

Desafíos de gobernanza en Profonanpe

Autor:

Alberto Paniagua

Fondo:

PROFONANPE

Perú | 2013



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Estudios de Caso

Desafíos de gobernanza en Profonanpe

El Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas (Profonanpe) es un fondo patrimonial privado para la conservación con su sede en Perú y más de 20 años de experiencia brindando apoyo financiero y técnico al sistema nacional de Áreas Protegidas (AP) y sus zonas de amortiguamiento. Durante este lapso, Profonanpe ha mantenido una estrecha relación de trabajo con el Gobierno de Perú mediante la colaboración directa, inicialmente con el Instituto de Recursos Naturales (INRENA) del Ministerio de Agricultura, y actualmente con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), albergado dentro del Ministerio del Ambiente y encargado de la administración del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE). A partir su inceptión, ha crecido el rol de Profonanpe en la conservación y gestión de las AP, desde la financiación operativa sostenible de una porción de los costos recurrentes de las AP, hasta la incidencia y la promoción de innovaciones en las pautas de manejo de las AP en Perú. En el presente estudio de caso se describe los componentes clave de la exitosa colaboración de Profonanpe con SERNANP, y se bosqueja los principales mecanismos, enfoques y procesos existentes de gobernanza en Profonanpe que han posibilitado que diversos aliados trabajen juntos de manera provechosa.

1.1 Antecedentes y contexto

Profonanpe es una institución peruana privada sin ánimo de lucro, creada en el año 1992 y radicada en la ciudad de Lima, la capital de Perú. Su actual objetivo institucional es el de gestionar, administrar y canalizar fondos para la conservación de la biodiversidad albergada en las AP naturales y sus zonas de amortiguamiento. Profonanpe logra este objetivo en parte sirviendo de brazo financiero para el SINANPE.

Profonanpe inició sus operaciones con una subvención del *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). En el año 1995, recibió un capital inicial para establecer su fondo patrimonial, en forma de US\$ 5,2 millones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) a través del Banco Mundial (BM). Este mecanismo fue pensado inicialmente para proveer a largo plazo los recursos necesarios para cubrir los costos recurrentes de las AP.

Desde el apoyo inicial del GEF/BM para formar su fondo patrimonial, los recursos de Profonanpe han crecido por un factor de más de 25. Actualmente incluyen financiamiento proveniente de organizaciones multilaterales, acuerdos bilaterales, empresas privadas y fundaciones internacionales. Durante este período, también ha evolucionado el rol de Profonanpe en la conservación de Perú, que actualmente incluye el apoyo a la investigación, innovación y promoción de las AP. Con el tiempo, Profonanpe ha generado un promedio anual de US\$ 8 millones para la financiación de numerosos programas y proyectos de conservación. Un 55% de los recursos canalizados hacia las AP ha sido designado a inversiones para la construcción de infraestructuras y la compra de equipos. Además del apoyo financiero a los costos recurrentes de las AP (que representan el 20% de sus desembolsos), Profonanpe ha tenido un rol importante como apoyo al diseño de instrumentos de políticas y planeación estratégica (un 10%) y la aplicación de estrategias de gestión participativa (un 15%).

Uno de los principales aspectos de las acciones de Profonanpe durante este tiempo, ha sido su apoyo a la generación de innovaciones para la gestión de las AP mediante el diseño y la ejecución de mecanismos piloto que, tras demostrar su utilidad, han sido aplicadas a las actividades normales de la autoridad nacional.

Misión actual de Profonanpe:

- Establecer su naturaleza estratégica como brazo financiero de SINANPE
- Asegurar la sostenibilidad financiera de las AP en Perú mediante la ampliación y diversificación de sus fuentes y mecanismos de financiación
- Fomentar activamente nuevas AP mediante iniciativas privadas y de los gobiernos seccionales y municipales
- Convertirse en factor clave en el proceso de fomentar y ejecutar el modelo de gestión

Desde el inicio de Profonanpe, sus acciones han beneficiado a 46 de las actuales 75 áreas protegidas por el Estado y sus zonas de influencia. Desde una perspectiva geográfica, estas AP representan el 78,3% del SINANPE, equivalente a 15.315.410,55 ha.

Mediante la gestión y canalización de nuevos fondos, Profonanpe posibilita un flujo regular de recursos financieros, asegurando así la continuidad y sostenibilidad de las actividades en pro de la preservación del patrimonio natural y cultural de las AP. Para el logro de este objetivo, se promueve la participación pública y privada, tanto nacional como internacional. Un elemento central del trabajo de Profonanpe, por tanto, es el de facilitar la coordinación de diversos actores en la movilización de recursos para las AP.

1.2 Estructura básica de gobernanza

El Consejo Directivo de Profonanpe incluye ocho puestos, cuatro de los cuales son ocupados por representantes del gobierno. El otro 50 por ciento del Consejo consiste de dos representantes de la sociedad civil, un representante del sector privado y finalmente un representante de uno de los donantes de Profonanpe.

Recientemente cambió la conformación del Consejo. En el año 2008, el número de representantes gubernamentales creció de tres a cuatro de sus ocho miembros. Aunque este aumento ha significado mayor poder decisorio por parte del gobierno sobre las actividades de Profonanpe, no ha resultado hasta ahora en una interferencia gubernamental en las mismas. Los logros ampliamente reconocidos de Profonanpe y su estructura institucional y organizacional, dificultan que éste sea trastornado por cambios políticos, como se describe en mayor detalle a continuación.

En la siguiente figura se aprecia la actual estructura de gobierno en Profonanpe.



El Consejo pide recomendaciones específicas sobre determinados temas a varios comités, entre los cuales se incluyen:

1. El Comité de Asesoría Técnica, conformado con expertos y científicos externos cuya principal función es la de dar asesoramiento especializado al Consejo Directivo y al Directorio Ejecutivo sobre asuntos técnicos de políticas y estrategias operativas para las AP, conservación de biodiversidad, cuestiones ecológicas, normas jurídicas y administrativas, prioridades de investigación, guías científicas, políticas de adquisición, temas ambientales internacionales y gestión financiera.
2. Comités Administrativos (para cada programa administrado por Profonanpe), encargados de la supervisión general de los proyectos, la aprobación de planes operativos e informes anuales, y la programación de las actividades y/o los presupuestos de los proyectos.
3. El Comité Financiero, a cargo del seguimiento de la cartera de inversiones, la preparación de recomendaciones técnicas para los gerentes de activos y el Directorio Ejecutivo, la asesoría técnica a éste último, y el análisis y recomendación de propuestas al Consejo Directivo para el ajuste de las políticas de inversiones por parte del mismo.

4. El Comité de Auditoría, cuyas principales funciones son las de asegurar que Profonanpe cumpla con formalidades y requisitos relacionados con la ejecución de las auditorías externas, evalúe y comente el plan de auditoría, participe en la formulación de respuestas al control interno, reciba y analice el informe de auditoría, y revise la eficacia y eficiencia de la labor realizada por el auditor externo.

1.3 Elementos de coordinación y cooperación

La estructura de gobierno en Profonanpe gira en torno a varios ejes centrales, los cuales posibilitan que la organización funcione de manera regular y eficiente con el Gobierno de Perú y los donantes. Algunos de los principales elementos en esta cooperación son:

1. **Una clara división de responsabilidades entre Profonanpe y el SERNANP.**– Profonanpe siempre se ha posicionado como el brazo financiero del SINANPE, a cargo de gestionar y movilizar recursos y desembolsar los fondos generados (por diversos mecanismos financieros como fondos patrimoniales y extinguidos, programas, etc.) de acuerdo con los planes de acción anuales, preparados y acordados en estrecha colaboración con el SERNANP. Éste, por su parte, se encarga de la ejecución general de actividades y proyectos que reciben el apoyo financiero de Profonanpe. Parte de esta división supone una estrecha coordinación de la planificación de actividades, para que los planes operativos, presupuestos y planes de adquisición anuales sean elaborados y acordados por Profonanpe y el SERNANP mediante convenios de cooperación interinstitucional. Como acuerdo final, estos planes son aprobados y validados por el Consejo Directivo. Esta planificación anual abarca el conjunto de actividades financiadas por Profonanpe durante el año.
2. **Los acuerdos con los donantes contienen disposiciones claras.**– Mientras son redactados y negociados los convenios financieros con los donantes, se identifica y atiende posibles obstáculos y desafíos para que el acuerdo definitivo incluya claras disposiciones sobre la manera de administrar el fondo bajo posibles escenarios y enfrentar eventuales desafíos y problemas. Adicionalmente, los donantes retienen un puesto votante en el Consejo de Profonanpe, lo cual les da una voz en caso de desacuerdos y/o conflictos.
3. **Son bien establecidos los documentos operativos de Profonanpe.**– Los manuales procedimentales, estatutos, reglamentos y el manual operativo de Profonanpe, entre otros, contienen roles, responsabilidades y procedimientos claros para los diversos órganos rectores y decisores del mismo, incluidos el Consejo y el Directorio Ejecutivo, así como su relación con el SERNANP.

Adicionalmente, los nuevos miembros del Consejo, al ser designados, reciben los instrumentos normativos y procedimentales de Profonanpe, además de la documentación necesaria para comprender los problemas más relevantes que enfrenta la conservación y gestión de las AP en Perú, a fin de que puedan tomar decisiones bien fundamentadas.

Otro aspecto importante de la buena interacción entre el Directorio Ejecutivo y el Consejo, es el liderazgo del Director Ejecutivo, sin perder la clara distribución de roles y responsabilidades entre los diversos órganos rectores y decisores.

4. **La reputación de Profonanpe es un sólido activo para preservar la autonomía de la organización frente a la influencia gubernamental.**– Desde su inicio hasta la fecha, uno de los mayores logros de Profonanpe en su desempeño institucional ha sido su independencia a la interferencia gubernamental. Los logros públicamente reconocidos de Profonanpe y su actual fortaleza, reputación y consolidación institucional protegen a la organización de los cambios e influencias políticas.

1.4 Logros

Desde el inicio de sus operaciones, Profonanpe se concentraba principalmente en asegurar los costos operativos recurrentes de las AP en Perú, ya que no llegaba suficiente financiamiento de fuentes netamente gubernamentales. Durante su primera década de operaciones, aproximadamente, Profonanpe se centraba exitosamente en conseguir fondos operativos adicionales para las AP.

Posteriormente, la Autoridad Nacional para las AP comenzó a obtener aumentos significativos en el presupuesto asignado por el tesoro público. Profonanpe pudo hacer evolucionar su rol desde el soporte para los costos operativos hasta el fomento de la investigación e innovación en la gestión de las AP. Actualmente, Profonanpe apoya la ejecución de gran número de programas piloto en más de 20 AP, así como la firma de unos 12 acuerdos con los gobiernos seccionales.

1.5 Aprendizajes

En su expansión desde una dotación original de US\$ 5,2 millones hasta la gestión de más de US\$ 134 millones en fondos, incluida la atracción de aproximadamente US\$ 50 millones a través de los canjes de deuda por naturaleza y otros mecanismos de cofinanciación, gran parte de la estructura de gobierno de Profonanpe gira en torno al claro establecimiento de su misión y rol organizacional y su aplicación de dicho rol a su relacionamiento con el gobierno y los donantes.

Profonanpe facilita acuerdos de financiación entre las AP de Perú. Un componente clave de esta labor es el establecimiento de claros procedimientos operativos, en los que se anticipa los desafíos y prescribe roles y responsabilidades para los diversos aliados y entidades rectores. Sobre esta base, una vez claramente alineados los planes y acuerdos respecto a la división de responsabilidades, las decisiones de la Junta son tomadas siempre por consenso entre los miembros de la misma.

Finalmente, además de su estrecha relación de trabajo con el Gobierno de Perú, Profonanpe también aprovecha su reputación y reconocida rendición de cuentas para distanciarse de la influencia gubernamental y los cambios políticos. La coordinación y formación de consensos entre oficinas y organismos, más la identificación de sinergias, han orientado las acciones hacia una visión compartida para la conservación de la biodiversidad en Perú. Por tanto, la cooperación entre instituciones tiene un rol primordial al posibilitar que Profonanpe cumpla su misión institucional.

