

# **CARACTERÍSTICAS DE UN MODELO DE CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DE AP Y CONDICIONES DE VIABILIDAD**

## **NOMBRE**

Álvaro Gaillour Ferradas

agaillour@profonanpe.org.pe

Proyecto Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas (GPAN)

## **INSTITUCION**

PROFONANPE

Av. Javier Prado Oeste 2378, Lima 27, Perú

Teléfono: (51-1) 2181097, Fax: (511) 2181049

[www.profonanpe.org.pe/gpan](http://www.profonanpe.org.pe/gpan)

## **RESUMEN**

La administración y gestión de las AP (AP) en Perú puede ser conducida por la autoridad nacional o con la participación de instituciones de la sociedad civil. Los Contratos de Administración (CA) de AP son un mecanismo legal de participación que busca hacer más efectiva la gestión de las áreas y fortalecer al Estado en sus tareas inherentes. Sin embargo, establecer un CA requiere condiciones para hacerlo viable, efectivo y sostenible, siendo las principales: a) desarrollar un modelo de CA que incluya los principios de gobernabilidad, b) construir una visión favorable hacia los CA por parte de los funcionarios de la autoridad nacional y los actores locales, c) fortalecer y posicionar a la autoridad de las AP en su entorno, y e) contar con documentos de gestión sólidos y con resultados claramente identificados. Los CA han sido diseñados para operar con una lógica de gestión por resultados con base en los planes maestros de las AP y con horizontes de hasta 20 años. Pero también están concebidos como un mecanismo que permita incentivar mejoras organizacionales y funcionales, contribuir a la sostenibilidad financiera de las AP e incentivar la vigilancia social en las mismas. En Perú se ha implementado un CA con estas características con resultados favorables en el corto plazo.

## **ANTECEDENTES**

En el año 1997 se aprueba en el Perú la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la misma que norma los aspectos relacionados con la gestión de las AP y su conservación. En dicha Ley y su Reglamento, aprobado en el año 2001, se establece el CA como un mecanismo para reconocer y promover la participación de la sociedad civil en la gestión de las AP.

Mediante el Contrato de Administración, el Estado a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), encarga a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, con experiencia mínima de cinco años en conservación y manejo del ambiente en ámbitos naturales, el desarrollo total o parcial de las operaciones requeridas para la implementación de los resultados del Plan Maestro de un Área Protegida.

En este marco, existen 3 funciones que la autoridad no puede delegar a un Ejecutor de Contrato de Administración:

- La Dirección, que se expresa en la facultad que tiene la autoridad para definir las políticas a seguir en la gestión de las AP y para aprobar los documentos y normas complementarias que rigen la gestión de las mismas.
- La Supervisión y Control. El INRENA sigue siendo responsable de la gestión de las AP y por tanto, debe supervisar las actividades que realiza directamente o que hayan sido encargadas al Ejecutor de un Contrato de Administración.
- La potestad de sancionar.

La implementación de CA en un conjunto de AP forma parte del encargo que tiene el Proyecto Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas (GPAN), bajo la conducción de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA.

## **OBJETIVO**

Implementar Contratos de Administración en AP del Perú, en el marco de la promoción de la gestión participativa de las mismas y de la modernización de la

gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

## **METODOLOGIA**

### **El Desarrollo del Modelo de Contratos de Administración**

La implementación de CA planteó desde un principio un conjunto de desafíos en términos de condiciones previas que debían ser abordadas. Una de ellas era la definición de las características de este mecanismo, a fin de que se constituyera en un instrumento que efectivamente contribuyera a la mayor eficacia y eficiencia de la gestión de las AP, pero que también asegurara su viabilidad y sostenibilidad.

El desarrollo del modelo de CA supuso un intenso proceso de análisis y discusión conjuntamente con la IANP del INRENA, que se inició con la organización de dos eventos orientados a conocer las experiencias internacionales sobre este tema, uno en el 2003 y otro en el 2004. Particularmente importante resultó el Simposio Internacional de Co – Administración de AP (SICA), llevado a cabo en Lima con la participación de más de 180 profesionales de 12 países.

A partir de allí, el tema de los CA fue trabajado en múltiples espacios, con las autoridades y funcionarios del INRENA, las Jefaturas de las AP y los Comités de Gestión, que reúnen a los actores locales interesados en la gestión de las mismas. En estas reuniones se fueron recogiendo puntos de vista e interrogantes frecuentes, las mismas que sirvieron para formular lo que finalmente se denominó el Documento Base de CA, en el que se definió la visión y características centrales de este instrumento y que son las siguientes:

- a) Los C.A se otorgan a través de concursos públicos de amplia difusión a nivel nacional e internacional.
- b) Los CA se establecen en función al logro de resultados esperados en períodos determinados y en el marco de los Planes Maestros de las AP. Para ello, el INRENA plantea los resultados esperados y mediante concurso público, los

postores proponen las estrategias para lograrlos siendo el ganador, llamado Ejecutor, el responsable de la implementación y éxito de su propuesta.

- c) Los C.A se establecerán hasta por 20 años.
- d) Se establecen con una visión de gestión unitaria del AP, la que tiene como base la existencia de un liderazgo claro, encabezado por el Jefe de la misma, y que es ejercido sobre la base de una visión común y del respeto a las atribuciones y derechos de los diferentes actores involucrados en la gestión del AP;
- e) Están alineados con el enfoque de gestión participativa de las AP, según el cual debe promoverse que las decisiones que se tomen dentro del área sean producto de altos niveles de cooperación informada con los actores involucrados con la misma, para lo cual tiene un rol preponderante la relación de la administración del área con su Comité de Gestión.
- f) Deben contribuir a que la gestión del AP sea sostenible, lo que significa que por un lado, los costos necesarios para mantener los resultados alcanzados una vez finalizado el CA estén cubiertos por fuentes sostenibles y por otro, de estar así especificado, que se haya logrado generar recursos adicionales para la gestión del AP con base en el aprovechamiento de las potencialidades de la misma.
- g) El Ejecutor del CA cofinancia parte de los costos del Contrato, de acuerdo a los porcentajes mínimos que se establecerán para cada caso.
- h) Su alineación con el principio de que la gestión de las AP debe orientarse, como uno de sus ejes estratégicos a extender los beneficios de la conservación en forma prioritaria hacia las poblaciones que están asumiendo estos costos.
- i) Deben desarrollarse sobre la base de los principios de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

## **Condiciones para la implementación de los CA**

A partir de los análisis iniciales sobre los CA se tuvo claro que había, además del desarrollo del modelo, otro conjunto importante de condiciones previas que debían abordarse para la implementación de los mismos:

- a) El desarrollo de una visión favorable hacia los CA por parte de las autoridades y funcionarios del INRENA, de las Jefaturas de AP, de los Comités de Gestión y actores locales de los ámbitos de intervención del Proyecto.

Desde un inicio se detectó que existía en el ámbito de AP la percepción de que los CA eran un mecanismo de privatización de las mismas. Esto, sumado a algunos cuestionamientos hacia las ONG como posibles Ejecutores de los CA y a las dudas respecto a por qué era conveniente encargar a otra institución desarrollar lo que las Jefaturas de las AP bien podrían hacer con mayor presupuesto, configuraban un panorama de resistencias activas importantes hacia esta innovación en la gestión.

Para abordar estos aspectos resultaba indispensable una amplia y transparente presentación y discusión respecto al modelo del CA, para lo cual fue importante estructurar una estrategia comunicacional. Esto implicó la constitución de un equipo de trabajo con profesionales de la IANP y del Proyecto y la incorporación y preparación de comunicadores en cada AP.

- b) Ajustes de la normatividad relacionada a los CA

Si bien existía ya desde el 2001 una normatividad respecto a los CA, era necesario revisarla a la luz de las reflexiones sobre el modelo que se estaba desarrollando y de las precisiones sobre las modalidades, criterios y características de los procesos de adjudicación de los contratos. Esto supuso un trabajo que articulara a los equipos técnicos con las instancias de asesoría jurídica y el abordaje de los procedimientos de modificación y promulgación de la normatividad.

c) La preparación de las AP para la implementación de los CA

Los CA, como mecanismo innovador en la gestión de las AP, requieren a su vez de un marco previo en la propia gestión de éstas que les asegure condiciones básicas de viabilidad y sostenibilidad:

- Fortalecimiento de las Jefaturas para la gestión participativa de las AP, lo cual implica fundamentalmente, a) el desarrollo de su visión respecto a su sentido, características, ventajas y requerimientos, b) dotarlas de un conjunto de nuevos instrumentos metodológicos para promoverla, operativizarla, monitorearla y evaluarla.
- El posicionamiento local de la Jefaturas como autoridad en las AP, lo cual implica: a) el reforzamiento en corto plazo de su capacidad de acción, sobretudo alrededor del desempeño de funciones básicas que extiendan su presencia en el AP, b) el contacto y articulación con actores claves en el AP, principalmente las poblaciones y organizaciones locales, tanto dentro del AP como en su zona de amortiguamiento.
- El fortalecimiento de los Comités de Gestión como espacios de confluencia de los actores locales interesados en la gestión del AP, fundamentalmente en cuanto a su representatividad (particularmente de las poblaciones locales), su posicionamiento local, su funcionamiento orgánico y su articulación con la gestión del AP alrededor de prioridades estratégicas.
- Ajuste de planes maestros de las AP a una lógica de gestión por resultados y con un enfoque participativo. Dado que los C.A se establecen en función a los Planes Maestros, es indispensable que estos precisen objetivos claros para períodos determinados, como descripciones de los cambios esperados y posibles de obtener en la realidad del AP, en el marco de la visión estratégica de su gestión.
- Manejo de conflictos críticos. Aunque no es posible esperar que no existan conflictos en el AP, es conveniente que aquellos que son críticos y estén relacionados a los encargos del CA, estén manejados por la Jefatura del AP antes de implementarlo.

Estas condiciones fueron abordadas principalmente a través de: a) el establecimiento de espacios de diálogo y análisis conjunto sobre la visión estratégica de gestión del AP con las Jefaturas y Comités de Gestión; b) la construcción de una visión de los desafíos de los Comités de Gestión; c) la generación de nuevos procesos de planeamiento participativo; d) el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de la GP (radar de la GP y mapas de actores); e) el financiamiento de los gastos operativos de los Comités de Gestión; f) el incremento en el financiamiento de gastos operativos de las Jefaturas; g) la actualización participativa (o ajuste) de los Planes Maestros del AP; h) la implementación de un programa de financiamiento de iniciativas de las poblaciones y organizaciones locales para la mitigación de amenazas al AP priorizadas conjuntamente, con base en el Plan Maestro.

d) La preparación de la IANP para la gestión eficiente y sostenible de los CA:

El desarrollo de un sistema de gestión de CA es clave para viabilizar el funcionamiento de los mismos, dado que estos y por sus características van a demandar que se cumplan en forma eficiente y oportuna un conjunto de procesos y procedimientos técnicos y administrativos por parte de las Jefaturas de las AP y de la IANP, particularmente en los temas de planeamiento, gestión técnica y administrativa supervisión, monitoreo, evaluación y comunicaciones.

El trabajo, en este sentido, ha supuesto un diagnóstico detenido de los actuales procesos, procedimientos e instrumentos de gestión de la IANP y de las AP en relación con las necesidades de operación de los Contratos, identificando los principales riesgos y las medidas necesarias en términos de organización, ajuste de los procesos procedimientos e instrumentos y el desarrollo de una caja de herramientas relacionadas a cumplir con los requerimientos del ciclo de vida de un Contrato de Administración.

e) Manejo de información por parte de los actores y transparencia del proceso de implementación de C.A.

Dos condiciones para garantizar el éxito del proceso de implementación de CA son el acceso a la información por parte de los actores locales y la transparencia del mismo. Para ello se consideraron tres aspectos fundamentales:

- El desarrollo de una estrategia comunicacional sobre C.A, la cual se estructuró a dos niveles: a) El nivel central, que involucró por una parte al personal de la IANP, en términos de información y por otro, el uso de instrumentos de información pública, como las páginas Web de la IANP y del proyecto y la edición de boletines informativos, entre otros y b) en cada AP, desarrolladas por las Jefaturas y apoyadas por comunicadoras especialmente contratadas con recursos del proyecto. Estas estrategias se llevaron a cabo antes, durante y después de los concursos, involucrando especialmente al conjunto de actores locales y a las poblaciones. Se ha desarrollado una gran cantidad de materiales y de eventos para cada ámbito y por cada público objetivo.
- La elaboración participativa de los Términos de Referencia del C.A, lo cual ha involucrado activamente a las Jefaturas y a los Comités de Gestión, contándose con procesos, procedimientos y lecciones aprendidas sistematizadas.
- El involucramiento de los Comités de Gestión y Gobiernos Regionales en las Comisiones de Evaluación de los concursos.

## **RESULTADOS**

El trabajo desarrollado en función del diseño conceptual del modelo de CA propuesto y el abordaje de las condiciones de viabilidad del mismo, ha permitido alcanzar los siguientes resultados:

- Una visión favorable hacia los C.A por parte de diferentes instancias del sistema y por las instituciones de la sociedad civil que han incrementado su interés por acceder a los mismos.

- Una IANP con capacidades para gestionar, monitorear y evaluar CA y que cuenta con un grupo importante de profesionales preparados para abordar los diferentes procesos técnicos, administrativos y legales de los CA.
- Un C.A implementado y en marcha en la Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca (Arequipa) y dos en fase final de adjudicación, en el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes, la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene (Madre de Dios)
- Alrededor de US\$ 3 millones adicionales aportados por Ejecutores para la gestión de estas AP (proyección)
- Una visión estratégica de gestión de estas AP desarrollada y posicionada en las Jefaturas y Comités de Gestión
- Un paquete instrumental desarrollado para la implementación y gestión de C.A, el mismo que incluye:
  - La sistematización de experiencias internacionales de co-administración de AP
  - La normatividad sobre los CA
  - El modelo conceptual de los CA
  - El sistema de gestión, monitoreo y evaluación de CA
  - Las hojas de ruta que organizan y describen las fases técnico administrativas para la implementación de los CA
  - Las estrategias, mensajes y materiales comunicacionales de soporte al proceso de implementación de los CA
  - El modelo de términos de referencia de CA
  - Los documentos estándar que formalizan la relación entre el Estado y la Institución Ejecutora y entre ésta y la fuente del financiamiento

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- Los C.A son un mecanismo con mucho potencial para:
  - Involucrar a las instituciones de la sociedad civil en la gestión de las AP y sumar capacidades múltiples a los objetivos de conservación y desarrollo.
  - Elevar significativamente los niveles de gestión de las AP en períodos relativamente cortos.

- Estimular un enfoque de gestión por resultados de las AP, más eficiente y eficaz.
  - Dinamizar la sostenibilidad financiera de las AP.
  - Estimular mejoras múltiples en los procesos de gestión de AP.
- Es fundamental para la viabilidad y sostenibilidad de este tipo de mecanismos innovadores:
    - El desarrollo de las capacidades y sistemas de las instancias responsables de las AP para gestionarlos, monitorearlos y evaluarlos, lo cual toma tiempos previos importantes.
    - La sintonía en la visión y comprensión de estos mecanismos entre la instancia responsable de las AP y las instituciones privadas que son potenciales ejecutoras.
    - Lograr el concierto previo con los actores locales en el AP respecto a su implementación y sus alcances.