

Oportunidades y herramientas para la promoción de inversiones e intervenciones de recuperación y protección de la infraestructura natural para la seguridad hídrica



Resumen de políticas



El presente documento tiene como objetivo presentar las oportunidades y herramientas que requieren ser impulsadas prioritariamente a fin de dinamizar mayores inversiones y recursos para la protección, conservación y mantenimiento de la infraestructura natural, como un componente estratégico para la gobernanza hídrica nacional.

I. Una sola visión: la infraestructura natural debe ser un activo estratégico para la seguridad hídrica nacional

En un contexto de cambio climático, la infraestructura natural, requiere posicionarse como un elemento clave para la seguridad hídrica del país, la reducción del riesgo de desastres, así como el mantenimiento de los medios de vida de las poblaciones urbanas y rurales. La infraestructura natural representa un elemento esencial para la sostenibilidad de las actividades económicas estratégicas para el país.

En este sentido, debemos entender a la infraestructura natural como un activo fundamental para el manejo de riesgos hídricos y para la adaptación al cambio climático y reconocerla como el pilar para asegurar el desarrollo sostenible del Perú. Adicionalmente, considerar su contribución al cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales y económicos asumidos. Si bien es cierto que, nuestro país ha sido pionero en reconocer explícitamente, en el marco legal, a los ecosistemas como infraestructura natural que brinda servicios, a la fecha se ha trabajado en su conservación, recuperación y uso sostenible a través de la elaboración de proyectos de inversión pública, de manera que el proceso para su implementación está tomando varios años, debido a la falta de capacidades de los operadores del sistema de inversiones y de los sistemas de planificación y presupuesto de diferentes instancias de gobierno, familiarizados con los enfoques tradicionales para la infraestructura gris, lo que trae como consecuencia la baja o casi nula asignación presupuestal en las carteras de inversiones.

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones reconoce a la infraestructura natural como pasible de ser intervenida con inversiones, que pueden ser implementadas a través de: 1) proyectos de inversión, que pueden formularse mediante fichas técnicas y 2) inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición (IOARR), las cuales son de rápido impacto.

Por ello, las inversiones tipo IOARR representan una oportunidad, al ser puntuales, acotadas y de baja complejidad sobre algún activo o conjunto de activos que se logran en menor tiempo. El tiempo y la oportunidad resultan fundamentales para frenar la pérdida creciente de los servicios que nos brindan los ecosistemas, dado que la degradación del ecosistema ocurre a una velocidad mayor en comparación al tiempo que toma su recuperación, si es que esto resulta posible dado el daño producido. Una vez que los bosques, humedales o pastizales se degradan o destruyen, es difícil (o imposible) recuperar su estado inicial y demanda mucho tiempo y dinero restituir los servicios ecosistémicos hídricos afectados, cuyos efectos repercuten en la seguridad hídrica, ocasionando pérdidas económicas cuantiosas asociadas a los desastres por eventos climáticos extremos y a la falta de provisión hídrica para poblaciones y terrenos de cultivo, por mencionar algunas.

El costo de restaurar un ecosistema dañado puede ser diez veces mayor que el de conservar y administrar adecuadamente uno sano, y si a eso le sumamos los costos evitados por las consecuencias asociadas a los efectos del cambio climático, podemos establecer una relación costo-beneficio, que resulta, además, beneficiosa en términos económicos.

Ahora bien, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en septiembre del presente año, ha publicado la Resolución Directoral N°004-2019-EF/63.01 que aprobó los Lineamientos para la identificación y registro de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición. Dicha norma ha dejado el espacio para tener Lineamientos específicos, que definan los activos estratégicos asociados a la infraestructura natural, dado que el sector ambiente ha aprobado tipologías de inversión y brechas en torno a la infraestructura natural y viene desarrollando instrumentos metodológicos para su aplicación. A la fecha, se ha desarrollado una propuesta de “Lineamientos para la identificación de las Inversiones de Ampliación Marginal, Reposición y Rehabilitación (IOARR), que se enmarcan como inversiones en la tipología de Ecosistemas” (en adelante, “Lineamientos”), que ha sido intensamente trabajada entre el MEF y el Ministerio del Ambiente (MINAM), y que debería aprobarse mediante resolución ministerial del MINAM en las próximas semanas.

Asimismo, la duda por parte de los especialistas del MEF respecto de la aplicabilidad de las IOARR se fundamenta principalmente en la duplicidad de brechas, que existen entre MINAM y Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) en torno a las intervenciones en servicios ecosistémicos y su enfoque.

¿Por qué es una oportunidad impulsar los Lineamientos de IOARR desde el MINAM?

- La propuesta de Lineamientos define los activos estratégicos para la tipología de ecosistemas (bienes y servicios). Esta definición será fundamental a efectos de que cuando se planteen inversiones en infraestructura natural, se tenga claridad sobre el tipo de activo sobre el que se requiere realizar la intervención.
- La propuesta de Lineamientos está considerando entre los activos asociados con la gestión del ecosistema, a los activos relacionados con la respuesta inmediata en casos de incendios de cobertura vegetal, debido a que este peligro se está presentando con mayor frecuencia.

Es imprescindible y necesario incluir como un activo estratégico a la superficie con cobertura vegetal, de tal manera que permita la aplicación inmediata de una IOARR de rehabilitación en los casos de incendios forestales. Esto permitirá una respuesta rápida del Estado ante los escenarios de afectación de la infraestructura natural en las zonas priorizadas para conservación o recuperación, lo que, a su vez, permitirá salvaguardar la seguridad hídrica de las poblaciones y actividades económicas asentadas en zonas aledañas.

De otro lado, un punto fundamental es que, de acuerdo con el marco normativo, la implementación de las IOARR se da cuando una unidad productora está en funcionamiento porque ha habido una inversión previa, pero en el caso de la infraestructura natural, por la naturaleza misma de este Activo, resulta evidente que la unidad productora ya existe (la infraestructura natural), y que adicionalmente, presta múltiples servicios que requieren su recuperación. Se requiere que esto se materialice en las normas de manera oportuna y se permita desarrollar IOARR sin la necesidad de que éstas estén vinculados a la existencia de un proyecto de inversión pública que invierta en un Activo, para recién entonces hacer una recuperación.

¿Qué limitaciones debemos superar?

Una de las principales limitaciones que se han encontrado durante las coordinaciones interinstitucionales, ha sido la falta de entendimiento común sobre los servicios que nos brinda la infraestructura natural y el enfoque de recuperación con fines de conservación. En este sentido, se podrían considerar algunas acciones encaminadas a mejorar la articulación, tales como:

- ◆ Intercambio de experiencias entre los funcionarios con otras entidades pares de la región, que permita la internalización del enfoque de la infraestructura natural como activo; por ejemplo, conociendo experiencias como el Fondo para la Protección del Agua (FONAG) de Quito.
- ◆ Sesiones de trabajo que permitan establecer consensos sobre los conceptos más importantes, en torno a los atributos de la infraestructura natural, en términos de inversiones y retorno.

2. El momento es ahora: La infraestructura natural está en un declive peligroso y es necesario proteger nuestros ecosistemas

La infraestructura natural ya existe, y su valor en términos económicos y de conservación es evidente; sin embargo, la estamos perdiendo a un ritmo acelerado por diferentes causas: cambio de uso de suelo (expansión de la frontera agrícola, sobrepastoreo), falta de control de extracción y contaminación por actividades ilegales, actividades informales en las áreas, efectos de cambio climático, entre otros.

Este es el caso, de los bofedales de Milloc, en Carampoma, Huarochirí. Los bofedales y humedales funcionan como represas, que retienen el agua en épocas de avenidas y la drenan lentamente en las épocas de estiaje, manteniendo un flujo de agua. Sin embargo, en Carampoma se viene produciendo una extracción no controlada de los bofedales, que ocasiona su destrucción, para su comercialización en la ciudad. El caso Carampoma es tan solo un ejemplo de lo que viene ocurriendo en diversos ecosistemas estratégicos de nuestro país, por lo que es necesario adoptar medidas inmediatas. A la fecha contamos con un marco legal que identifica las autoridades competentes para:

- ◆ El reconocimiento de los ecosistemas frágiles.
- ◆ El saneamiento físico legal del ecosistema frágil.
- ◆ Las medidas de protección de los ecosistemas frágiles.
- ◆ La gestión de los ecosistemas frágiles.

¿Cuáles son los desafíos actuales?

Asimismo, si bien es cierto que contamos con la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 253-2018-MINAGRI-SERFOR-DE, que aprobó las condiciones para el uso de los recursos forestales y de fauna silvestre en los ecosistemas incluidos en la lista sectorial de ecosistemas frágiles, éstas no establecen el marco punitivo que permita asegurar una efectiva defensa de los ecosistemas y que establezcan una efectiva defensa por parte de las entidades de gobierno competentes, ante los supuestos de alteraciones de este tipo de ecosistemas. Por ello, es importante regular las restricciones, así como las infracciones y sanciones en caso de afectaciones a los ecosistemas frágiles, así como incorporar una nueva tipificación de delito penal. En este sentido, desde el Proyecto Infraestructura Natural para la Seguridad Hídrica, consideramos fundamental que se impulse:

- ◆ La aprobación de un proyecto normativo, que permita complementar la regulación actual sobre protección y defensa efectiva de ecosistemas frágiles.
- ◆ La aprobación de un protocolo de intervención, que tenga como objetivo ordenar y articular las competencias que tienen las instituciones públicas del Estado, en cuanto a la gestión y protección de los ecosistemas frágiles, a fin de prevenir y hacer frente a las invasiones que los afecta negativamente.

Asimismo, se requiere impulsar y/o respaldar acciones legales directas, que permitan la protección de los ecosistemas frágiles ante situaciones de afectación.

3. ¡Impulsemos las oportunidades existentes! Los contratos directos como herramienta clave para canalizar recursos para la infraestructura natural y retribuir a las comunidades

De acuerdo con lo previsto en el marco normativo del sector saneamiento¹, la retribución por servicios ecosistémicos se otorga directamente a los contribuyentes de dichos servicios o a los proveedores de bienes y servicios, según las siguientes modalidades:

- Ejecución de las inversiones por la empresa prestadora, en el marco de sus competencias, o por terceros contratados por esta.
- Contratos de retribución con los contribuyentes, quienes se comprometen a implementar acciones o proyectos de conservación, recuperación o uso sostenible de los ecosistemas, por los que reciben a cambio una retribución que toma en consideración el costo de oportunidad que implica para los contribuyentes ejecutar estas acciones o proyectos.
- Convenios o contratos de administración y/o ejecución de las reservas de dinero por retribución de servicios ecosistémicos, con entidades privadas especializadas creadas por Ley, para la administración de fondos patrimoniales ambientales.

¿Cuáles son los desafíos actuales?

- Sobre la segunda modalidad antes señalada existen desafíos institucionales que deben ser atendidos; por ejemplo, aquellos relacionados con la organización interna y las capacidades de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), así como la posibilidad de ejecutar las reservas acumuladas.
- Asimismo, tenemos desafíos regulatorios, ya que a la fecha contamos con lineamientos y directivas, que no facilitan la implementación, así como requisitos formales innecesarios, que traban la ejecución de los recursos y han inhibido el desarrollo de dicha modalidad, pese a la oportunidad que representaría su activación.
- Las comunidades no han recibido la compensación por cambiar sus prácticas de uso de suelo o de actividades económicas, que funcionen como un incentivo concreto alineándose con el mantenimiento y la recuperación del ecosistema. Por ejemplo: para recuperar un pastizal natural, la comunidad debe retirar su ganado, que está afectando el suelo, compactándolo y reduciendo su capacidad de regulación hídrica. Sin embargo, si lo hacen, deben trasladar y alimentar su ganado de otra manera o dedicarse a otra actividad productiva, por lo que se necesita un incentivo monetario equitativo como contraprestación que promueva esta nueva práctica. Esta concepción del pago por servicios ambientales es la que debe ponerse en práctica de manera urgente.

1. Decreto Legislativo N°1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, y su reglamento, Decreto Supremo N°019-2017-VIVIENDA.

Aunque existe consenso de que las reservas deberían gastarse en compensar las actividades que llevan a cabo las comunidades (actores locales), en favor de los ecosistemas y de la protección y recuperación de la infraestructura natural, y que ésta debería ser una de las formas privilegiadas, frente a otras opciones de inversión teniendo en cuenta el rendimiento que representa y la co-gestión involucrada, no tenemos una aplicación dinámica de esta modalidad.

¿Qué podemos hacer?

Simplificar la Directiva de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MRSE) Hídrico de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2017-SUNASS-CD (la misma que se encuentra actualmente en etapa de pre publicación²), de manera que se prioricen los requisitos exigibles para su impulso, simplificando y aclarando las posibilidades para el uso de las reservas. Asimismo, es fundamental promover, en coordinación con la SUNASS, un fortalecimiento estratégico de las EPS y de sus estructuras internas para dar viabilidad a los MRSE, aprobando guías y/o manuales de orientación para el uso efectivo de las reservas.

Finalmente, es clave coordinar entre las autoridades de servicios ecosistémicos (MINAM y SUNASS) para que aprueben regulaciones que faciliten los procesos oportunamente.

2. Publicado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2019-SUNASS-CD. Aún en proceso de consulta pública.

4. Hacia una instancia que ejecute directamente inversiones en infraestructura natural

El financiamiento para la conservación, recuperación y uso sostenible de la infraestructura natural ha dependido mayormente de los recursos provenientes del gobierno y la canalización de financiamiento de la cooperación internacional a través de las ONG, sobre todo a través de proyectos de inversión pública.

En cuanto al financiamiento público para infraestructura natural, se identifica una inversión atomizada, caracterizada por un gran número de proyectos con bajos montos de inversión, lo que en forma agregada consume altos costos de gestión y constituyen intervenciones aisladas que no necesariamente resuelven un problema de manera eficiente y efectiva. La formulación de proyectos a cargo de los gobiernos subnacionales de pequeños montos obedece a:

- La falta de priorización de las inversiones en la temática ambiental, ya que la mayoría de las entidades no han asociado la variable de seguridad hídrica, a las actividades económicas que tienen como eje central de desarrollo; por lo tanto, al no ser prioridad, se traducen en objetivos que están últimos en la tabla de prioridades para la programación de inversiones y consecuentemente no se benefician con presupuesto para inversión. En el escenario actual, mientras más elevados sean los costos de inversión, las inversiones son menos programables.
- La falta de conocimiento y de capacidades de los gobiernos subnacionales para pasar de las inversiones grises, a las inversiones en infraestructura natural, enfatizándose la divulgación de evidencia que respalde los beneficios o ventajas de las intervenciones o proyectos en infraestructura natural y el retorno que representan.

El MINAM, ha identificado tipologías de proyectos asociadas a la infraestructura natural y ha identificado brechas de inversión en cada una de ellas; asimismo, cuenta con el Programa Presupuestal 144 el cual constituye una oportunidad para el desarrollo de acciones orientadas a la recuperación y uso sostenible de los ecosistemas, que han sido ya identificados mediante el mapa de ecosistemas del Perú, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 440-2019-MINAM. Sin embargo, estos avances quedan limitados ante la falta de asignación presupuestal para los temas ambientales en los gobiernos subregionales.

Por ello, con la finalidad de incrementar el presupuesto público destinado a intervenciones en infraestructura natural desde el rol del MINAM, como la autoridad competente que ejerce la rectoría del sector ambiental y que comprende la gestión de los servicios ecosistémicos, se propone crear una unidad ejecutora para implementar los proyectos de inversión en infraestructura natural, que contribuirán a cerrar eficientemente las brechas asociadas a los recursos naturales, cuyas accio-

nes están estrechamente relacionadas a la adaptación al cambio climático y al cumplimiento de los compromisos internacionales de cara a los objetivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el bicentenario, lo cual consolidaría el rol del Estado en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

Debe considerarse que, para la creación de la referida unidad ejecutora, la entidad debe contar con los recursos financieros necesarios, humanos y materiales para su implementación y operatividad, por lo que una vez creadas no se deberán demandar recursos adicionales al tesoro público. Siendo allí importante considerar las oportunidades que existen actualmente, y así dar mayor relevancia a las acciones que se vienen desarrollando con el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la mitigación del cambio climático, cuyo alcance es limitado.

Una de las oportunidades para nutrir los fondos de lo que sería esta unidad ejecutora es considerar fondos de cooperación internacional. Tenemos el caso de la declaración conjunta de intención (DCI) entre el gobierno del Perú y los gobiernos de Noruega y Alemania, con una inversión aproximada de US\$ 250 millones, que busca reducir las emisiones de Gas de Efecto Invernadero (GEI), procedentes de la deforestación y degradación de los bosques, mediante un esquema de pago por resultados en el marco del enfoque REDD+. Si bien es cierto, no se encuentra vinculado directamente con infraestructura natural para la seguridad hídrica, sino que está más orientado a la reducción de la deforestación y al fomento del manejo forestal sostenible, principalmente en la Amazonía, se debería poder establecer el vínculo entre estas inversiones y la infraestructura natural, o movilizar parte de estos recursos hacia inversiones en ecosistemas proveedores de agua.

Adicionalmente, existen fondos e iniciativas de cooperación orientadas a atender las medidas de adaptación al cambio climático que podrían servir de soporte para el financiamiento de las inversiones en infraestructura natural.

5. Compromisos comunes: la sostenibilidad del recurso hídrico es una tarea compartida

Las entidades del sector privado son aliados estratégicos para la conservación de las fuentes de agua y de la infraestructura natural para aportar a la seguridad hídrica. La relación de dependencia entre la disponibilidad hídrica y la sostenibilidad de las actividades económicas, demanda elevar los compromisos de todos los sectores y aportar hoy. De esta manera, tenemos sectores como el eléctrico, el agrícola, el industrial que dependen, sustancialmente, de los servicios ecosistémicos hídricos, que brindan la infraestructura natural y que, por lo tanto, también son responsables de invertir y contribuir a su protección, mantenimiento y restauración.

Por ello, teniendo en cuenta la experiencia e iniciativa del sector saneamiento, es necesario apuntar hacia una redistribución de las responsabilidades para con el recurso hídrico, explorando nuevas acciones de promoción, para nuevas inversiones en infraestructura natural.

Proyecto Infraestructura Natural para la Seguridad Hídrica