfico 1: Evolución PBI e Inversión Total (%)



Fuente: MEF, BCRP, IEDEP-CCL 2017



Gráfico 2: Ratios de Deuda Pública Perú (%)



Fuente: Informe Anual de Deuda Pública 2018 del MEF

2.2

PLAN DE ESTÍMULO ECONÓMICO

Para enfrentar los efectos adversos de la pandemia mundial en el Perú, el Poder Ejecutivo ha lanzado el Plan de Estímulo Económico de Emergencia programado en S/ 90 mil millones, que alcanza alrededor del 12% del PBI, siendo en magnitud la medida de política económica más grande entre los países de América Latina y el Caribe¹⁴.

Como se explicó en el ítem anterior, el gobierno puede financiar este plan gracias al buen manejo económico desarrollado en los últimos 30 años, el cual permitió acumular ahorros y disponer de solvencia económica para financiar la atención urgente de la salud pública y la recuperación de la economía.

Igualmente, dicho plan incluye medidas de política fiscal y monetaria. Así, respecto a la política fiscal, se tiene prevista la inyección de recursos por S/ 60 mil millones, mediante un primer paquete de S/ 30 mil millones que comprende varias transferencias desde la Reserva de Contingencia del MEF a diversas entidades públicas en los diferentes niveles de gobierno, con el fin de paliar los efectos del virus y atender la emergencia sanitaria.

Asimismo, se están atendiendo necesidades de corto plazo de empresas y personas. Por un lado, el gobierno está trabajando con las entidades del sector financiero en asumir el 35% del pago de sueldos de trabajadores que no sobrepasen los S/ 1500 mensuales. También se ha creado el Fondo de Apoyo Empresarial para MYPES para financiar capital de trabajo y reestructurar o reprogramación de deudas. De otro lado, 5.1 millones de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad han recibido transferencias por S/ 760 por mes para la compra de una canasta básica de alimentos en el periodo de cuarentena¹⁵. En el caso de los trabajadores, se permitirá el retiro de hasta S/ 2000 del fondo de AFP (para quienes no hayan aportado en 6 meses consecutivos) así como el retiro de hasta S/ 2400 de la CTS. También se ha dado una prórroga para la declaración del Impuesto a la Renta hasta junio de 2020 y se ejecutó la suspensión de la cuota de AFP del mes de abril. Todas las transferencias

monetarias del gobierno en este primer paquete suman S/ 30 000 millones¹⁶.

Respecto a la política monetaria, se ha destinado S/ 30 mil millones adicionales (equivalente al 4% del PBI), a través de una inyección de recursos del BCRP al MEF para la creación del Programa REACTIVATE PERU para ayudar a las empresas a reponer fondos de capital de trabajo, así como reestructurar y refinanciar sus deudas a bajos intereses. De esta manera, se evita el rompimiento de la cadena de pagos en el corto plazo a través de garantías otorgadas por el gobierno¹⁷.

Finalmente, la última medida de política fiscal establecida por el gobierno sumaría otros S/ 30 mil millones a la reactivación de la economía en el mediano y largo plazo. Una de las medidas específicas para recuperar la economía es la creación del Programa ARRANCA PERÚ con un monto de S/. 6,434 millones para generar 1 millón de empleos, comprende intervenciones en los sectores de transportes y comunicaciones (mantenimiento de la red vial nacional y vecinal), vivienda (construcción de viviendas), agricultura (mejoramiento de sistemas de captación de agua, canales de riego y drenajes), trabajo (generación de empleo temporal).

14 Según el Ministerio de Economía y Finanzas se espera que el plan alcance el 17% del PBI, 12% para la fase de contención y 5% para la fase de recuperación de la economía.

15 Según el MIDIS, la meta es llegar a 6.8 millones de hogares. Los recursos se han entregado a través del Bono Urbano (ámbito urbano), Bono Independiente (hogares de trabajadores independientes), Bono Rural (ámbito rural) y Bono Familiar Universal (Programa Juntos, Pensión 65 y Contigo).

16 El retiro de los fondos de las AFP y CTS corresponden a financiamiento privado.

17 Entre otras medidas implementadas por el BCRP destacan: la reducción de la tasa de referencia de 2,25% a 0,25%; la reducción de la tasa de encaje legal de 5% a 4%; la disminución del requerimiento mínimo de cuenta corriente en soles de 1% a 0,75% del TOSE (Total de Obligaciones Sujetas a Encaje).

2.3

PRESUPUESTO PÚBLICO PARA GOBIERNOS REGIONALES DE LA AMAZONÍA



Se observa una disminución del presupuesto para el año 2020 respecto al año 2019 en todas las regiones: Loreto (-0,62%), Amazonas (-11,23%), San Martín (-11,59%), Ucayali (-26,70%) y Madre de Dios (-22,72%). Ello tomando en cuenta que la tasa de crecimiento de la economía alcanzó el 2,3% el año 2019 respecto a la tasa de 4% alcanzada el año 2018.

Este comportamiento es resultado del bajo nivel de crecimiento económico alcanzado en 2019 (2,3%), ya que la asignación de recursos del ejercicio fiscal vigente depende de la evolución de la economía nacional del año anterior.

Tabla 2: Presupuesto Regiones de la Amazonía 2015-2020 (Soles)

1. Loreto

Fuente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var % 2019-2020
RO	1 044 245 812	1 236 915 817	1 440 986 688	1 431 867 587	1 677 788 927	1 507 229 846	-10,17
RDR	33 726 608	27 465 797	25 228 469	26 008 928	27 833 679	20 854 811	-25,07
ROC	10 821 689	47 420 517	136 508 995	120 159 031	83 426 907	8 724 004	-89,54
DyT	75 633 340	65 612 099	681 959 24	87 474 538	72 848 514	50 745 601	-30,34
RD	144 364 163	111 039 922	77 348 746	106 189 011	258 291 720	519 404 363	101,09
Total	1 308 791 612	1 488 454 152	1 748 268 822	1 771 699 095	2 120 189 747	2 106 958 625	-0,62

2. Amazonas

Fuente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var % 2019-2020
RO	589 490 700	638 244 789	750 293 830	838 159 308	985 825 732	900 200 393	-8,69
RDR	11 475 225	11 091 806	8 997 629	15 123 953	9 449 570	4 582 024	-51,51
ROC	16 275 608	96 128 437	142 614 033	181 57 5686	91 316 959	66 240 321	-27,46
DyT	34 067 432	25 483 865	24 612 689	29 921 718	30 745 636	16 133 487	-47,53
RD	21 363 346	13 316 674	7 746 528	9 500 037	8 800 151	12 473 970	41,75
Total	672 672 311	784 265 571	934 264 709	1 074 280 702	1 126 138 048	999 630 195	-11,23

3. San Martin

Fuente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var % 2019-2020
RO	1 126 680 847	1 047 899 135	1 133 280 022	1 197 228 670	1 308 871 168	1 224 395 398	-6,45
RDR	28 986 008	41 936 413	28 888 791	27 000 516	26 492 792	19 461 925	-26,54
ROC	127 860 711	109 293 819	30 501 248	134 304 398	98 421 430	19 236 782	-80,45
DyT	75 424 984	42 003 238	49 402 543	53 665 023	54 658 357	29 636 730	-45,78
RD	96 711 870	111 222 851	91 944 360	73 335 500	71 448 084	86 409 072	20,94
Total	1 455 664 420	1 352 355 456	1 334 016 964	1 485 534 107	1 559 891 831	1 379 139 907	-11,59

4. Ucayali

Fuente	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var % 2019-2020
RO	566 705 600	681 976 993	756 209 487	758 779 463	904 811 597	773 023 519	-14,57
RDR	19 767 566	17 453 864	17 254 343	21 062 619	17 335 063	14 876 641	-14,18
ROC	1 782 909	89 009 224	61 058 311	175 513 810	258 229 524	9 986 185	-96,13
DyT	31 151 081	30 690 596	36 553 160	41 750 529	32 640 233	19 611 446	-39,92
RD	44 466 006	34 741 271	31 969 693	38 299 477	51 145 008	109 122 783	113,36
Total	663 873 162	853 871 948	903 044 994	1 035 405 898	1 264 161 425	926 620 574	-26,70

5. Madre de Dios

Fuente	2015	2016	2017	2018	2019	2 020	Var % 2019-2020
RO	303 525 189	286 473 281	322 914 945	318 771 454	414 957 808	335 871 156	-19,06
RDR	11 873 894	13 861 780	11 793 254	15 819 206	16 184 416	12 717 516	-21,42
ROC		21 116 629	5 279 881	77 428 716	39 245 748	2 792 525	-92,88
DyT	9 630 085	11 338 236	11 594 926	16 725 001	16 370 187	14 538 835	-11,19
RD	11 840 505	16 713 389	13 545 461	16 589 979	8 669 996	16 938 202	95,37
Total	336 869 673	349 503 315	365 128 467	445 334 356	495 428 155	382 858 234	-22,72

Fuente: Consulta Amigable MEF, 15 abril 2020 - Elaboración propia

Otro aspecto a considerar es la fuente de financiamiento del presupuesto público. Tal como se observa en la Gráfico 3, la principal fuente de financiamiento en todos los gobiernos regionales es Recursos Ordinarios (RO) que son las asignaciones del gobierno central provenientes de la recaudación tributaria. Le sigue la fuente de Recursos Determinados (RD) conformado por rubros como el FONCOMUN, canon, sobrecanon y regalías, entre otros¹⁸.

Es importante señalar que no todas las regiones disponen de todos los rubros de esta fuente de financiamiento. Por ejemplo, en Amazonas y Madre de Dios, los recursos determinados están conformados por el Foncomun, el cual representa apenas el 1% y 3% de su presupuesto total, respectivamente. En cambio, regiones como Loreto y Ucayali alcanzan el 11% y 5%, respectivamente, considerando que además del Foncomun reciben recursos por concepto de canon petrolero¹⁹.

Otra característica del presupuesto público de estas regiones es la baja proporción que representa la fuente financiera de Recursos Directamente Recaudados. Así, Loreto (2%), Amazonas (1%), San Martín (2%) y Madre de Dios (3%) muestran una muy limitada capacidad de generar ingresos propios²⁰.

Finalmente, la fuente financiera de Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (ROC) –conformada por recursos de deuda interna o externa, así como recursos no reembolsables de la banca múltiple o agencias de la cooperación internacional– ha sido también importante pues alcanza los siguientes porcentajes: Loreto (4%), Amazonas (11%), San Martín (6%), Ucayali (11%) y Madre de Dios (7%).

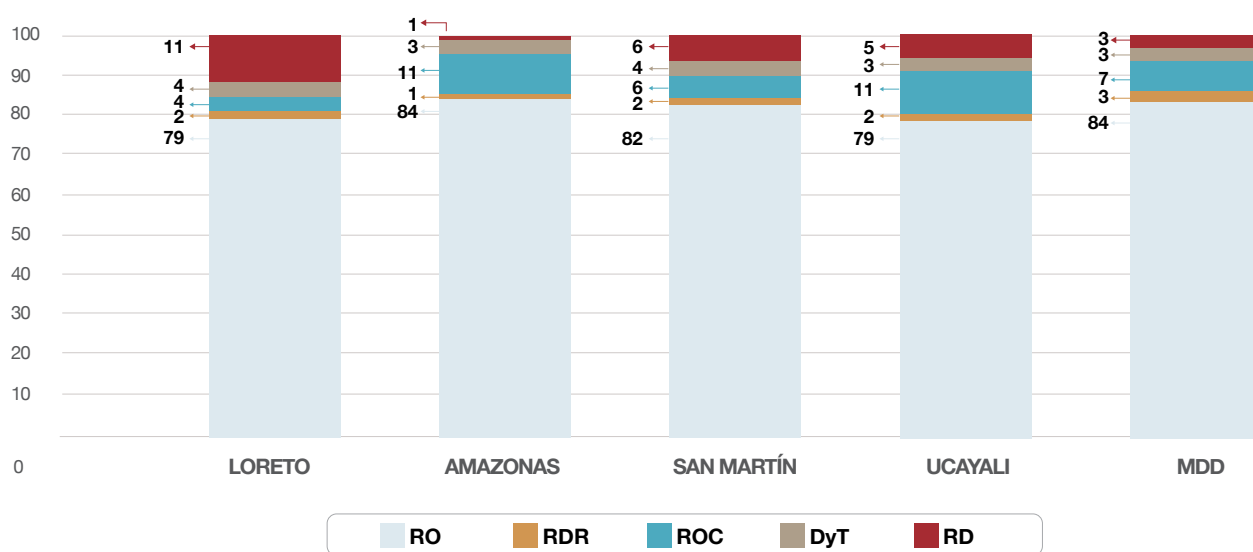
18 La fuente Recursos Determinados (RD) comprende los siguientes rubros: contribuciones a fondos, Fondo de Compensación Municipal e Impuestos Municipales (FONCOMUN), canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.

19 San Martín es una de las regiones cuya fuente de Recursos Determinados (RD) alcanza un nivel de 6%, casi lo mismo que Ucayali (5%), y considerando que San Martín no recibe asignaciones por canon petrolero. Sin embargo, recibe una mayor asignación de recursos por FONCOMUN, ya que tiene una población total que duplica a la de Ucayali.

20 Comprende los ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde según la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.



Gráfico 3: Composición Promedio del Presupuesto por Fuente Financiera (%) 2015-2020



Fuente: Consulta Amigable MEF, 15 abril 2020. Elaboración propia

2.4

PRESUPUESTO PÚBLICO DE LA AMAZONÍA EN LA FUNCIÓN AMBIENTAL

Este presupuesto está conformado por las actividades y proyectos que forman parte de la función ambiental. Como se sabe, la función ambiental es el conjunto de acciones que pueden ser implementadas por entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, conforme a lo dispuesto en el párrafo 7.2 del artículo 7 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, el cual crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 284-2018-EF.

Entre las principales líneas de acción de la función ambiental en la Amazonía se señala: la gestión de residuos sólidos; la conservación de la diversidad biológica; el aprovechamiento y uso sostenible de los recursos forestales; y la conservación y el uso sostenible de ecosistemas.

Una forma de cuantificar la asignación de recursos en la función ambiental implica identificar las categorías presupuestales en las que se distribuyen estos recursos²¹. En el caso de Loreto, el presupuesto se distribuye en cinco (5) Programas Presupuestales (PP), Acciones Centrales (AC) y Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP), llegando a alcanzar un total de S/ 35,8 millones en el periodo 2015-2020²².

Los Programas Presupuestales son:

- La gestión sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica (PP 0035);
- La conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida (PP 0057);
- El programa de desarrollo alternativo integral y sostenible (PP 0072);

- El aprovechamiento y uso sostenible de los recursos forestales (PP 0130); y

- La conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos (PP 0144)²³.

Estos PP representan el 18,72% del presupuesto total si se compara con las categorías de acciones centrales (52,28%) y con las asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (29,01%). La mayor parte de su presupuesto se destina a actividades de gestión de los recursos humanos del gobierno regional y acciones no ligadas a productos²⁴.

En Amazonas, el presupuesto total se distribuye en cinco (5) Programas Presupuestales (PP), Acciones Centrales (AC) y Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP), los cuales suman S/ 77,5 millones en el periodo 2015-2020.

21 Las categorías presupuestales son criterios de clasificación del gasto presupuestal. Las categorías presupuestarias, como parte de la estructura programática, son Programa Presupuestal (PP), Acciones Centrales (AC), y Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP).

22 Se está sumando los valores a precios corrientes para efectos de cuantificar contablemente el valor total del periodo 2015-2020 y para determinar el peso de las categorías presupuestales respecto al presupuesto total.

23 El PP 0035 se rediseñó el 2016 y pasó a constituirse como el PP 0144.

24 Es recomendable que el Gobierno Regional de Loreto haga más visible el vínculo de las actividades del personal con los programas presupuestales.

Tabla 3: Presupuesto Regiones Función Ambiental 2015-2020 (Soles)

1. Loreto

Categoría	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Peso Ppsto (%)
PP 0035		11 500					11 500	0,03
PP 0057	149 840		419 164	776 184	273 102	207 885	1 826 175	5,10
PP 0072		600 000	518 112	536 939			1 655 051	4,62
PP 0130						390 000	390 000	1,09
PP 0144			60 000	602 247	1 350 045	813 285	2 825 577	7,88
AC	3 447 294	4 737 329	3 935 451	2 282 295	4 153 074	180 867	18 736 310	52,28
APNOP	1 388 197	1 070 277	2 260 240	2 225 089		3 453 000	10 396 803	29,01
Total	4 985 331	6 419 106	7 192 967	6 422 754	5 776 221	5 045 037	35 841 416	100

2. Amazonas

Categoría	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Peso Ppsto (%)
PP 0035	2 213 086	2 035 947					4 249 033	5,48
PP 0036	2 048 156		9 150 162	27 581 613	12 806 534		51 586 365	66,54
PP 0057	32 712	9 820			5 000	5 000	52 532	0,07
PP 0136			5 790				5 790	0,01
PP 0144			441 491	1 896 101	1 848 474	928 778	5 114 794	6,60
APNOP	1 157 890	7 581 965	1 835 712	688 966	2 284 464	2 973 922	16 522 949	21,31
Total	5 451 844	9 627 732	11 433 155	30 166 680	16 977 472	3 907 700	77,531,463	100

3. San Martín

Categoría	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Peso Ppsto (%)
PP 0035	5 159 422	6 290 934					11 450 356	23,42
PP 0036	1 400 000	123 000	123 000	61 000			1 707 000	3,49
PP 0057					240 000		240 000	0,49
PP 0068		960 982					960 982	1,97
PP 0072	2 418 130	1 020 607	1 201 346	1 701 346			6 341 429	12,97
PP 0130						990 869	990 869	2,03
PP 0144					15 000	2 648 599	2 663 599	5,45
AC						779 837	779 837	1,60
APNOP		2 146 276	4 491 030	7 885 072	6 020 615	3 212 753	23 755 746	48,59
Total	8 977 552	10 541 799	5 815 376	9 647 418	6 275 615	7 632 058	48 889 818	100

4. Ucayali

Categoría	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Peso Ppsto (%)
PP 0057	2 176 927	6 338 897	3 369 745	1 443 677	247 521	990 869	14 567 936	59,26
PP 0068	509 383						509 383	2,07
PP 0072	898 698	900 000					1 798 698	7,32
PP 0144					12 000	3 023 124	3 035 124	12,35
AC						779 837	779 837	3,17
APNOP		172 646	175 196	149 400	181 518	3 212 753	3 893 182	15,84
Total	3 585 008	7 411 543	3 544 941	1 593 077	441 039	8 006 583	24 584 161	100

5. Madre de Dios

Categoría	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Peso Ppsto (%)
PP 0035	813 225	1 855 911					2 669 136	7,57
PP 0057	918 945	445 571	316 007				1 680 523	4,77
PP 0068	1 464 574	10 095 998	9 952 597	717 628	611 250		22 842 047	64,82
PP 0072							0	0,00
PP 0130						3 553 179	3 553 179	10,08
PP 0144			902 998	1 719 455	672 422	98 426	3 393 215	9,63
AC							0	0,00
APNOP			500 000	600 000			1 100 000	3,12
Total	3 196 744	12 397 480	11 671 602	3 037 083	1 283 672	3 651 605	35 238 100	100

Fuente: Consulta Amigable MEF, 15 abril 2020. Elaboración propia



Los Programas Presupuestales son:

- La gestión sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica (PP 0035);
- La gestión de los residuos sólidos (PP 0036);
- La conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida (PP 0057);
- El programa de desarrollo alternativo integral y sostenible (PP 0072);
- La prevención y recuperación ambiental (PP 0136); y
- La conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos (PP 0144).

En esta región, los Programas Presupuestales representan el 78,69% del presupuesto total, mientras que 21,31% restante se concentra en asignaciones presupuestarias no ligadas a productos. En ese sentido, la mayor parte de su presupuesto se destina a actividades vinculadas al logro de resultados de los programas presupuestales²⁵.

En San Martín, el presupuesto total se distribuye en siete (7) Programas Presupuestales, Acciones Centrales y Acciones Presupuestarias que no resultan en productos, los cuales suman S/ 48,8 millones en el periodo 2015-2020.

Los Programas Presupuestales son:

- La gestión sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica (PP 0035);
- La gestión de los residuos sólidos (PP 0036);
- La conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida (PP 0057);
- La reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres (PP 0068);
- El programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PP 0072);
- El aprovechamiento y uso sostenible de los recursos forestales (PP 0130); y
- La conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos (PP 0144).

Los programas presupuestales representan el 50% del total, mientras que asignaciones no ligadas a productos el 48,22% y acciones centrales apenas el 1,58%.

²⁵ El PP 0036 de gestión de residuos sólidos es el que mayores recursos registró en el periodo 2015-2020.





En Ucayali, el presupuesto total se distribuye en cuatro (4) programas presupuestales, Acciones Centrales (AC) y Acciones Presupuestarias que no resultan en productos, los cuales suman S/ 24,58 millones en el periodo 2015-2020.

Los programas presupuestales son:

- La conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida (PP 0057);
- La reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres (PP 0068);
- El programa de desarrollo alternativo integral y sostenible (PP 0072); y
- La conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos (PP 0144).

Los recursos se encuentran asignados en su mayor parte a los programas presupuestales con 81%, mientras que el 19% se encuentra en acciones centrales (3,17%) y asignaciones no ligadas a productos (15,84%). En los programas presupuestales, según información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se han asignado recursos para Contratos Administrativos de Servicios (CAS) y así disponer de profesionales que trabajen en la ejecución de actividades programadas.

En Madre de Dios, el presupuesto total se distribuye en seis (6) Programas Presupuestales, Acciones Centrales y Acciones Presupuestarias que no resultan en productos que suman S/35,23 millones en el periodo 2015-2020.

Los Programas Presupuestales son:

- La gestión sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica (PP 0035);
- La conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida (PP 0057);
- La reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres (PP 0068);
- El programa de desarrollo alternativo integral y sostenible (PP 0072);
- El aprovechamiento y uso sostenible de los recursos forestales (PP 0130); y
- La conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos (PP 0144).

El 96,88% del presupuesto se concentra en los programas presupuestales mientras el 3,12% en asignaciones no ligadas a productos.

2.5 PRESUPUESTO PÚBLICO DE LA AMAZONÍA EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

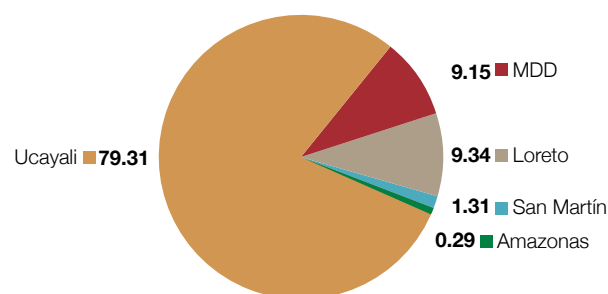
Del análisis realizado en el ítem precedente, se evidenció que no todos los recursos de los gobiernos regionales de la Amazonía se destinan a la conservación de las ANP. De hecho, el presupuesto público asignado para este propósito se identifica a través del PP 0057: “Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida”.

El monto asignado de estos gobiernos subnacionales en los últimos 6 años sumó S/ 18,37 millones, equivalente al 17% del presupuesto de Sernanp del año 2020 (S/ 103 millones) y Al 7% del presupuesto del MINAM de este mismo año (S/ 232 millones). Mientras que, si se compara con el presupuesto de estas entidades del gobierno central en todo el periodo 2015-2020, la proporción es aún más baja, llegando a 3% respecto al presupuesto Sernanp (S/ 505 millones), y 1,39% al de MINAM (S/ 1,298 millones).

A nivel de gobiernos regionales, se observa que la Región Ucayali es que la que más recursos ha

inyectado a este programa presupuestal, concentrando el 79% del total (S/ 14,5 millones), le sigue Loreto con 10% (S/1,8 millones) y Madre de Dios con 9% (S/1,7 millones).

Gráfico 4: Composición del Presupuesto por Región (%)



Fuente: Consulta Amigable MEF, 20 abril 2020. Elaboración propia

Tabla 4: Presupuesto Regiones Áreas Naturales Protegidas 2015-2020 (Soles)

Categoría	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	%
Loreto	149 840		419 164	776 184	2 731 02	207 885	1 826 175	9,94
Amazonas	32 712	9 820			5 000	5 000	52 532	0,29
San Martín					240 000		240 000	1,31
Ucayali	2 176 927	6 338 897	3 369 745	1 443 677	247 521	990 869	14 567 636	79,31
MDD	918 945	445 571	316 007				1 680 523	9,15
Total	3 278 424	6 794 288	4 104 916	2 219 861	765 623	1 203 754	18 366 866	100

Fuente: Consulta Amigable MEF, 20 abril 2020. Elaboración propia





03

CONSIDERACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA LAS ACR DE LA AMAZONÍA

3.1 PLANTEAMIENTO TÉCNICO

La definición de una estrategia de sostenibilidad financiera exige, en primer lugar, especificar metas de conservación de las Áreas de Conservación Regional que sean medibles y alcanzables a partir de la definición de un esquema de gestión. Las autoridades regionales ambientales o las gerencias de recursos naturales de la Amazonía deberán dimensionar tales metas de conservación con la finalidad de que sean capaces de responder a las necesidades del contexto económico y social en el que se encuentran. Esto resulta esencial para la definición de objetivos, metas e indicadores de corto, mediano y largo plazo de la estrategia financiera. Asimismo, esto permitirá identificar los mecanismos financieros y de cuantificación de recursos que ayuden en el cumplimiento de las metas de conservación. Estas deberán estar articuladas con los principales instrumentos de planificación estratégica y de inversiones de los gobiernos regionales de la Amazonía.

Este es el punto de partida para el planteamiento de una estrategia de sostenibilidad financiera, a partir del cual se desarrollarán los otros componentes de la misma: el diagnóstico financiero para definir la evolución de la situación financiera en un horizonte de tiempo determinado; la estimación de ingresos disponibles y gastos realizados de manera agregada y por tipo de partidas presupuestarias; la identificación de las principales fuentes de financiamiento públicas y privadas; y los mecanismos financieros más utilizados.

El diagnóstico financiero permitirá identificar las debilidades operativas de gestión de las áreas, con el propósito de superar los obstáculos que impiden ejercer una rectoría más eficaz. Dicho análisis sumado a la definición del esquema de gestión, ayudará a las unidades ambientales en la determinación de los requerimientos de financiamiento de gestión y rectoría de las áreas.

Seguidamente, se definirán con las autoridades ambientales las estrategias, objetivos y líneas de acción para alcanzar las metas de conservación. También se identificarán los mecanismos

financieros existentes y potenciales que ayudarán a alcanzar la sostenibilidad financiera de las áreas. El análisis de los temas mencionados corresponde a la elaboración del documento de Estrategia de Sostenibilidad Financiera de las ACR, los cuales se trabajarán con otras oficinas estratégicas: Planificación y Presupuesto; y Administración y Recursos Humanos. Con estas se sostendrán reuniones y talleres en los que también participarán actores claves como comités de gestión, gremios de productores locales, sociedad civil y empresas.

3.2

REQUERIMIENTO DE FINANCIAMIENTO

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los gobiernos regionales de la Amazonía es la necesidad de que las ACR sean financieramente sostenibles, de modo que se disponga de la capacidad para manejar eficientemente los bienes y servicios provistos por estas áreas.

Se puede definir sostenibilidad financiera como la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes en el largo plazo, así como distribuirlos en el tiempo y de forma apropiada, para cubrir los costos totales de las áreas naturales protegidas (directos e indirectos) y asegurar su manejo eficiente²⁶.

La gestión de las ACR es una labor que no solo involucra a los gobiernos regionales, sino también a las poblaciones locales asentadas en su ámbito de influencia, la extensión y la naturaleza propias de las áreas hace que la población local organizada en

comités de gestión y/o gremios locales, se conviertan en los mejores aliados de la conservación para ejercer coordinadamente la gestión de las áreas. Por tanto, el trabajo de dimensionamiento de las necesidades financieras de las áreas debe involucrar a ambos actores.

Una primera aproximación a la identificación de necesidades financieras que se conoce es el esquema de niveles de gestión propuesto por el Sernanp para las ANP del ámbito nacional que, a través de la definición de líneas de acción se puede establecer las actividades de cada nivel, las acciones específicas y los insumos requeridos, que son la base para la estimación del costo para cumplir con las metas de conservación.

26 Tomado del Plan Financiero del Sinanpe 2016-2025

Gráfico 5: Requerimientos por niveles de gestión-Sinanpe



Fuente: Plan Financiero de Sinanpe 2016-2025.



Desde los gobiernos regionales de la Amazonía, hay poca información respecto a una estrategia de costeo basado en modelos de gestión. Por tanto, un reto para sus autoridades es corroborar si el modelo de niveles de gestión es factible de implementar en un escenario donde las entidades públicas regionales ambientales han tenido serias restricciones presupuestarias, en comparación con el presupuesto público creciente del Sernanp desde su creación en 2009²⁷. Por otro lado, se debe considerar que muchos costos de gestión están vinculados con actividades realizadas por las poblaciones locales asentados en las áreas y/o sus zonas de amortiguamiento. Sin duda, estos deberían incluirse en la estimación de los costos de gestión²⁸.

Este punto es crucial pues dimensionar adecuadamente las necesidades financieras permitirá contar con una estrategia financiera realista y factible

de implementar. No hay que olvidar que desde el gobierno existen muchas restricciones normativas de presupuesto público y de inversiones, lo cual podría distorsionar el requerimiento de recursos hacia aquellas instituciones y/o entidades que tengan interés en apoyar financieramente la conservación.

27 Tener en cuenta que los efectos económicos de la pandemia afectarán el nivel de asignación de recursos a las entidades públicas en los próximos años.

28 La Dirección Ejecutiva de Conservación y Diversidad Biológica, con apoyo técnico de la SPDA, elaboró la Estrategia de Financiamiento de la DICREL 2017-2026. Es el único instrumento de planificación financiera de una entidad pública ambiental en los gobiernos regionales de la Amazonía.

3.3

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Los mecanismos de financiamiento para la gestión de las ACR provienen de fuentes públicas y privadas.

3.3.1 Financiamiento público

A. Presupuesto del gobierno

Seguirá siendo uno de los principales mecanismos, principalmente a través de los recursos ordinarios, considerando la política económica contracíclica que viene efectuando el gobierno, así como las donaciones y transferencias que seguirían canalizando los recursos de las agencias de cooperación internacional, organismos internacionales y/o instituciones privadas²⁹.

B. Fondos concursables públicos

Impulsados por el gobierno, este conjunto de fondos concursables se entrega a través de proyectos de inversión, planes de negocios y proyectos de investigación que asignan recursos públicos a pequeños productores. Entre estos destacan: Programa de Compensación para la Productividad (Agroideas); Programa para la Competitividad Productiva (Procompite); Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA); Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom); entre otros³⁰.

Lamentablemente, todos estos mecanismos tienen requerimientos que son difíciles de cumplir por muchos productores individuales que están asentados en las Áreas de Conservación Regional y que no tienen (o tienen una débil) articulación al mercado; o que han sido poco atendidos por el gobierno. Por ello, no pueden acceder a estos mecanismos como potenciales beneficiarios.

C. Obras por Impuestos

Otro mecanismo utilizado para la inyección de recursos con miras al financiamiento de proyectos es Obra por Impuestos (OXI). Ha sido destinado

principalmente para proyectos de infraestructura económica y social como: construcción y/o mejoramiento de carreteras; construcción y/o mejoramiento de centros de educación y establecimientos de salud; entre otros proyectos. Todavía no se ha utilizado para financiar proyectos vinculados a Áreas de Conservación Regional.

El principal problema es que las OXI, luego de utilizar recursos privados para financiar proyectos, requieren el descuento del presupuesto público. En el caso de entidades de gobierno central, dicho descuento se produce con cargo a la fuente de recursos ordinarios, recursos directamente recaudados o recursos determinados, por lo que quedarían menos recursos para financiar otros proyectos de estas entidades. En el caso de los gobiernos regionales, dicho descuento se carga contra la fuente de recursos determinados, por lo cual los gobiernos regionales de la Amazonía no pueden utilizarlo, ya que son muy pocos los que disponen de esta fuente. A ello se suma que los proyectos en Áreas de Conservación Regional todavía no son una prioridad para los gobiernos regionales de la Amazonía.

²⁹ Los recursos de financiamiento de la cooperación internacional y de donantes privados podría incrementarse en los próximos 3 años, considerando la proyección de recesión de la economía para el país en el 2020 con niveles de entre el 12% y 15% y sus implicancias de mediano plazo para la asignación de presupuesto público en los gobiernos regionales.

³⁰ Para una mayor explicación del funcionamiento de estos mecanismos, ver "Opciones Innovadoras de Financiamiento de la Conservación". Segunda edición, agosto 2018. SPDA.

3.3.2 Financiamiento privado

A. Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos vinculados al recurso hídrico

Esta forma de financiamiento para la conservación busca retribuir a aquellas personas naturales o jurídicas (pública o privada), o a entidades públicas que contribuyen a la conservación, recuperación y uso sostenible de los recursos hídricos ubicados en las áreas protegidas. De esta manera, se mantienen en buen estado en el largo plazo para beneficio de los usuarios de este recurso: familias, productores y empresas.

Este mecanismo ha sido utilizado principalmente en el sector saneamiento, donde los usuarios del agua abonan un monto adicional en sus recibos de agua y desagüe, a manera de cargo fijo correspondiente a la conservación de este recurso. Estos recursos son administrados por las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento y tienen como propósito financiar actividades y proyectos de conservación del recurso hídrico³¹.

El primer ejemplo de implementación de este mecanismo lo dio la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Moyobamba que, a través de su Proyecto de Conservación de la Microcuenca Rumiayacu, Mishquiyacu y Almendra, el cual se propone contribuir a la preservación de estas microcuencas para la provisión de agua a las poblaciones locales para su consumo. Esto incluye los siguientes componentes: eficiente gestión ambiental con actores institucionales y agricultores involucrados; eficiente control y vigilancia ambiental en las microcuencas; uso adecuado del territorio; y control de la erosión en las fajas marginales y nacientes de agua en las microcuencas y sus afluentes principales.

Otros casos destacados: Mariño (Abancay), donde se han financiado proyectos en reforestación y pastizales, así como vigilancia y monitoreo, por un monto de S/ 1 200 000; y Tilacancha (Chachapoyas), donde se han cubierto proyectos de ganadería, caminos rurales, patrullaje, equipos de monitoreo y capacitación por un monto de S/ 626 900³².

Por otra parte, un ejemplo vinculado al sector agrícola es la aplicación de un Mecanismo de Retribución por Servicio Ecosistémico (MERESE) entre las regiones de Ica (provincia

Ica) y Huancavelica (provincias de Huaytará y Castrovirreyna) para mejorar la provisión del servicio hídrico a dicho sector. Los involucrados son la Comunidad Campesina de Choclococha (como contribuyente) y la Junta de Usuarios de riego del Valle de Ica (como retribuyente)³³.

Pese a estas buenas prácticas, todavía no se han dado muchas experiencias vinculadas a las cuencas hidrográficas de las Áreas Naturales Protegidas. El principal impedimento del mecanismo es que la generación de recursos aún es bastante limitada para financiar proyectos de conservación, pues apenas cubre un porcentaje reducido del costo de inversión. A ello se suman los gastos financieros por la administración de los recursos, quedando en términos netos menos recursos para el financiamiento de proyectos.

Por último, otra debilidad del marco normativo de este mecanismo es que se circunscribe a proyectos de conservación. De esta manera, el reto de sostenibilidad financiera de los actores involucrados en la gestión de las Áreas de Conservación Regional es identificar los mecanismos financieros que generen recursos para los productores locales. Porque ellos son contribuyentes estratégicos de la conservación de dichas ACR y vienen defendiendo su patrimonio natural desde hace varios años.

31 El mecanismo está siendo implementado en el país en el marco de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Ley N° 30215).

32 Datos obtenidos del Plan Financiero del Sinanpe 2016-2025.

33 Propuesta de mecanismos de sostenibilidad financiera. SPDA, abril 2020.

B. Cofinanciamiento privado para la producción a pequeña escala

Como se explicó previamente, los mecanismos de retribución vinculados al recurso hídrico generan pocos recursos para financiar la conservación de la biodiversidad. Además, el marco normativo establecido por el MINAM es todavía muy limitado para inyectar recursos a los productores locales pertenecientes al sector agropecuario.

Pese a ello, desde hace décadas, la conservación de las fuentes naturales de agua la vienen realizando pequeños productores que viven asentados en el ámbito de influencia de las ACR. Ahora bien, sus ingresos todavía son insuficientes para salir de la pobreza de manera consistente, pues la gran mayoría se dedica a actividades agropecuarias o crianza de animales menores a pequeña escala. Sin duda, tienen muy pocas oportunidades para articularse a cadenas de producción y/o mercados de consumo.

Reconociendo su rol como contribuyentes históricos de la provisión de agua y del mantenimiento de los servicios ecosistémicos, vinculados directamente a la producción de alimentos y al abastecimiento de los mercados de consumo locales y a nivel nacional, estos productores requieren financiamiento para desarrollar emprendimientos que mejoren su capacidad de producción. Para ello, deberán incluir tecnología y mejores medios de comunicación e inclusión financiera, de modo que pasen de la economía de subsistencia a un modelo de negocio de pequeña escala sostenible.

Considerando el contexto económico actual en el que se destinan recursos para la fase 3 de recuperación económica, esta es la oportunidad de inyectar capital bajo condiciones financieras favorables y en plena fase de recuperación de la economía.

Esto es, crear un programa de desarrollo productivo para la pequeña agricultura con inclusión de productores no articulados (o con débil articulación a los mercados) capaz de incluir al sector empresarial en este proceso como socio estratégico. Y esta vez no solo para cofinanciar emprendimientos sino también para participar directamente en el desarrollo de los negocios, con conocimiento técnico y experiencia del

mundo de negocios. De esta manera, miles de familias podrán salir de la pobreza, generar empleos e ingresos de manera más inclusiva³⁴.

C. Venture capital

Este mecanismo propone atraer inversión empresarial hacia las ACR y sus zonas de influencia, de manera que se financien planes de negocios de productos rentables para la venta en el mercado local o de exportación.

Se espera que el inversionista además de poner capital en el negocio participe en la implementación del mismo, sea como asesor técnico en el proceso productivo como en el de comercialización. Para ello, trabajará estratégicamente con los productores locales constituidos bajo un contrato para emprender el negocio.

Entre los principales beneficios de este mecanismo destacan: la inversión directa en el ACR; la menor cantidad de trámites y demoras en la ejecución del negocio; el compromiso del inversionista en desarrollar un negocio sostenible en las ACR mediante buenas prácticas empresariales.

Igualmente, es importante señalar que los productores locales participan en el negocio como socios inversionistas, recibiendo un porcentaje de las utilidades netas además de asesoramiento empresarial, sin olvidar los puestos de trabajo y los ingresos económicos permanentes.

Otro de los beneficios de este mecanismo es que parte de los recursos generados podrían financiar: las actividades de los Comités de Gestión de las ACR o algunos gastos operativos básicos de la gestión de las áreas; los proyectos de conservación, de seguridad alimentaria y de combate a la desnutrición, en virtud de los efectos económicos y sociales originado por la pandemia. Finalmente, esto podría disminuir la prevalencia de economías sumergidas como tala ilegal, deforestación, entre otras.

³⁴ Se puede crear un programa nuevo y/o fortalecer algún mecanismo existente desde el gobierno para beneficiar también a miles de productores individuales que todavía no están articulados y/o presentan débil articulación a los mercados, buscando no solo rentabilidad social sino también financiera.



CONCLUSIONES

1. El panorama económico actual es altamente complejo y de incertidumbre para la economía nacional, debido a los efectos económicos y sociales que está ocasionando la pandemia en el Perú. De hecho, se proyectan tasas de crecimiento negativas del PBI entre 12% y 15% para el 2020, lo cual tendrá efectos en el mediano plazo, en especial en el nivel de asignación de recursos para todas las entidades públicas entre las que se encuentran los gobiernos regionales de la Amazonía³⁵.
2. El Plan de Estímulo Económico del Perú es uno de los más ambiciosos de América Latina y el Caribe pues alcanza S/ 90 mil millones (12% del PBI del país), y con perspectivas a que alcance un nivel de 17% del PBI, con el fin de tomar medidas de política fiscal y monetaria para atender la emergencia sanitaria del país. Esto no solo para satisfacer las necesidades básicas de la población más vulnerable en materia de ingresos e indicadores sociales, sino también para evitar el rompimiento de la cadena de pagos de empresas de diferente tamaño, entre otras medidas e impulsar la fase de recuperación económica³⁶.
3. El gobierno puede financiar dicho plan gracias a los indicadores económicos positivos que lo sostienen, entre lo que destacan el nivel de reservas internacionales netas acumuladas en los últimos 30 años y el nivel de deuda pública que tiene el país en la región. Esto le otorga todavía el espacio fiscal y un soporte necesario para continuar implementando medidas de rescate y recuperación de la economía, tal como ha sido la emisión de bonos soberanos por US\$ 3000 millones obteniendo financiamiento a tasas mínimas históricas. No obstante, para efectos de mantener el umbral de ratio deuda/PBI en un nivel de 30% se esperaría que la economía empiece a recuperarse en el mediano plazo³⁷.
4. Uno de los principales programas establecidos por el Gobierno para evitar el rompimiento de la cadena de pagos en el corto plazo es REACTIVATE PERU. La instrumentalización de dicho programa por las empresas está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que destacan: no tener deudas exigibles en cobranza coactiva con SUNAT, no tener un alto nivel de riesgo en el sistema financiero, entre otros. Sin embargo, uno de sus principales problemas es que dichos requisitos solo pueden ser cumplidos por empresas con solvencia económica y que se encuentran en el sector formal de la economía, ya que pueden asumir el porcentaje restante

35 El FMI proyecta que el Perú será el país con el mayor nivel de recesión en LAC para este año con una tasa de -13.9%. El Consejo Fiscal sostiene que de presentarse un rebrote, la tasa de crecimiento podría llegar a -20%.

36 Ver el siguiente artículo: <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-ciudadanos-empresas-y-ambiente-medidas-economicas-ante-la-emergencia/> (13 abril, 2020).

37 La pandemia está afectando a todos los sectores económicos (primarios y no primarios), si a ello se le añade la caída del empleo y los ingresos por el lado del gasto, y considerando las características propias de la economía peruana, la recuperación económica podría empezar el año 2023.

- de los créditos garantizados. Esto deja de lado a muchas pequeñas y microempresas que carecen de dicho respaldo, así como a pequeñas empresas que se encuentran en el sector informal, los cuales impulsan el 70% de la economía nacional³⁸.
5. Otra observación a estas medidas de Gobierno es que se enfoca en el ámbito urbano y deja de lado el ámbito rural. Por ello, se espera que los diversos programas y/o mecanismos públicos de apoyo a los sectores productivos incorporen también a miles de pequeños agricultores, emprendedores rurales de la costa, sierra y selva que todavía no están articulados al mercado ni son sujetos de crédito por entidades financieras³⁹.
 6. El presupuesto público de los gobiernos regionales de la Amazonía ha disminuido en todas las regiones durante el periodo 2019-2020, siendo más notorio en Ucayali (-26%) y Madre de Dios (-22%). En todas las regiones, los recursos ordinarios son la principal fuente de financiamiento, cuyo nivel promedio es de 80%. Asimismo, los recursos directamente recaudados son la menor fuente de financiamiento, lo que demuestra la baja capacidad de estos niveles de gobierno para generar recursos propios.
 7. Específicamente, la asignación de recursos públicos en Áreas de Conservación Regional es muy baja en los gobiernos regionales de la Amazonía. Apenas han inyectado S/ 18 millones entre los años 2015 y 2020, pues persiste una falta de priorización de las actividades vinculadas con la gestión efectiva de estas áreas y puesta en valor de sus recursos en los mercados.
 8. Pocos gobiernos regionales de la Amazonía cuentan con instrumentos de planificación financiera y con estrategias de sostenibilidad de las ACR. Y muchos no han dimensionado adecuadamente las necesidades de financiamiento. Esto conlleva el riesgo de tener una brecha financiera poco realista que les permita lograr financiamiento no solo de entidades públicas (con sus restricciones presupuestarias vinculadas a la normativa) sino también de fuentes privadas.
 9. Los mecanismos financieros identificados todavía no han alcanzado a las Áreas de Conservación Regional, las cuales siguen dependiendo de los recursos públicos, que están sujetos al desempeño económico y a las prioridades de las autoridades regionales, más orientadas a proyectos de infraestructura económica.
 10. Se ha avanzado en el desarrollo de un marco legal para la retribución por servicios ecosistémicos, a través de la Ley 30215 (MERESE). La SPDA ha trabajado con el MINAM y con SUNASS en la mejora de estos lineamientos, buscando instrumentalizar la normativa con mecanismos de ejecución presupuestaria. Tal es el caso de la formulación de proyectos de inversión pública para la recuperación de servicios ecosistémicos, la cual viene siendo impulsada por el MINAM. Se espera que, en los próximos años, puedan canalizarse mayores recursos hacia las ACR, dada la experiencia de trabajo de los actores involucrados en su proceso de implementación.
 11. Sigue pendiente implementar mecanismos de financiamiento vinculados al capital privado que cubran las necesidades financieras, no solo para la conservación de las ACR sino también para que el capital financiero alcance a las poblaciones locales del ámbito de influencia de estas áreas. Porque sus habitantes son los verdaderos guardianes del patrimonio natural y hoy más que nunca, pues los efectos negativos de la pandemia en términos de afectación a la salud pública y la seguridad alimentaria pondrán en peligro la subsistencia de estas familias. Y, por ende, se incrementarán las amenazas hacia las Áreas de Conservación Regional.

38 Aunque en la tercera fase del programa se espera llegar a las MYPES, se tiene poca certeza respecto a su alcance, considerando los problemas de identificación de potenciales beneficiarios que tiene el gobierno, y si efectivamente beneficiará a los que necesitan los recursos.

39 Tener presente que la transferencia monetaria que se está otorgando a través del Bono Rural, está orientada a fines de subsistencia, mientras lo que no se ha planteado es la inyección de recursos para fines productivos y de comercialización para recuperar las economías locales.

RECOMENDACIONES

1. Al trabajarse la Iniciativa de Sostenibilidad Financiera de las ACR, se debe considerar el contexto económico, social y cultural de la Amazonía, sin olvidar el alcance de los recursos de presupuesto que tienen los gobiernos regionales en la función ambiental. Por ello, se sugiere no replicar la Iniciativa de Patrimonio del Perú, ya que el Sinanpe tiene una brecha financiera de US\$ 18 millones por año y que será aún más creciente por las implicancias en el mediano plazo de los efectos económicos de la pandemia, el SERNANP cuenta con un mayor nivel de autonomía financiera por su condición de pliego presupuestal, y un marco normativo que favorece la gestión de las áreas protegidas por otros actores.
2. Se recomienda una evaluación del desarrollo de las actividades vinculadas con temas de salud pública, seguridad alimentaria y generación de empleo. Esto debido a que los efectos económicos y sociales de la pandemia están afectando la vida de aquellas familias que se encuentran asentadas en las ACR y sus zonas de influencia. Así, no solo se aboga por la defensa ecológica de las áreas, sino que se evita que los habitantes de la Amazonía vuelvan a situaciones de pobreza extrema.
3. Se sugiere realizar estimaciones sobre los requerimientos financieros del modo más realista posible, considerando además las restricciones de presupuesto que tendrán los gobiernos regionales de la amazonía y otros actores privados. De esta manera, se disminuye el riesgo de sobredimensionar y/o subestimar las necesidades para la gestión efectiva de las ACR.
4. Evaluar trabajar con otras oficinas de los gobiernos regionales de la Amazonía, siempre que estén vinculadas a temas productivos y sociales, y dispongan de recursos presupuestales. Entre estas destaca la Gerencia de Desarrollo Económico y Gerencia de Desarrollo Social, las cuales podrían instrumentalizar la ejecución de proyectos en favor de poblaciones asentadas en el ámbito de influencia de las ACR.
5. Se necesita identificar e implementar mecanismos financieros con potencial de inyectar recursos a los pobladores locales ubicados en el ámbito de las ACR. Sin embargo, la sostenibilidad financiera de las ACR no implica necesariamente que los recursos se canalicen vía presupuesto público. Lo importante es que lleguen a quienes estén en mejor posición de defender las áreas.
6. Se debe evaluar la ejecución de proyectos de inversión pública en las Áreas Naturales Protegidas de las regiones de Amazonía, identificando sus principales características: naturaleza de intervención, definición de principales componentes, identificación de beneficiarios, cronograma de ejecución, entre otros. Ello incluirá también el análisis los cuellos de botella y las limitantes para la asignación de mayores recursos de inversión hacia las áreas y sus poblaciones locales.

7. Dado que el contexto económico actual difícilmente favorecerá, en el corto y mediano plazo, la implementación de mecanismos financieros impositivos, se recomienda impulsar mecanismos de inversiones para financiar emprendimientos locales. Ello deberá realizarse con participación del sector empresarial buscando no solo rentabilidad social sino también financiera. Se deberá trabajar con aliados estratégicos: la academia, centros de investigación, gremios locales, entidades públicas regionales, entre otros.
8. Se sugiere perfeccionar los programas sectoriales de recuperación económica, de manera que incluyan a las familias asentadas y/o circundantes a las ACR. Como se sabe, ellas viven de actividades económicas como la agricultura, acuicultura, silvicultura, artesanía y turismo, pero en pequeña escala. Por tanto, aún no están articulados con los mercados (o su vínculo es muy débil) ni son sujetos de crédito ante las entidades financieras⁴⁰.

Estas medidas deben incluir garantías de gobierno al 100%, de modo que a través de las entidades financieras se pueda ofrecer financiamiento con tasas de interés de cero, en el primer año, y a tasas de interés de referencia del Banco Central de Reserva, en años posteriores. Estos nuevos emprendimientos deberán incluir créditos para compra de materia prima e insumos, financiamiento de capital de trabajo, adquisición de activos fijos y otros bienes de capital, entre otros. A ello debe sumarse el impulso de alianzas estratégicas con el sector empresarial y la academia para dar el soporte necesario en el uso de tecnologías y canales digitales, así como la gestión de negocios. Sin duda, esto exige que todo el aparato público se ponga a disposición de estos actores desde los tres niveles de gobierno y a nivel nacional.

Con el apoyo a los pequeños emprendedores, el gobierno favorecerá el mantenimiento de la infraestructura natural, la provisión de servicios ecosistémicos, la conservación de la biodiversidad y de las áreas de conservación regionales. Porque son estas familias de la Amazonía las que mejor posicionadas

están para defender y aprovechar el patrimonio natural. Sin duda, esto se suma a la labor del gobierno en el cumplimiento de los objetivos ambientales plasmados en los diversos acuerdos supranacionales suscritos por el Perú, los cuales se relacionan directamente a la provisión de bienes y servicios en los centros urbanos, con conexiones que se extienden a otros sectores económicos en el país⁴¹.

De esta manera, estas familias tendrán asegurados ingresos consistentes y se evitará que vivan nuevamente en condiciones de alta pobreza rural y que proliferen las economías sumergidas como tala ilegal, narcotráfico y minería ilegal. Hay que reconocer que los habitantes del bosque llevan muchos años siendo los principales defensores de la biodiversidad amazónica.

9. Se debe proponer una estrategia de trabajo con poblaciones locales de las ACR en los gobiernos regionales de la Amazonía, con el objetivo de lograr el financiamiento de las actividades y de los pequeños proyectos de inversión pública. Todo ello bajo la modalidad de núcleos ejecutores, haciendo partícipes directos de la ejecución de los recursos públicos a las comunidades y/o asociaciones de productores locales, entre otros actores.

40 El apoyo gubernamental hacia los pequeños agricultores y emprendedores de las áreas rurales ha sido muy limitado, incluso desde antes de la aparición del COVID-19.

41 El subsidio de S/ 760 a favor de personas en pobreza y vulnerables es transferido por el MIDIS. Sin embargo, dicho ministerio cuenta con un patrón de identificación de pobres desactualizado, que no necesariamente consigna a quienes han vuelto a ser pobres tras la desaceleración económica del país en los últimos 2 años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central de Reserva del Perú. *Indicadores Económicos IV trimestre 2019.* Lima: BCRP, 2019.

Diario Oficial El Peruano. *Revisión de diversas normas legales vinculadas al plan económico del país para la atención de la pandemia.* Lima: El Peruano, 2020.

MAXIMIZE. *Covid 19-Perú: Escenarios del impacto económico 2020-2021.* Lima: MAXIMIZE, marzo 2020.

Ministerio de Economía y Finanzas. *Consulta del Gasto Presupuestal.* Lima: MEF, abril 2020.

Ministerio de Economía y Finanzas. *Informe de Deuda Pública 2018.* Lima: MEF, 2019.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. *Plan Financiero de Sinanpe 2016-2025.* Lima: SERNANP, 2016.

Vargas, Samin. *Ciudadanos, empresas y medio ambiente.* Lima: SPDA, abril 2020. <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-ciudadanos-empresas-y-ambiente-medidas-economicas-ante-la-emergencia/>

Vargas, Samin y Trinidad, Carlos. *Propuesta de mecanismos de sostenibilidad financiera.* Lima: SPDA, abril 2020.

Vargas, Samin y Trinidad, Carlos. *Economía, mercados y medio ambiente: Algunos alcances preliminares desde América Latina.* Lima: SPDA-CONRAD. *Boletín Política Comercial y Ambiental* N° 8, noviembre 2019.

Vargas, Samin y Trinidad, Carlos. *Opciones innovadoras de financiamiento de la conservación.* Lima: SPDA, Segunda Edición. Agosto 2018.

WWF-GEF. *Securing the Future of Peru's Natural Protected Areas.* 2017.

ÁREAS DE CONSERVACIÓN REGIONAL EN LA AMAZONÍA: CONSIDERACIONES PARA PROPONER UNA INICIATIVA DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El difícil contexto económico y social que enfrenta el país como consecuencia del covid-19 obliga a plantear nuevas estrategias para enfrentar los retos de financiamiento del patrimonio natural de la Amazonía. A partir de un análisis de datos e información a nivel nacional y regional y las principales medidas del plan de estímulo económico peruano para enfrentar la pandemia, el documento de trabajo plantea un conjunto de ideas para desarrollar acciones concretas para el financiamiento de la conservación de las áreas de conservación regional, teniendo en cuenta el surgimiento de mayores necesidades en el ámbito amazónico por las consecuencias de un evento inesperado de escala global.



GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

