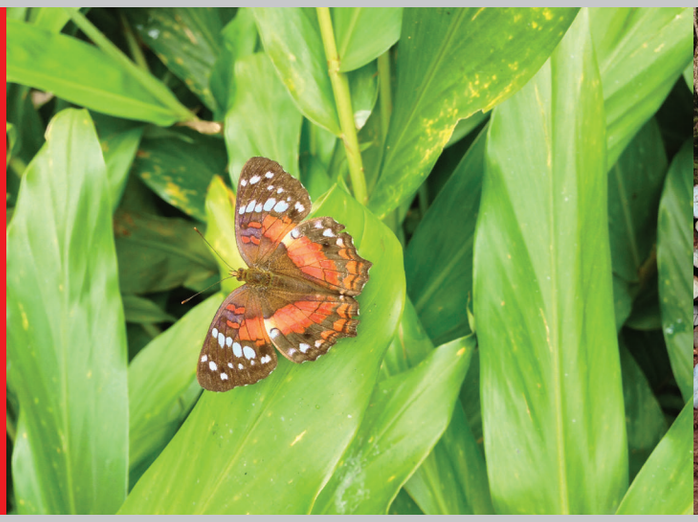
PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP

INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES



Documento de Difusión

PpR Presupuesto por Resultados

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) son una de las cuatro herramientas del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) de intervenciones públicas, con la finalidad de que las entidades responsables adopten las mejoras propuestas. Desde el año 2010 se identifica un listado de intervenciones a evaluar en la Ley Anual de Presupuesto Público.

Cada EDEP es encargada a un equipo de evaluadores independientes, que genera recomendaciones para la mejora del desempeño. Posteriormente, sobre la base de esas recomendaciones, el MEF con el sector evaluado negocian la firma de compromisos de mejora de desempeño. Dichos compromisos son sujeto de seguimiento a fin de velar por la implementación de las mejoras en la gestión de la intervención evaluada.

La EDEP de Conservación de Áreas Naturales fue realizada por un panel independiente de expertos integrado por Manuel Glave (Coordinador), Guiuliano Rojas (Especialista en el Sector Evaluado) y Jorge Noriega (Especialista en Evaluación). Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del MEF.

El presente documento de síntesis tiene por objetivo difundir los resultados del informe final de la EDEP Programa Presupuestal Conservación de Áreas Naturales. El informe final puede ser descargado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2013_conservacion_AN.pdf

CONTENIDO

1 ANTECEDENTES 5

1.1 Objetivo de la evaluación 5
1.2 Resultados esperados 5
1.3 Gasto de la intervención pública evaluada 7
1.4 Diagnóstico 7

2 DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA 9

2.1 Población objetivo 9
2.2 Actores participantes 10
2.3 Los resultados e indicadores 11
2.4 Principales productos 11

3 PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN 13

3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación 13
3.2 Problemas en el proceso de implementación 13

4 PRESUPUESTO Y RESULTADOS 14

4.1 Criterios de asignación del presupuesto 14
4.2 Presupuesto por producto 14
4.3 Principales problemas en la ejecución del gasto 15
4.4 Desempeño de la intervención pública evaluada en cuanto a sus productos y resultados 16

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 17

5.1 Diseño de la intervención pública evaluada 17
5.2 Procesos de implementación 18
5.3 Presupuesto y resultados 18

INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA "CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES"

Las intervenciones públicas para la conservación de áreas naturales en el Perú se dividen en dos: aquéllas dirigidas al establecimiento, cuidado y control de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SINANPE); y aquéllas centradas en las áreas naturales que no son ANP como los bosques de producción permanente y los bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas.

Para procurar la protección de las áreas naturales en el país, en el 2012 iniciaron dos Programas Presupuestales (PP) dirigidos a la provisión de bienes y servicios para su conservación: el PP 035 “Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica” gestionado por el Ministerio del Ambiente (MINAM); y el PP 057 “Mejora en la Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas” administrado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). El presente documento es un resumen de la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) a la intervención pública evaluada "Conservación de áreas naturales", publicado en 2013 con el fin de determinar si su diseño era el adecuado para el cumplimiento de los objetivos trazados. Para tal fin, se evaluaron los PP 035 y 057.

Este documento se divide en cinco secciones. La primera sección detalla los antecedentes y objetivos de la intervención pública evaluada (IPE). Las siguientes tres secciones presenta el diseño de los PP que responden a los objetivos de la intervención pública evaluada, los procesos de implementación, y los presupuestos y resultados obtenidos. La última sección expone las conclusiones y recomendaciones preparadas por el equipo evaluador.

1

ANTECEDENTES

A continuación se presentan los objetivos de la EDEP, además de una descripción general de los resultados esperados de la intervención pública evaluada, su gasto y diagnóstico. Para ello se analizaron los PP 035 y 057.

1.1 Objetivo de la evaluación

El objetivo de la EDEP fue evaluar la intervención pública "Conservación de Áreas Naturales", la cual se implementó mediante los PP 0035 “Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica” (en adelante, “PP 035”) y PP 0057 “Mejora en la Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas” (en adelante, “PP 057”). Para ello la EDEP evaluó el diseño de los productos y actividades de ambos PP, de manera diferenciada.

En el caso del PP 035, el equipo evaluador se centró en los avances del producto 3000040 “Conservación de Bosques” reportados para los años 2011 y 2012. En cuanto al PP 057, se examinaron los avances de la actividad “Patrullaje” en el año 2012, el cual es parte del producto 3000122 “Área Natural Protegida con Estrategias, Planes de Control y Vigilancia Elaborados e Implementados” (en adelante, “Control y Vigilancia”).

La EDEP desarrolló un análisis cuantitativo del presupuesto de los PP y un análisis cualitativo del diseño y la estructura organizacional de las oficinas a cargo de su gestión. Además, el panel evaluador llevó a cabo actividades complementarias de trabajo de campo en las regiones San Martín, Piura y Arequipa para tener un mejor entendimiento de las dinámicas de articulación territorial de los PP.

1.2 Resultados esperados

Una de las características más resaltantes de los PP al momento de la evaluación fue que aunque eran administrados por instituciones distintas, ambos compartían como resultado final “*Lograr la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del país y la diversidad biológica y genética con eficiencia, equidad y bienestar general*”. Como resultado, los PP planteaban productos distintos para un mismo fin.

El PP 035, a cargo del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM, identificaba como principal problema “La disminución de los recursos naturales y de la diversidad biológica”. Para contrarrestarlo, el PP apuntó a reducir la deforestación en un 40% en el periodo 2013-2016 y propuso como resultado específico mejorar la gestión sostenible de los recursos naturales (RRNN) a través de nueve productos y más de 30 actividades.

Por su parte, el PP 057 estuvo bajo la responsabilidad de la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas del SERNANP e identificó como problema específico la “Insuficiente conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento de los recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas”. La apuesta del PP fue mejorar la conservación de la diversidad biológica y el aprovechamiento de los recursos naturales en las ANP a través de cinco productos y 24 actividades.

El siguiente cuadro muestra con mayor detalle los productos propuestos por los PP evaluados.

CUADRO 1: TABLA COMPARATIVA DE LOS RESULTADOS Y PRODUCTOS DE LOS PP EVALUADOS

PP evaluados	PP 035 "Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica"	PP 057 "Mejora en la Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas"
Resultado Final	Lograr la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del país y la diversidad biológica y genética con eficiencia, equidad y bienestar general	
Resultado Específico	Gestión Sostenible de los Recursos Naturales	Mejora en la conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales en ANP
Producto 1	Instrumentos ambientales para la gestión sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica implementados e incorporados en la planificación	Construcción de Puestos de Control con equipamiento y personal operativo
Producto 2	Organizaciones y comunidades fortalecen su participación en la conservación y aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica	Control y vigilancia
Producto 3	Generación de conocimiento para la toma de decisiones en conservación y aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica	Saneamiento físico y legal
Producto 4	Proyectos que cuentan con alternativas de aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica	Recuperación de suelos
Producto 5	Proyectos que cuentan con mecanismos innovadores de financiamiento para la conservación	Otorgamiento de derechos
Producto 6	Comunidades reciben incentivos económicos para la conservación de bosques	
Producto 7	Zonas priorizadas cuentan con capacidades, instrumentos técnicos metodológicos y capital social en Ordenamiento Territorial, para el adecuado manejo de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica	
Producto 8	Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) cuentan con capacidades técnicas y normativas en fiscalización ambiental fortalecidas	
Producto 9	Implementación del Sistema de control del cumplimiento de los compromisos y de la legislación ambiental	

Fuente: Elaboración propia, en base al contenido de la EDEP, páginas 37-45

1.3 Gasto de la intervención pública evaluada

En el 2012 las entidades ejecutoras de los PP evaluados tuvieron un alto porcentaje de avance de gasto, acercándose al porcentaje de avance del Gobierno Nacional para el mismo año (89.3%). Mientras que el PP 035 alcanzó el 88.1%, el avance de la actividad de "Patrullaje" del PP 057 fue de 94.2%.

CUADRO 2: MINAM: PRESUPUESTO Y GASTO TOTAL DEL PP Y ANÁLISIS RESPECTO A LA ENTIDAD RESPONSABLE (2012)

	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	Avance (%)
MINAM	80,293,536	82,816,366	69,188,189	83.5
PP	20,671,786	20,704,986	18,234,555	88.1
% Respecto al MINAM	25.7	25.0	26.4	-

Fuente: EDEP, página 120

Al desglosar el avance del gasto para "Patrullaje" se observó que, con la excepción de Cusco, todos los departamentos tuvieron un alto nivel de ejecución del presupuesto. No obstante, durante la etapa de trabajo de campo el equipo evaluador constató que este porcentaje reflejaba la fuerte restricción presupuestaria de las ANP más que la capacidad de gestión del SERNANP.

En el Perú, hay un guardaparque por cada 46,933 Ha protegidas; una cifra muy por debajo de la media latinoamericana (29,717 Ha) y mundial (6,250 Ha) (CAF 2007 citado en EDEP, 2013, p. 251). El déficit de recursos y limitaciones presupuestarias obliga a las ANP a emplear la mayor cantidad de recursos disponibles y a depender de otras fuentes como los fondos de la cooperación internacional. Ante esta situación, la EDEP recomendó realizar un análisis de la focalización del presupuesto que detalle las distintas fuentes de financiamiento de cada ANP.

1.4 Diagnóstico

La EDEP identifica como principal problema la disminución de los RRNN y la diversidad biológica (DB). La EDEP halló que los PP evaluados tomaban este problema como el eje de sus marcos lógicos, no obstante, proponían causas y medios distintos para promover la protección y conservación de las áreas naturales, acorde a sus competencias específicas.

Según el PP 035, la disminución de RRNN y DB se refleja en dos fenómenos: el aumento de la deforestación de los bosques tropicales; y el incremento en el número general de especies de vertebrados amenazados. El MINAM identificó cinco causas directas para explicar estos fenómenos:

1. Manejo inadecuado de los RRNN y la DB;
2. Insuficientes políticas públicas para la gestión sostenible de RRNN y la DB;
3. Limitada vigilancia, control y fiscalización de la conservación y aprovechamiento sostenible de los RRNN y la DB;
4. Limitado conocimiento de los RRNN y la DB; y la
5. Limitada participación ciudadana en la conservación y aprovechamiento sostenible de los RRNN y la DB.

Según la EDEP, el problema de este listado es que excluía otras causas como la introducción de especies exóticas, la fragmentación y la contaminación de las áreas naturales. Consecuentemente, el número de indicadores para el seguimiento del resultado específico ("Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y Diversidad Biológica") del PP era insuficiente. Asimismo, se identificaron vacíos en las actividades planeadas para los productos como la ausencia de componentes de sensibilización de actores y de asistencia técnica para la estrategia de fortalecimiento de capacidades de comunidades (Producto 2), y el fortalecimiento de capacidades que acompañen la implementación de sistemas de fiscalización (Productos 8 y 9).

En el caso del PP 057, SERNANP identificó como la principal amenaza de las ANP las prácticas realizadas por pobladores locales que viven en condiciones de pobreza rural y que buscan generar ingresos mediante actividades que demandan gran cantidad de recursos y que suscitan la pérdida de hábitats, la afectación por el uso de recursos, la contaminación, y el desplazamiento de especies nativas. Según SERNANP, las causas directas de la disminución de los RRNN son:

1. Débil capacidad para la aplicación de normas de control y vigilancia de las ANP;

2. Limitados puestos de control con equipamiento y personal operativo;
3. Escaso saneamiento físico y legal de las ANP;
4. Limitado otorgamiento de derechos y deberes participativos ambientales;
5. Escaso aprovechamiento sostenible de la recuperación de suelos; y la
6. Limitada participación de la población en la gestión para la conservación de las ANP.

El principal problema con el diseño del PP 057 es que se identificó como causa-efecto la relación entre "Degradación y/o pérdida de los hábitats en Áreas Naturales Protegidas" e "Insuficiente conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas" cuando ambos se refieren a un mismo problema. Además, se dejó de lado el efecto de la pobreza en el planteamiento del problema pese a que el SERNANP identificó inicialmente las actividades económicas realizadas por poblaciones pobres como la principal amenaza de las ANP. Por lo tanto, la EDEP recomendó reformular el problema del PP para que incluyera el impacto de las prácticas inadecuadas de la población local en la degradación y/o pérdida de hábitats en las ANP. Igualmente, recomendó reformular el resultado final a "Mejorar los niveles de calidad de vida de la población local en y alrededor de las ANP".

En términos generales, los PP evaluados diseñaron sus productos en base a un análisis de causas directas de la disminución de los RRNN que eran imprecisas y muy generales. No obstante, el problema más resaltante fue que los PP tenían el mismo objeto de estudio pero se ejecutaban desde diferentes ámbitos. Así, una de las principales conclusiones del equipo evaluador fue la necesidad de organizar y articular los PP 035 y 057 en uno solo.

2

DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

Esta sección presenta los principales problemas al momento de identificar la población objetivo de los PP evaluados y los criterios de selección de dicha población. Además, introduce los actores a cargo de la implementación de los PP, los indicadores propuestos para el monitoreo de resultados, y los productos y actividades trazados para promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los RRNN y la DB.

2.1 Población objetivo

Un desafío adicional que evidenció el equipo evaluador al realizar la EDEP fue la poca claridad sobre la unidad de medida de la población objetivo, potencial y atendida utilizada en las IPE para la conservación de las áreas naturales ya que éstas combinan la superficie de áreas naturales con el número de personas que las habitan o están en las áreas de influencia.

En el caso del PP 035, el MINAM estableció como unidad de medida el número de hectáreas de las áreas naturales. Para cuantificar la población objetivo y atendida, se realizó un cálculo en base a una población potencial representada por la superficie nacional (128'521,560 Ha).

CUADRO 3: MINAM-POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO 2013

	Metas/Proyecciones 2013
Población Potencial	128,521,560 hectáreas
Población Objetivo	54,300,000 hectáreas
Población Atendida/ Por atender	-

Fuente: EDEP, página 91

Por el contrario, el SERNANP fijó como población objetivo del PP 057 a los habitantes de las ANP, focalizándose en la población de 29 de las 75 ANP en SERNANP. Las ANP fueron seleccionadas en base al nivel de afectación y el Índice de Amenazas, y se incluyó a las áreas con reconocimiento internacional (UNESCO, RAMSAR) y/o protegidas a través de compromisos asumidos por el país. Así, se estimó que dentro de las 29 ANP seleccionadas había alrededor de 477,657 habitantes. Esta cifra incluía a la población que se encontraba en las zonas de amortiguamiento de las ANP.

CUADRO 4: SERNANP-POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO 2012		
		Valores 2012
Población Potencial 72 ANP	Habitantes	5,464,373
Población Objetivo 29 ANP	Habitantes	477,657
	Centros poblados	7,007
Población Atendida/ Por atender		477,657

Fuente: EDEP, página 91

Ante la incongruencia entre las unidades de medida, la EDEP recomendó establecer el número de hectáreas a ser conservadas y con sostenibilidad en sus RRNN como el indicador principal de la población objetivo y atendida. No obstante, enfatizó que la información sobre este indicador debe ser complementado con información sobre la población directamente vinculada en la gestión de las ANP y otras áreas naturales como las del Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB).

2.2 Actores participantes

PP 035 "Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica"

El PP requirió la intervención de las siguientes unidades adscritas al MINAM:

El **Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SERNANP)** fue la responsable del diseño y la entrega del Producto 2 referido al fortalecimiento de la participación y el aprovechamiento sostenible de RRNN por parte de organizaciones indígenas y comunidades campesinas. Aunque este producto representó un primer intento del MINAM y SERNANP de hacer un PP integrado, no se especificó qué órganos serían los responsables de su diseño.

Por otro lado, entidades públicas de investigación como el **Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)** y el **Instituto Geofísico del Perú (IGP)**, junto al **Vice-Ministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales** y el **Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB)**, estuvieron cargo de la producción, sistematización y entrega de información a comunidades, autoridades locales y regionales, investigadores, empresas privadas y tomadores de decisiones (Producto 3).

El **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)** también tuvo una participación importante al estar a cargo del diseño e implementación de sistemas de fiscalización ambiental como parte de los Productos 8 Y 9.

Según la EDEP, si bien estas actividades estuvieron incluidas dentro del Plan Operativo Institucional (POI) de las unidades mencionadas, durante el trabajo de campo se comprobó que éstas no las conocían, demostrando la falta de coordinación dentro del MINAM y la necesidad de un equipo dedicado al diseño, seguimiento y monitoreo del PP.

PP 057 "Mejora en la Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas"

El SERNANP no brindó detalles sobre cuáles fueron las instituciones involucradas en el desarrollo del PP 057. Ante esta situación, el panel evaluador sugirió desarrollar una propuesta de articulación inter-institucional con actores claves que incluyera:

El **Ministerio de Agricultura (MINAG**) es la institución a cargo de la política y normativa nacional forestal y de la fauna silvestre. Junto al SERNANP, el MINAG implementa actividades de control y vigilancia en zonas de amortiguamiento de las ANP.

En segundo lugar, la EDEP incluyó al **Ministerio del Ambiente (MINAM)** como responsable de establecer la política y normativa específica para la fiscalización del cumplimiento de normas ambientales, y de evaluar el establecimiento de las ANP.

Tercero, se señaló al Organismo de **Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)** como responsable de la tipificación y aprobación de las escalas de sanciones, y al **Ministerio Público** como el organismo a cargo de velar por los intereses públicos relacionados a los objetivos del PP.

En cuanto al producto relacionado al saneamiento físico y legal (Producto 3), se propuso incluir al **Instituto Geofísico del Perú (IGP)** para que brinde la información necesaria sobre las ANP y a la **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP**) para que ejecute y regule los registros de dichas áreas.

Finalmente, la EDEP sugirió incluir al **Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENHAMI)** y al Instituto de Investigaciones de la **Amazonía Peruana (IIAP)** para que provean información sobre cómo incentivar el desarrollo y la recuperación de suelos en las ANP.

2.3 Los resultados e indicadores

Al momento de la evaluación, los PP evaluados no contaban con un sistema de seguimiento que sistematizara los resultados de los indicadores para un periodo de tiempo determinado y que facilitara la programación y toma oportuna de decisiones. Por el contrario, cada dirección o unidad encargada de las actividades de los PP se esforzaba en lograr las metas físicas propuestas de manera independiente.

En el caso del PP 035, la mayoría de indicadores que el MINAM propuso para los productos se basaban en la producción física de los mismos (número de instrumentos, documentos, proyectos, eventos o estudios para la conservación y aprovechamiento de RRNN). El PP no contaba con indicadores de producción física ni con medios de verificación adecuados, imposibilitando la tarea de monitoreo y evaluación de avances.

Por otro lado, pese a que el SERNANP contaba con los Lineamientos para el Monitoreo de la Biodiversidad en ANP (Resolución Presidencial No. 156-2011-SERNANP), no se tenía información sobre cómo ese sistema generaba la información pertinente para el monitoreo periódico de las actividades y productos.

Ante la ausencia de indicadores claros y pertinentes al objetivo de la IPE, la EDEP recomendó implementar una línea base para los PP que recoja indicadores de impacto que generen estimaciones cuantificables para mediciones periódicas, y que especifique las acciones y los recursos económicos requeridos para levantar la data necesaria.

2.4 Principales productos

PP 035 "Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica"

Como se indicó anteriormente, este PP incluía nueve productos o componentes sobre los cuales la EDEP señaló lo siguiente:

Producto 1. Instrumentos ambientales para la gestión sostenible de los RRNN y la DB implementados e incorporados en la planificación: Este componente se enfocaba en el diseño e implementación de instrumentos de valoración económica ambiental, fortalecimiento de capacidades, el monitoreo de gasto y la promoción de iniciativas de biocomercio.

Producto 2. Organizaciones y comunidades fortalecen su participación en la conservación y aprovechamiento sostenible de los RRNN y la DB: Comprendía actividades de fortalecimiento de capacidades para la conservación del bosque de organizaciones y comunidades fuera de las ANP.

Producto 3. Generación de conocimientos para la toma de decisiones en conservación y aprovechamiento sostenible de los RRNN y la DB: La EDEP propuso añadir como actividad la implementación de un sistema para la generación de estadísticas que permita gestionar los conocimientos y hallazgos de estudios e investigaciones.

Producto 4. Proyectos que cuentan con alternativas de aprovechamiento sostenible de los RRNN y la DB: Al igual que los Productos 5 y 6, este producto era parte del Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB) y proponía promocionar el diseño de proyectos en alternativas de Manejo y Sistemas Productivos Sostenibles, así como implementar proyectos de biocomercio.

Producto 5. Proyectos que cuentan con mecanismos innovadores de financiamiento para la conservación: Este componente se enfocó en diseñar, implementar y monitorear esquemas de pago por servicios ambientales y mecanismos financieros para diversidad biológica, cambio climático y lucha contra la desertificación.

Producto 6. Comunidades reciben incentivos económicos para la conservación de bosques: El producto propuso actividades como la afiliación de comunidades, capacitación en la implementación de los Planes de Inversión Comunal y el cumplimiento de condicionalidades. La EDEP eligió la conservación de bosques como el principal producto para reportar las metas y el avance físico del PP en los años 2011 y 2012.

Producto 7. Zonas priorizadas cuentan con capacidades, instrumentos metodológicos y capital social en Ordenamiento Territorial, para el adecuado manejo de los RRNN y la diversidad biológica: La EDEP sugirió incluir actividades como la identificación de zonas priorizadas que expliquen los criterios para la asignación de recursos y el establecimiento de mecanismos de coordinación con gobiernos regionales y locales para supervisar el avance del proceso de Zonificación Económica Ecológica.

Producto 8. Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) cuentan con capacidades técnicas y normativas en fiscalización ambiental fortalecidas: Se recomendó contemplar el fortalecimiento de capacidades de gobiernos regionales y locales en temas normativos.

Producto 9. Implementación del Sistema de Control de cumplimiento de los compromisos y la legislación ambiental: La EDEP recomendó sistematizar la vigilancia y el monitoreo de la calidad ambiental y las supervisiones ambientales directas para lograr el ordenamiento de las evaluaciones efectuadas por el sistema de control.

PP 057 "Mejora en la Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas"

El PP 057 planteaba cinco productos:

Producto 1. Construcción de Puestos de Control con equipamiento y personal operativo: Este producto consideraba como indicadores el número de puestos de control equipados y debidamente condicionados y el patrullaje de guardaparques. Para este producto la EDEP propuso desarrollar criterios para identificar áreas de intervención prioritarias. Cabe agregar que la EDEP basó el análisis presupuestal del PP sobre este producto.

Producto 2. Control y vigilancia: La EDEP recomendó incluir a la población en las actividades de control y vigilancia de las ANP además de agregar como indicador del producto el número de hectáreas de bosque recuperadas.

Producto 3. Saneamiento físico y legal: De acuerdo a la información proporcionada en el documento "Evaluación de manejo efectivo 2010-2011", sólo el 45% de la superficie total del SINANPE estaba inscrita en los registros públicos a nombre del SERNANP (EDEP 2013, p. 103). Consecuentemente, el producto propuso crear cuatro nuevas ANP debidamente saneadas e inscritas en los registro públicos para el 2014.

Producto 4. Recuperación de suelos: Para este producto se propuso recuperar 18,000 Ha para el año 2014 a través de acuerdos de conservación. Para lograrlo, la EDEP sugirió incluir el porcentaje de hectáreas recuperadas y con uso efectivo para la conservación como indicador de monitoreo y evaluación.

Producto 5. Otorgamiento de derechos: Este producto buscó promover la participación de la sociedad civil en la gestión de las ANP a través de contratos de administración (CA).

3

PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN

Esta sección resalta la débil estructura organizacional de los PP y cómo afectó su implementación. Asimismo, presenta el sistema de seguimiento y evaluación del MINAM y el SERNANP para los PP, y las recomendaciones del panel evaluador para superar sus deficiencias más resaltantes.

3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La EDEP constató que los PP carecían de una estructura organizacional propia para asegurar la conservación de las áreas naturales. En los gobiernos regionales y locales, con excepción de las Jefaturas de las ANP, las autoridades sub nacionales desconocían la existencia de los PP.

En el caso del PP 035 administrado por el MINAM, las coordinaciones a nivel descentralizado fueron establecidas a nivel de las direcciones ejecutivas de los gobiernos regionales. Si bien estas direcciones llevaban a cabo actividades relacionadas a los componentes del PP, desconocían sus avances.

En temas de fiscalización, la OEFA-Lima era la entidad encargada de coordinar actividades con las oficinas regionales, y en menor medida, con los gobiernos regionales locales. No obstante, la EDEP encontró que no existían roles claros sobre quién era la autoridad en determinados ámbitos.

En cuanto al PP 057, la EDEP encontró que los principales productos del PP dependían de dos direcciones: la Dirección de Gestión de ANP; y la Dirección de Desarrollo Estratégico. Si bien el PP tenía una estructura organizacional ad hoc para la implementación del PP, no existía una coordinación entre ésta y el MINAM.

La oficina de SERNANP-Lima era la encargada de elaborar el presupuesto y el plan operativo del PP 057. Sin embargo, esta oficina no contaba mayormente con mecanismos efectivos de coordinación con el MINAM. La desarticulación era más aguda a nivel descentralizado donde el jefe del ANP coordinaba con los actores dentro de la región pero no con el MINAM.

Finalmente, se evidenciaron fricciones con los gobiernos sub nacionales durante la planificación de actividades para la conservación de las ANP ya que éstos carecían de capacidades para conciliar las demandas de la población por más RRNN en sus Planes de Desarrollo Concertado, y la conservación de los mismos.

3.2 Problemas en el proceso de implementación

- Los PP tenían dificultades para identificar la población potencial y objetivo debido al tipo de 'servicio' que brindaban. Si bien el MINAM otorgó información sobre los criterios de focalización empleados, éstos no se mencionaron de manera sistemática en la formulación de actividades y productos del marco lógico del PP 035. Los PP carecían de un equipo técnico a cargo de la coordinación, seguimiento y evaluación de su implementación.
- El MINAM y el SERNANP no diseñaron un único sistema de información de seguimiento y evaluación que respondiera a la estructura organizacional a cargo de la ejecución de los PP. Este problema hizo imposible utilizar el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) para monitorear sus actividades.
- Los PP estaban desarticulados territorialmente y sus actividades no seguían una lógica de procesos.

4

PRESUPUESTO Y RESULTADOS

El panel evaluador experimentó una gran dificultad al comparar los presupuestos y resultados de ambos PP debido a la incompatibilidad de la estructura de sus actividades, productos y componentes, y porque los productos de los presupuestos priorizaban la lógica transversal sobre la lógica vertical típica del marco lógico. Estos problemas llevaron al panel a analizar los productos más relevantes de cada PP ("Conservación de Bosques" en el caso del PP 035, y "Control y Vigilancia" en el caso del PP 057) en lugar de cada producto.

Esta sección expone los criterios de asignación y el presupuesto de los productos observados, los principales problemas en la ejecución del gasto, y hace un breve análisis del desempeño de la intervención de los productos y los resultados de los programas.

4.1 Criterios de asignación del presupuesto

PP 035 "Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica"

La distribución territorial del gasto del PP se basó en seis criterios de focalización:

a) Superficie de bosques primarios;

b) Tasa de deforestación;

c) Tasa de incidencia de la pobreza para la focalización de las provincias;

d) Superficie de bosques primarios;

e) Porcentaje de bosques primarios conservados; y

f) Cercanía a las vías de acceso de la comunidad para la focalización de comunidades nativas.

El análisis del gasto del PP 035 nivel nacional se realizó a partir de la información correspondiente al año 2012. Ese año el principal producto del PP fue el "3000040: Conservación de Bosques" con un presupuesto de más de 12'855,316 de soles, equivalente al 59.3% del presupuesto del PP y con un avance de gasto de 84.7%.

PP 057 "Mejora en la Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas"

El presupuesto de los PP es asignado por el Gobierno Nacional a los departamentos o regiones. En el caso del PP 057, éste tuvo un alto nivel de ejecución presupuestal para todos los departamentos (más del 90%) con excepción de Cusco. La asignación de gasto por departamento estuvo influenciado por tres criterios: la extensión de las ANP en cada departamento; los niveles de riesgo ambientales; y la presencia de población asentada, migratoria o de turismo en las ANP que ejercen presión sobre los RRNN.

4.2 Presupuesto por producto

Como se muestra en el Cuadro 5, en el 2012 el mayor componente de gasto del PP 035 fue el de Bienes y Servicios (67,3%).

CUADRO 5: MINAM: PRESUPUESTO DEL PP SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO (2012)

Tipo de Gasto	PIA	PIM	Ejecutado	Avance (%)	Peso
Bienes y servicios	15,280,566	14,705,270	12,270,227	83.4	67.3
Donaciones y transferencias	0	396,202	396,202	100.0	2.2
Otros gastos	4,500,000	4,318,543	4,316,041	99.9	23.7
Adquisición de activos no financieros	891,220	1,284,971	1,252,084	97.4	6.9
Total	20,671,786	20,704,986	18,234,555	88.1	-

Fuente: EDEP, página 119

Al desagregar el gasto por producto del PP, el panel encontró que los principales montos por meta física fueron para los Productos 1 (*Instrumentos ambientales para la gestión sostenible de los RRNN y la DB*), 3 (*Generación de conocimiento para la toma de decisiones en conservación y aprovechamiento sostenible de los RRNN y la DB*) y 5 (*Proyectos que cuentan con mecanismos innovadores de financiamiento para la conservación*) los cuales superaron los S/. 1.3 millones Por el contrario, el Producto 6 (*Comunidades reciben incentivos económicos para la conservación de bosques*) fue al que se le asignó el menor monto de recursos financieros siendo este de S/. 37 por hectárea de bosque comunal bajo convenio de conservación. No obstante, este producto fue uno de los que más recibieron recursos financieros en total (S/. 16.8 millones).

En lo que refiere al PP 057, más del 90% del presupuesto se destinó a Bienes y Servicios, logrando un avance de gasto del 94.2%.

CUADRO 6: SERNANP: GASTO TOTAL DEL PP SEGÚN TIPO DE GASTO (2012)

Tipo de Gasto	PIA	PIM	Ejecutado	Avance (5)	Peso relativo (%)
Personal y obligaciones sociales	511,032	648,033	635,965	98.1	3.94
Bienes y servicios	14,733,288	16,162,890	15,229,504	94.2	94.47
Otros gastos	4,700	54,861	51,571	94.0	0.32
Adquisición de activos no financieros	1,000,000	257,411	204,620	79.5	1.27
Total	16,249,020	17,123,195	16,121,660	94.2	-

Fuente: EDEP, página 122

Al analizar el gasto por producto, la EDEP encontró que el producto relacionado a actividades de Control y Vigilancia (*Área natural protegida con estrategias, planes de control y vigilancia elaborados e implementados*) fue el rubro priorizado por el SERNANP, destinando 79.9% del total ejecutado.

4.3 Principales problemas en la ejecución del gasto

- Según el Módulo de seguimiento a la ejecución presupuestal ("Consulta Amigable") del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el presupuesto de los PP estuvieron centralizados en Lima. Basados en esta información, la EDEP señaló que el **90% del gasto del PP 035 se concentró en Lima**. No obstante, el equipo evaluador no tuvo acceso a otras fuentes de información que pudieran hacer seguimiento de los departamentos o regiones donde el gasto se ejecutó. En otras palabras, aunque el gasto del PP 035 se concentró en Lima, **esto no significa que el dinero se invirtió únicamente en este departamento**.
- El constante aumento del nivel de ejecución de gasto del SERNANP se identificó como un indicio de una

mayor necesidad de gasto de la institución. Esto se verificó en el trabajo de campo donde se observó a las ANP funcionando pese a una fuerte restricción presupuestaria.

- Durante el trabajo de campo no se observaron problemas para la transferencia de recursos a las oficinas regionales. Sin embargo, se evidenció que tanto el gobierno nacional como los gobiernos regionales gastaban un porcentaje del presupuesto del PP del SERNANP. Esto se debe a un **error de programación del SERNANP** ya que en el PP 057 no participan los gobiernos regionales.
- Las **restricciones presupuestales** que tiene el SERNANP para contar con un mínimo de personal en las ANP **afectó de manera negativa la capacidad de gasto para actividades de patrullaje**. Como resultado, la ejecución de gasto para este producto en departamentos como Pasco, Arequipa, Lambayeque, Huánuco, Junín y Lima fue menor del 75%.
- Si bien la propuesta elaborada en el 2011 contempló la construcción de **puestos de control** con equipamiento y personal operativo, en el 2012 **no hubo una asignación presupuestal** para este producto.

4.4 Desempeño de la intervención pública evaluada en cuanto a sus productos y resultados

PP 035 "Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica"

La evaluación del PP 035 se centró en el Producto 6 ("Comunidades reciben incentivos económicos para la conservación de bosques"). Al analizar las intervenciones realizadas para este producto, se encontró que en el año 2012 se firmaron 48 convenios con comunidades de los 50 que habían sido proyectados, y se estimó que al siguiente año 43 de estos convenios serían ratificados.

Cabe resaltar que el monto de las transferencias directas condicionadas (TDC) representa el número de hectáreas a ser conservadas por S/. 10 por año. Por ende, cualquier cambio en el número de hectáreas acordado en los convenios tiene un impacto directo en el monto de las TDC. Tomando esto en cuenta, entre el 2011 y 2012 el rango de hectáreas de bosque conservados aumentó llevando al incremento del monto de las TDC de un rango entre S/. 41-155 mil, a un rango de S/.15-650 mil. Considerando que en el 2011 el monto de las TDC fue de S/. 8,436 al año menor, estos cambios sugieren que en el 2012 se firmaron convenios con comunidades con un mayor número de hectáreas para conservar.

Con el fin de profundizar los criterios de las TDC del PNCB, el panel evaluador analizó la correlación entre el monto de transferencias, las hectáreas por conservar y el número de familias beneficiarias del programa. Como resultado, encontró que en entre el 2011 y el 2012 la correlación entre el número de hectáreas por conservar de las comunidades y el número de familias incrementó de 0.39 a 0.73. No obstante, al eliminar los valores extremos, la correlación cayó a 0.13. Esto sugiere que el número de familias beneficiarias no es un criterio relevante para la asignación de convenios.

PP 057 "Mejora en la Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas"

Para este PP la EDEP examinó el producto de "Control y Vigilancia". Para ello, se utilizó data sobre los guardaparques ya que sólo se contaba con información sobre patrullaje para el año 2012. Como resultado, se encontró una gran dispersión en las hectáreas vigiladas en relación al monto ejecutado por guardaparque en las ANP intervenidas, siendo el promedio de 15,417 Ha/guardaparque.

En cuanto a la eficiencia de las actividades y productos del PP, se analizaron los costos del número de patrullajes realizados en el 2012. Como resultado, se encontró que los departamentos con mayores costos de patrullaje –y por lo tanto, menos eficientes– fueron Ancash (S/. 9,523.65), Junín (S/. 13,381.34) y Huánuco (S/. 23, 433.29), mientras que los más eficientes fueron Lima (S/. 686.79), Loreto (S/. 1,243.63) y Arequipa (S/. 1,722.24).

5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de la EDEP el panel evaluador resaltó los vacíos y problemas que impidieron a los PP avanzar en sus objetivos y diseñar un PP integrado entre el MINAM y el SERNANP. Esta sección resume las principales conclusiones y recomendaciones de la EDEP para los PP observados enfocándose en tres aspectos: el diseño de la intervención, los procesos de implementación, y presupuesto y resultados.

5.1 Diseño de la intervención pública evaludada

Problema 1:

Débil articulación entre los Productos y los Resultados Específicos de los PP.

Recomendación:

Mejorar la integración y definición de los PP, y articular los Productos con los Resultados Específicos a través del diseño de un PP integrado MINAM-SERNANP que agrupe las causas directas identificadas a un nuevo problema específico: "Escasa Sostenibilidad del Manejo de Recursos Renovables y la Diversidad Biológica." Adicionalmente, se recomienda diseñar e implementar dos PP enfocados en la Gestión Territorial y la Fiscalización Ambiental.

Problema 2:

Poca claridad acerca de la unidad de medida de la población objetivo. Los PP combinaron superficie de las ANP con personas y esto generó problemas en los indicadores y en el sistema de monitoreo.

Recomendación:

Definir de manera clara y robusta la población objetivo. Para ello, la EDEP recomendó definir las hectáreas a ser conservadas y con sostenibilidad en sus RRNN como el indicador principal. Esto deberá ser complementado con la sistematización de información sobre la población directamente vinculada en la gestión de RRNN en las ANP y sus zonas de amortiguamiento, y en otras áreas como las del PNCB.

Problema 3:

Poca claridad en la definición de indicadores a nivel de Resultado Específico.

Recomendación:

Definir de manera clara y robusta los indicadores de control y monitoreo a nivel de Resultado Específico, e incluir las actividades y recursos que demandaría la recolección de data de los mismos. Asimismo, se recomendó incluir los indicadores de los estudios del Índice de Amenazas (SERNANP), y las hectáreas de ecosistemas conservados y aprovechados de manera sostenible.

Problema 4:

Falta de consistencia en la definición y estimación cuantitativa de indicadores a nivel de Producto.

Recomendación:

Definir y estimar cuantitativamente los indicadores a nivel de Producto, y distinguir las actividades necesarias para su control y monitoreo.

5.2 Procesos de implementación

Problema 1:

No existe un sistema adecuado de seguimiento y monitoreo para el sistema de gestión de presupuestos por resultados.

Recomendación:

Formular un sistema de seguimiento y monitoreo que permita el uso eficiente de los recursos presupuestales.

Problema 2:

Falta de equipo técnico ad hoc en la coordinación y gestión de los PP.

Recomendación:

Incorporar para el 2014 un equipo a cargo del diseño, coordinación, seguimiento y gestión del nuevo PP integrado.

Problema 3:

Inexistencia de mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales. Las autoridades sub nacionales desconocen la existencia de los PP.

Recomendación:

Diseñar y desarrollar mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales que incluyan indicadores de seguimiento de articulación territorial.

5.3 Presupuesto y resultados

Problema 1:

No se explicita los criterios de distribución del gasto del SERNANP.

Recomendación:

Explicitar cómo se consideran los criterios de distribución del gasto del PP. Estos pueden incluir la capacidad de cada ANP para recaudar recursos, el número de hectáreas y los niveles de pobreza de la población en las ANP.

Problema 2:

Indicador meta del PNCB es poco claro.

Recomendación:

Realizar reportes transparentes y continuos del indicador meta del PNCB que incluya información sobre la suma de las comunidades que firmaron el convenio y las que lo ratificaron.

Problema 3:

Se encontraron errores en el registro de información sobre la programación del gasto en el SIAF.

Recomendación:

Corregir los errores de programación del gasto como el gasto de los gobiernos regionales en el PP del SERNANP y la falta de identificación del gasto por ANP. En el caso del MINAM, detallar la distribución del gasto del PNCB por departamento.

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP
INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA
CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES

Proyecto: "Fortalecimiento del Sistema Nacional Presupuestario en los tres niveles de gobierno" – II Etapa

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza-SECO
Avenida Salaverry 3240, San Isidro, Lima
Teléfono: (511) 264-0305
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco
www.seco-cooperation.admin.ch

Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)
Avenida Los Incas 172, piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.buenagobernanza.org.pe

Responsables de la contribución
MEF:
Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP-MEF)

Cooperación Suiza-SECO:
Martin Peter, Director de la Cooperación Suiza – SECO en Perú

Cooperación Alemana:
Hartmut Paulsen, Director del Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Elaboración de contenidos:
Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP - MEF

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:
Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP - MEF
Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Adecuación didáctica de contenidos, diseño y diagramación:
Enrique Mendizabal

Impresión:
1000 ejemplares, 1era edición
xxxx de 2016

Fotos de carátula:
Enrique Mendizabal

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:
Nº 2016-xxxx

Cooperación Alemana al Desarrollo-Agencia de la GIZ en el Perú
Prolongación Arenales 801, Miraflores
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

BUENA GOBERNANZA

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público

www.mef.gob.pe | Jr. Junín Nº 319 Lima Cercado | (511) 311-5930