

Análisis de las implicaciones políticas y económicas del cierre del Fondo Ambiental Nacional (FAN) y diseño del nuevo mecanismo administrativo y financiero que reemplazará al FAN y su proceso de transición, incluyendo recomendaciones para garantizar su gobernanza efectiva

Recomendaciones Técnicas y Financieras
(Informe Final, Producto 1)
Enero de 2017

Preparado por
Marlon Flores

ÍNDICE

RECONOCIMIENTOS	3
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	4
1. ANTECEDENTES	6
1.1 SUMARIO DE LA SITUACIÓN DEL FAN ANTES DE SU CIERRE	7
2. OBSERVACIONES AL PROCESO DE DISEÑO DEL NUEVO “FONDO”	9
3. BASE FINANCIERA PARA EL NUEVO FONDO	10
3.1 OBJETIVO Y FINES	10
3.2 BASE FINANCIERA	11
3.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA Y CAPACIDAD REQUERIDA	15
3.4 GOBERNANZA Y DIRECTORIO	19
3.5 ESTATUTOS	24
3.6 POLÍTICAS DE INVERSIÓN PARA FONDOS PATRIMONIALES	24
3.7 GESTIÓN Y USO DE RECURSOS (CALIDAD DE GASTO)	30
3.8 AHORRO DE COSTOS	32
4 DIVERSIFICACIÓN DE MECANISMOS FINANCIEROS	35
5 CONCLUSIONES	38
6 SUMARIO DE RECOMENDACIONES	40
6.1 RECOMENDACIONES AL REGLAMENTO	40
6.2 POLÍTICA DE INVERSIONES	42
6.3 POLÍTICA DE GASTOS (CALIDAD DEL GASTO)	42
7 ANEXOS	44
ANEXO 1. TÉRMINOS DE REFERENCIA (TDR)	44
ANEXO 2. METODOLOGÍA	44
ANEXO 3. ESTATUTOS	46
ANEXO 4. RESTRICCIONES A LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN	47
ANEXO 5. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL FONDO COLECTIVO PARA LA CONSERVACIÓN	48
ANEXO 6. ESTRUCTURA BIOFIN	52
ANEXO 7. PRINCIPIOS PARA FORMULAR INDICADORES DE RENDIMIENTO FINANCIERO	56
ANEXO 8. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL FAN AL MOMENTO DE SU CIERRE	58
ANEXO 10. DISPOSICIONES QUE REGULAN LAS INVERSIONES DE FONDOS PÚBLICOS	62
ANEXO 11. VENTAJAS Y DESVENTAJAS GENERALES DE UN FONDO PARAGUAS	64

Reconocimientos

El autor expresa su profundo agradecimiento al personal del PNUD en Quito, Comisión Liquidadora del FAN, KfW-Alemania, Corporación Andina de Fomento (CAF), Ministerio de Ambiente (MAE), Conservación Internacional (CI), The Nature Conservancy (TNC), IUCN, Proyecto TS ONU REDD y otras Instituciones Públicas y Privadas que brindaron sus insumos para este informe. Igualmente se agradece al equipo consultor liderado por Sandro Vinuesa y Verónica Gómez por sus aportes técnicos que han sido incorporados en este informe.

Un agradecimiento especial para Ana María Núñez, Oficial Técnica de Proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ana Albán Mora, Presidenta de la Comisión Liquidadora del Fondo Ambiental Nacional (CLFAN) por sus excelentes arreglos para facilitar las reuniones en Quito y la coordinación interinstitucional.

Marlon Flores
Asesor Técnico
Finanzas para la Biodiversidad y
Valoración de Ecosistemas

Enero de 2017

Acrónimos y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
AP	Área Protegida
APC	Área Protegida Comunitaria
APD	Área Protegida Descentralizada
APPRI	Área Protegida Privada
BIOFIN	Iniciativa para el Financiamiento de la Biodiversidad (del PNUD)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFÉ	Consortio de Fondos Africanos para el Medio Ambiente
CEDENMA	Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente
CEPF	<i>Critical Ecosystems Partnership Fund</i> (Fondo de la Alianza para Ecosistemas Críticos)
CI	Conservación Internacional
CTIS	Estudio sobre la Inversión de Fondos Fiduciarios para la Conservación
CNBRPE	Corporación Nacional de Bosques y Reservas Privados del Ecuador
CGE	Contraloría General del Estado
CLFAN	Comisión Liquidadora del FAN
COPFP	Código Orgánico de Planificación Finanzas Públicas
CUT	Cuenta Única del Tesoro
ESF-AP	Estrategia de sostenibilidad financiera de Áreas Protegidas (individuales)
ESF-SNAP	Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SNAP
FAN	Fondo Ambiental Nacional
FAP	Fondo de Áreas Protegidas
FIP	Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial (pago por resultados)
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (<i>Global Environmental Facility-GEF</i>)
FVC	Fondo Verde para el Clima
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
ICR	Indicador clave de resultados
KfW	Banco Alemán para el Desarrollo
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MF	Ministerio de Finanzas
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PdR	Presidencia de la República
PGOA	Plan de Gestión Operativo Anual
PN	Parque Nacional
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD	Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación
REDLAC	Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
RSE	Responsabilidad Social Empresarial (MAE-BIOFIN)
RSP	Responsabilidad Social Personal (programa de membresía para personas naturales)

SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIB	Sistema de Información de Biodiversidad
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SUIA	Sistema Único de Información Ambiental
SyE	Seguimiento y evaluación
TdR	Términos de Referencia
TIR	Tasa Interna de Retorno
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
TS	Soporte técnico (Technical support)

1. Antecedentes

De acuerdo a lo que se especifica en los Términos de Referencia (TdR) del Decreto Ejecutivo N° 998, emitido el 10 de abril de 2016, se dispuso la disolución del Fondo Ambiental Nacional (FAN), y se encargó la liquidación del mismo a una Comisión Liquidadora nombrada por el Ministerio del Ambiente (MAE).

Paralelamente a la liquidación del FAN, y considerando el encargo realizado a la Comisión Liquidadora, se contempla la creación de un nuevo mecanismo financiero y una nueva institucionalidad que permitan la administración de los recursos existentes en el marco de los Convenios y Acuerdos internacionales suscritos, así como la captación de nuevos recursos para la intervención de la nueva institucionalidad, articulados de conformidad con las prioridades de desarrollo del país y del sector ambiental. La creación de este nuevo Fondo no parte de cero; se construye sobre la base institucional y reglamentaria que dejó el FAN.

Los TdR claramente indican que “el nuevo mecanismo financiero enmarca la ampliación y diversificación de ámbitos de acción, de manera que no solo permita una administración de recursos ya existentes, sino también la **captación de recursos** frescos, la creación de una cartera de proyectos, la conformación de una cartera de aportantes y potenciales cooperantes (privados, bilaterales, multilaterales, etc.), así como una planificación estratégica encaminada a una financiación de otras iniciativas y el establecimiento de zonas específicas de acción, que aporten a las prioridades de planificación nacional”.

Para efectos de este informe se considera como “**captación de recursos**” a todas las actividades relacionadas con la obtención de recursos financieros (fondos) nuevos y adicionales para cumplir con el propósito para el cual se establece el nuevo “Fondo” y para garantizar su sostenibilidad en el tiempo. También implica aprovechar mejor los recursos existentes y maximizarlos. Consecuentemente, el nuevo Fondo requiere una estrategia para la captación de recursos clara, indispensable para: a) garantizar la continuación de la prestación de servicios del Fondo a sus clientes, b) apoyar la sostenibilidad organizacional del Fondo, y c) mejorar y ampliar los productos y servicios que el nuevo Fondo ofrece.

Para lograr el diseño de este nuevo mecanismo financiero o “Fondo”, se ha propuesto el desarrollo de varios productos que en conjunto apuntan al diseño y aprobación del nuevo “Fondo”. Estos incluyen:

1. Estatutos del nuevo Fondo.
2. Análisis de la situación del fideicomiso frente a la liquidación del FAN.
3. Análisis de los Procesos Administrativos del FAN.
4. Propuesta de Gestión por Procesos y Modelo de Gestión.
5. Diagnóstico situacional legal del proceso de disolución y liquidación del FAN y recomendaciones para el funcionamiento del nuevo mecanismo financiero.
6. El presente informe con los aspectos técnico-financieros que se requieren para el funcionamiento óptimo del nuevo Fondo.

El presente informe es un insumo para la definición tanto del estatuto del nuevo Fondo, como para sus diferentes reglamentos y políticas.

1.1 Sumario de la situación del FAN antes de su cierre

Si bien el presente informe, de acuerdo con los TdR, no incluye un análisis situacional del FAN, es importante incluir algunas conclusiones de los Análisis de la situación del FAN frente a su liquidación. Estos análisis se incluyen en los documentos listados en la sección anterior, los cuales fueron realizados por el especialistas legal y la experta en procesos y modelos de gestión miembros del equipo consultor. Estos documentos están a disposición a través de la CLFAN.

Por ejemplo, el Análisis Legal¹ recomienda específicamente incorporar en los estatutos y reglamentos pertinentes varios aspectos clave, como son:

- “Lineamientos generales de un Código de Ética que brinde mayor transparencia en las decisiones que se lleven a cabo respecto de en dónde invertir los recursos aportados y sus rendimientos, evitando eventuales conflictos de interés.
- La conformación del Comité de Inversiones deberá estar acorde con la estructura con la que cuente el nuevo Fondo que reemplazará al FAN pudiendo permitir que formen parte del mismo los cooperantes, sin que falte el responsable del área financiera.
- La inversión de los recursos deberá realizarse de acuerdo con la normativa vigente y atendiendo a su naturaleza.
- Incorporar la obligación del fiduciario en llevar a cabo los procedimientos necesarios para la prevención del lavado de activos.
- Incorporar la obligación de informar a la Contraloría General del Estado (CGE) del uso que se da a los recursos públicos que constituyen el fideicomiso.
- Que para la contratación de bienes y servicios por parte del fideicomiso mercantil se apliquen las normas que correspondan a la naturaleza jurídica de los bienes que lo conforman”.

Asimismo se indica que: “El proceso de transición entre la constitución y puesta en marcha de la nueva persona jurídica y la liquidación y disolución del FAN puede tomar tiempo pues requiere de la verificación de ciertos procesos jurídicos y administrativos; sin embargo, el fideicomiso no puede quedar sin su órgano de gobierno (Comité de Inversiones). Es por eso que, sin perjuicio de futuras reformas que se puedan realizar al contrato de fideicomiso mercantil, al momento de ceder los derechos y obligaciones se deberá: a) reformar la composición del comité de inversiones, y b) considerar la posibilidad de sustituir a la administradora del fideicomiso mercantil de inversiones”.

Es importante resaltar además que, tras el Decreto de cierre del FAN y sobre la base de informes de auditoría e informes financieros internos, no es posible analizar el impacto de las inversiones que hace el FAN a través de los réditos generados por el fondo mercantil de inversiones (el Fondo de Áreas Protegidas (FAP) y el Fondo de Especies Invasoras de Galápagos (FEIG)). El sistema de información financiera del FAN tampoco permite hacer un análisis de costo-efectividad de sus inversiones, y los costos operativos del FAN se consideran demasiado altos.

¹ Análisis del Fideicomiso Frente a la Liquidación del FAN, Sandro Vallejo, diciembre de 2016.

El Diagnóstico de los Procesos Administrativos del FAN² concluye que:

- a) Muchas de las atribuciones definidas en el estatuto del FAN, no fueron operativizadas por la falta de un responsable y un proceso definido para hacerlo. En algunos casos, la responsabilidad estaba definida a nivel de Comités, los cuales tienen un enfoque de toma de decisiones mas no de ejecución, tal es el caso del Seguimiento y Mejora Continua y la Captación de nuevos recursos.
- b) Es necesario definir las atribuciones del nuevo mecanismo de cooperación, para lo cual deberá evaluarse, por una parte, el impacto en materia de costos operativos y por otra, el alcance de competencias con el MAE, pues hasta el momento este ha estado a cargo de la gestión técnica ambiental de los Programas y Proyectos.
- c) Existen varios procesos que han definido sus indicadores en base a los diferentes manuales, sin embargo, no se llegó a la implementación de los mismos o no se encontró disponible la documentación que corresponde. Adicionalmente, la mayor parte de los indicadores tiene un enfoque de cumplimiento presupuestario, mas no de análisis técnico y mucho menos de medición de impacto de las acciones implementadas, pues el MAE se definía como el brazo técnico de los proyectos y el FAN el brazo financiero.
- d) El reporte de actividades y resultados ocupa gran parte de la carga operativa del personal del FAN y del personal asignado al FAP, en especial en lo que respecta a la ejecución financiera. De acuerdo con el mapeo de reportería realizado, solo el ciclo del FAP define alrededor de 7 reportes, de los cuales 3 son mensuales, realizados de forma manual.
- e) El diseño de la estructura del FAN ha sido adaptado al cumplimiento específico del convenio del FAP con la Cooperación Alemana. Si se pretende ampliar el espectro de cooperantes, es necesario delinear una estructura operativa y de procesos más liviana que permita atender los requerimientos marco de nuevos convenios, soportada en herramientas tecnológicas.
- f) Existe mucha documentación dispersa y no registrada, lo cual dificulta un análisis holístico de la situación del FAN.
- g) Existe un Manual de procedimientos para la mayoría de convenios firmados con los cooperantes, lo cual define un procedimiento específico para la ejecución de cada proyecto. Esto impacta en la operatividad del FAN al tener que adaptar sus procedimientos internos y reporte de información a cada proyecto.

El Anexo 8 incluye dos cuadros que contienen información sobre la situación del FAN al momento de su cierre y una estimación de la situación deseada según los análisis situacionales indicados.

Sobre la base de los análisis arriba indicados, las siguientes secciones estudian el proceso de diseño y aprobación del nuevo Fondo, y se hacen recomendaciones técnicas para afinar su visión y objetivo, su base financiera, su estructura orgánica, el Directorio, los estatutos y la política de inversiones; además, se revisa el tema de calidad de gasto, ahorro de costos, y

² Verónica Gómez, “Análisis de Procesos Administrativos del FAN”, diciembre de 2016, CLFN.

seguimiento y evaluación. Las referidas recomendaciones analizan opciones para la diversificación de fuentes de ingreso y ampliación de servicios. La metodología seguida en el desarrollo de este informe se presenta en el Anexo 2.

2. Observaciones al proceso de diseño del nuevo “Fondo”

El proceso del análisis de las implicaciones políticas y económicas del cierre del Fondo Ambiental Nacional (FAN) y el diseño del nuevo mecanismo administrativo y financiero que reemplazará al FAN, así como su proceso de transición, incluidas recomendaciones para garantizar su gobernanza efectiva, ha sido un reto para el equipo de consultores. El proceso “actual” que ocurre entre septiembre y diciembre del año 2016 parte de la reformulación de los estatutos que gobernaron el FAN y su aprobación a través de un proceso consultivo. Cabe notar que este proceso omite un primer paso de definición de metas y objetivos financieros sobre los cuales debería diseñarse el nuevo “Fondo”. Se trabajó intensamente sobre la reformulación de estatutos y su aprobación, y se dejó para una fase posterior los análisis indispensables para el diseño del nuevo Fondo, que son necesarios para enriquecer su alcance y eficiencia. Se espera que estos elementos no se descuiden y se consideren en el futuro inmediato. El Gráfico 1 a continuación ilustra el proceso “actual” en general y un proceso más “óptimo”, que está organizado de manera más lógica.

Gráfico 1. Proceso de diseño del nuevo mecanismos financiero (Fondo)



Las razones fundamentales para seguir el curso “actual” fueron: a) la necesidad de rehabilitar el Fondo por parte del MAE/Gobierno del Ecuador, que está enfrentando retos financieros significativos que han resultado en una falta de liquidez para el financiamiento de políticas ambientales, y b) la necesidad de donantes clave como la KfW de operacionalizar los fondos comprometidos, especialmente recursos para el Fondo de Áreas Protegidas (FAP), los cuales están amparados por varios acuerdos bilaterales con el Gobierno de Alemania. Estos recursos se encuentran paralizados desde el Decreto de cierre del FAN en abril de 2016, y existe el riesgo de perderlos si no se cuenta con un nuevo Fondo operativo en los próximos meses.

Por lo anterior, se recomienda que una vez que el nuevo Fondo esté operativo, se realicen las revisiones del caso y se trabaje en las reformas necesarias a los estatutos, políticas y reglamentos internos para optimizar la transparencia y costo-efectividad y eficiencia del Fondo.

3. Base financiera para el nuevo Fondo

3.1 Objetivo y fines

Dentro del marco definido en los TdR (incluidos en el Anexo 1), el nuevo Fondo deberá considerar los siguientes elementos clave:

1. Ampliación y diversificación de ámbitos de acción, que no solo permitan una administración de recursos ya existentes, sino también la captación de recursos frescos.
2. Creación de una cartera de proyectos, la conformación de una cartera de aportantes y potenciales cooperantes (privados, bilaterales, multilaterales, etc.).
3. Planificación estratégica encaminada a una financiación de otras iniciativas.
4. Establecimiento de zonas específicas de acción que aporten a las prioridades de planificación nacional.

Como se indicó en la Sección 2, el diseño del Fondo en su fase inicial incluyó la reformulación de los estatutos; así, en la versión de los estatutos del 22 de noviembre de 2016 se especifica que el objetivo y los fines específicos son:

Art....- Objeto.- Gestionar, movilizar, invertir y ejecutar fondos para financiar iniciativas, planes, programas, proyectos y créditos tendientes a la protección, conservación y uso sostenible, articulados en la legislación, la política y la gobernanza ambiental nacional.

Las operaciones del “Fondo” se realizarán de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sistema integrado e inversión pública coordinado por la Secretaría Nacional de Planificación en lo aplicable, en la **Estrategia Nacional de Biodiversidad; y podrá canalizar el financiamiento para actividades relacionadas a la mitigación y adaptación al cambio climático dentro del marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (Plan de Acción REDD).**

El “Fondo” deberá adecuarse a las actualizaciones y revisiones que se produzcan en el futuro en la legislación y en los instrumentos de políticas ambientales aplicables.

Art....- Fines específicos.- El Fondo tendrá como fines específicos, los siguientes:

1. Constituir un mecanismo para la gestión, canalización y distribución de los recursos de cooperación técnica y financiera nacional e internacional, destinada a la ejecución de proyectos ambientales.
2. Convertirse en el instrumento financiero mediante el cual se prestará apoyo a la ejecución de la política ambiental establecida en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones establecidas en la normativa ambiental nacional y convenios internacionales suscritos por el Ecuador.
3. **Priorizar la asignación de recursos para proyectos de inversión, los cuales generarán tasas de retorno adecuadas ya sea en términos ambientales o socioeconómicos. Por ende, las inversiones del “Fondo” lograrán un balance más adecuado entre recursos asignados a cubrir gastos corrientes y recursos asignados a proyectos de inversión.**

El nuevo estatuto ha incorporado, acertadamente, las recomendaciones para considerar dentro de sus objetivos el tema de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción (ENBPA) la cual incluye ocho objetivos priorizados, así como la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Plan de Acción REDD+; asimismo, dentro de sus fines incorpora la recomendación relacionada con la priorización del financiamiento para proyectos de inversión, y el logro de un balance más adecuado entre la asignación de fondos para gastos corrientes versus lo asignado para inversiones. Si bien esto constituye un gran paso adelante, al mismo tiempo es un reto, ya que tanto para apoyar el financiamiento (o cofinanciamiento) del ENBPA como del Plan REDD+ el Fondo requiere de una expansión agresiva de sus fuentes de financiamiento. Esta expansión debe ir mucho más allá de los fondos que provienen del FAP, el FEIG y el Programa Socio Bosque (SB).

Así, el indicado borrador del estatuto, del 22 de noviembre de 2016, no ha logrado aún capturar quizás el punto más crítico de lo determinado en los TdR: “Ampliación y diversificación de ámbitos de acción, que no solo permitan una administración de recursos ya existentes, sino también la captación de recursos frescos”. Una gran parte de las recomendaciones específicas en este sentido fueron sometidas a través de comentarios al borrador de estatutos con fecha 15 de noviembre de 2016. Este documento se lo adjunta en forma separada. Las referidas recomendaciones fueron parcialmente aceptadas por los delegados del MAE a la CLFAN.

Otros temas que se consideran de alta importancia para la cooperación internacional multilateral, bilateral y de donantes privados que están relacionados con la calidad de gasto (costo-efectividad, eficiencia y transparencia) aún no han sido incorporados a los estatutos. Cabe notar que, entre el 30 de noviembre y el 2 de diciembre de 2016, el equipo consultor mantuvo reuniones bilaterales con los oficiales de la cooperación internacional (multilateral y bilateral), socios estratégicos, MAE, ONG (Conservación Internacional, CI) y otros proyectos internacionales, quienes en su gran mayoría expresaron su preocupación por la necesidad de que los temas de ampliación, diversificación, control de calidad de gasto y transparencia sean reforzados en el estatuto del nuevo “Fondo”. Por ejemplo, en la reunión con todos los actores clave el día jueves 2 de diciembre por la mañana, representantes de la cooperación internacional expresaron su acuerdo y voluntad para que un representante de los cooperantes internacionales participe en el Directorio del nuevo Fondo.

En las siguientes secciones de este informe se presentan los fundamentos técnicos para que estos temas, que aún están ausentes del estatuto arriba indicado, sean considerados en el futuro para incorporarse a este mismo estatuto o por medio de reglamentos internos.

3.2 Base financiera

Para efectos de este informe, la base financiera para el nuevo Fondo se refiere a la estructura financiera sobre la cual se diseña el nuevo Fondo. En el Cuadro 1, a continuación, se explica cómo está constituida esta base. En este cuadro se pueden apreciar las siguientes características:

1. **Diversificación.** En el pasado, el FAN se concentró mayormente en un fondo patrimonial, que incluye el FAP y el FEIG. La nueva base financiera más sólida requiere diversificación en dos niveles:

- a. Diversificación de tipos de fondos permitidos en el estatuto con el fin de incluir una combinación de tres tipos de fondos: i) fondos patrimoniales, ii) fondos extinguidos y iii) fondos revolventes. Estos tres tipos de fondos más comunes incluyen: fondos fiduciarios (como era el fondo mercantil de inversión³ FAN), que gastan solo los intereses generados por el capital invertido (en el mercado de valores, bonos u otras formas de depósitos a plazo) a la vez que intentan mantener o incrementar su capital; fondos extinguidos, que liquidan todos sus activos durante un período de tiempo especificado (por ejemplo, durante la vida de un proyecto determinado); y fondos rotativos (revolventes), que están diseñados para recibir reabastecimientos periódicos, a menudo de varias fuentes. Estos últimos serían indispensables, por ejemplo, para sostener el programa SB en el futuro y administrar fondos para el cambio climático (CC). De estos, solo el primero es verdaderamente un mecanismo financiero de largo plazo o generador de ingresos.
- b. Ampliación de usuarios y beneficiarios, para incluir un ámbito ambiental “Verde” y “Gris⁴”. Esto se refiere a la incorporación, a través del estatuto y reglamentos respectivos, de diferentes usuarios y beneficiarios, más allá del SNAP (PANE y APP⁵); es decir, incluir a agencias centrales sectoriales de desarrollo como el MINTUR y SENAGUA, por citar unos ejemplos, y agencias descentralizadas como los GAD que ejecutan actividades clave en la protección de la biodiversidad. Por ejemplo, la responsabilidad del desarrollo turístico y gestión de AP a nivel municipal se ha transferido del nivel central a los GAD sin el presupuesto correspondiente.
- c. La nueva base permite incluir otros mecanismos, especialmente dentro de los fondos revolventes. Por ejemplo, se incluyen recursos nacionales e internacionales como:
 - i. Fondos provenientes de acuerdos e iniciativas para la mitigación y adaptación al CC; y vinculados al sector financiero privado.
 - ii. Programas e inversión forestal.
 - iii. Fondos de la Alianza de Ecosistemas Frágiles (CEPF).
 - iv. La responsabilidad social corporativa (RSC) del MAE.
 - v. Fondos provenientes de un mecanismo de responsabilidad ambiental individual (a través de pagos de membresía de personas naturales).
 - vi. Tarifas de agua que incluyen un porcentaje mínimo de la tarifa para ser invertido en la conservación de la “fábrica de agua”.
 - vii. Fondos multianuales de Proyectos GEF.
 - viii. Un posible programa de crédito/cofinanciamiento, por ejemplo, con auspicio de instituciones como la CAF o el sector financiero.
 - ix. Otros mecanismos financieros que requieran un sistema de transferencia eficiente.

³ Definición de la legislación ecuatoriana: Codificación de Resoluciones del Consejo Nacional de Valores, Título V, Capítulo I, Sección 4a.

⁴ Verde se refiere a actividades de conservación de biodiversidad y Gris se refiere a temas como calidad ambiental, contaminación, control de desechos.

⁵ Un número limitado de áreas protegidas privadas (APP) miembros de la Corporación de Bosques y Reservas Privadas del Ecuador (CBRPE) se han beneficiado del Programa Socio Bosque cuyos fondos fueron canalizados por el FAN.

Debe notarse que, en la base financiera propuesta, la institución que desarrolla y aprueba proyectos de inversión no es el Fondo, sino que son las mismas agencias ejecutoras las que mantienen su autonomía para desarrollar y aprobar sus propios proyectos y las respectivas asignaciones de fondos. El nuevo Fondo solamente se encarga de efectivizar las transferencias de recursos para estos proyectos (por ejemplo, estrategias, planes de acción, PGOA, pagos de SB) de acuerdo con los parámetros establecidos para este efecto con las respectivas agencias que desarrollan los proyectos. A manera de ejemplo, si la Secretaría de Agua (SENAGUA) transfiere fondos provenientes de la tarifa de agua a un fondo rotativo dentro del nuevo Fondo, es SENAGUA quien prepara y aprueba los proyectos a financiarse. El Fondo solo ejecuta transferencias de acuerdo al o a los convenios respectivos con SENAGUA. Así, se establece un mecanismo de transparencia saludable denominado “controles y balances”. Este mecanismo busca contrapesar las influencias políticas que podrían en un momento dado afectar una inversión o asignación de recursos. El mecanismo de controles y balances asegura que el poder político que se puede concentrar en manos de individuos o grupos no influya en el proceso de asignación de fondos. Este sistema es altamente recomendable para cualquier agencia pública o privada que trabaje con el nuevo Fondo: le da un alto valor agregado al Fondo y es parte del control de calidad de gasto. Este tipo de mecanismos será altamente valorado por el Ministerio de Finanzas, SENPLADES y la CGE, ya que estas agencias promueven transparencia y calidad de gasto.

Además, en el mismo ejemplo, el Fondo podría apoyar con el seguimiento y la evaluación de impacto y calidad de gasto sobre la base de indicadores específicos desarrollados por SENAGUA para este efecto. Es decir que SENAGUA mantiene el control y la autonomía sobre las decisiones acerca de dónde y cómo se invierten sus fondos provenientes de tarifas por uso de agua. El uso del Fondo por parte de SENAGUA es solo una opción para SENAGUA, asumiendo que los fondos provenientes de tarifas podrían pasar a la Cuenta Única del Tesoro (CUT), que la creación de un nuevo Fondo ad hoc de SENAGUA puede tardar uno o dos años y que otras opciones como transferencias a través de GAD o Juntas de Agua no sean opciones viables.

Finalmente, sin una estructura diversificada y ampliada que facilite la captación de fondos y la expansión del número de beneficiarios, el crecimiento del Fondo será limitado y poco atractivo para nuevos donantes. Por ejemplo, si el Fondo se mantiene con un solo instrumento (fondo mercantil de inversiones), el acceso a donantes que prefieren o legalmente no puedan invertir en fondos de inversión se bloquea.

Cuadro 1. Base financiera ampliada para el nuevo Fondo															
Plan Nacional Buen Vivir y Estrategias Sectoriales de Desarrollo	Objetivos transversales: MAE, MAGAP, MINTUR, SENAGUA, otras Agencias de Desarrollo Sectorial/GADs/Otros	Resultados a través de indicadores de:		Mecanismos de cofinanciación (Existentes y potenciales)											
				Fondos Patrimoniales		Fondos Revolventes							Fondos Extinguibles	Créditos	Otros
				a) FAP	b) FEIG	c) Socio Bosque	d) Fondo (FVC/REDD)	e) FIP	f) CEPF	g) RSP*	h) RSE-MAE*	i) Tarifas Agua	j) FMAM (GEF)	k) CAF	l) BIOFIN
(Ejemplos: ENBPA, ENCC, ESF-SNAP/ESF-AP, Plan de Desarrollo Hidroeléctrico, Estrategia Nacional de Reforestación, POA-GAD)	Conservación AP/Ecosistemas	→	⊙	←	✓							✓	✓		✓
	SNAP (Central/Provincial)	→	⊙	←	✓							✓	✓		✓
	PANE	→	⊙	←	✓							✓	✓		✓
	PN Galápagos	→	⊙	←		✓									
	AP Comunitarias	→	⊙	←	✓		✓	✓	✓	✓	✓				✓
	APP (CBRPE)	→	⊙	←			✓	✓	✓	✓	✓				✓
	AP-GADs	→	⊙	←			✓	✓	✓	✓	✓				✓
	AP Marino Costeras/Pesquería	→	⊙	←		✓						✓	✓		✓
	Zonas de Recarga Hídrica (SENAGUA)	→	⊙	←			✓		✓			✓	✓		✓
	Programas de Reforestación	→	⊙	←				✓				✓	✓		✓
	Otros Ecosistemas Frágiles	→	⊙	←					✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Cambio Climático														
	Mitigación	→	⊙	←			✓	✓	✓	✓	✓				✓
	Adaptación	→	⊙	←			✓	✓	✓	✓	✓				✓
	Calidad Ambiental														
Prevención	→	⊙	←						✓	✓	✓	✓			
Control	→	⊙	←						✓	✓	✓	✓			
Fondo	Administración y Operación														
	Gastos Operativos (por resultados)	→	■	←	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	

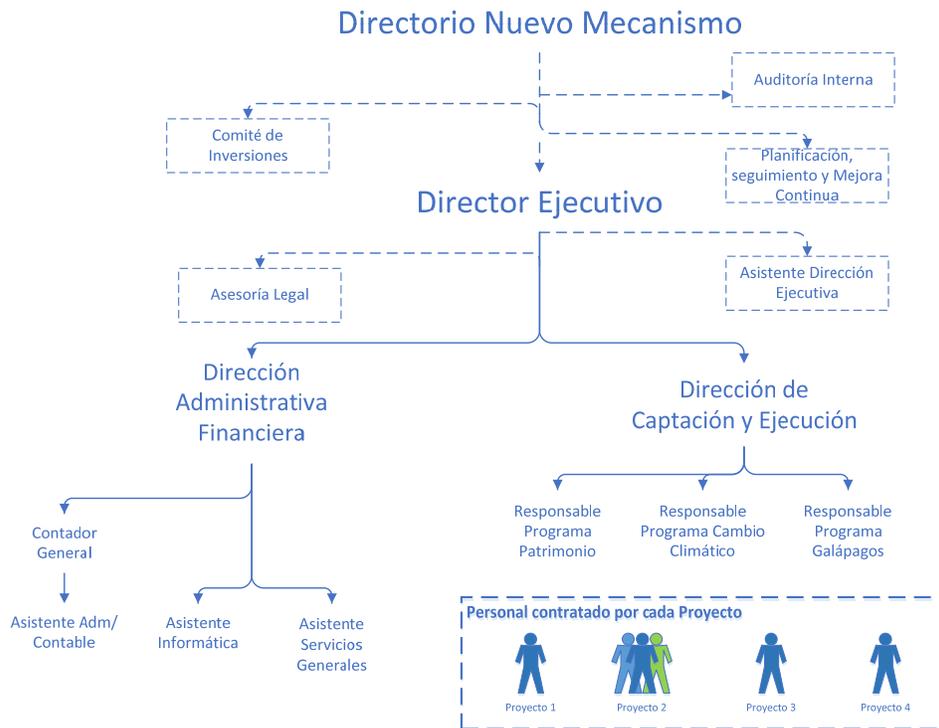
- ⊙ Presupuestos, POAs, Planes de acción, estrategias, programas o proyectos desarrollados por agencias beneficiarias del "Fondo"
- ✓ Cofinanciamiento existente
- ✓ Financiamiento potencial
- * Nacional e internacional
- Plan Operativo por Resultados
- Agencia desarrolla y aprueba el/los proyectos a ser cofinanciados por el "Fondo" y es responsable de SyE
- ← El "Fondo" cofinancia proyecto aprobado por agencia
- % Porcentaje no mayor al 5% (% a ser definido de acuerdo a políticas de donantes)
- BIOFIN** Iniciativa para el Financiamiento de la Conservación (Biodiversity Finance Initiative)
- CAF** Corporación Andina de Fomento
- CEPF** Critical Ecosystems Partnership Fund (Fondo de la Alianza de Ecosistemas Frágiles)
- ESF-AP** Estrategia de sostenibilidad financiera de Áreas Protegidas (individuales)
- ESF-SNAP** Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)
- FIP** Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial (pago por resultados)
- FMAM** Fondo del Medio Ambiente Mundial (Proyectos)
- FVC** Fondo verde para el CC
- GAD** Gobierno Autónomo Descentralizado
- REDD** Revolventes pagos por resultados y FVC. Posible ventanilla para inversiones y créditos condicionados
- RSE** Responsabilidad Social Empresarial (MAE-BIOFIN)
- RSP** Responsabilidad Social Personal (programa de membresía para personas naturales)
- SyE** Seguimiento y evaluación de impacto

3.3 Estructura orgánica y capacidad requerida

a) Estructura orgánica

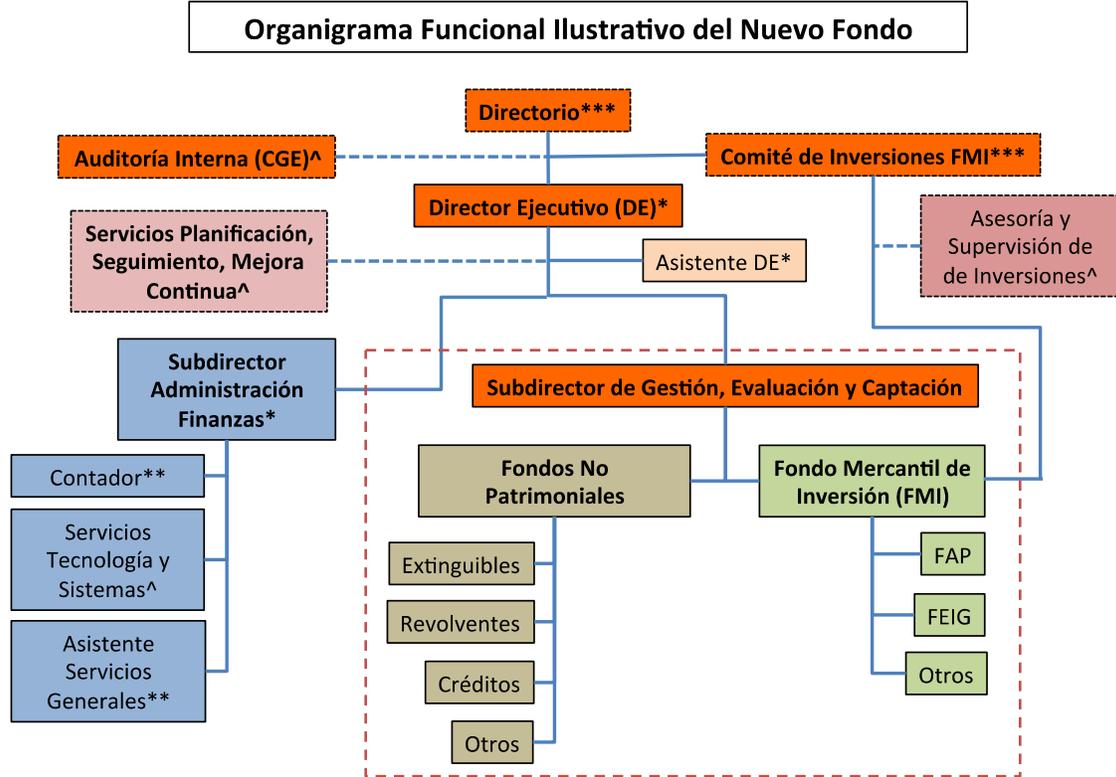
El avance con la estructura del nuevo Fondo, a diciembre de 2016, se refleja en el Organigrama 1 que se presenta abajo. Este organigrama aún no refleja el tema de diversificación y ampliación discutido en las secciones anteriores. En un escenario óptimo, la estructura del nuevo Fondo debe responder a la base financiera ampliada para que esta se pueda operacionalizar en el corto, mediano y largo plazo. En especial se deben considerar claramente los fondos “no patrimoniales”, además de los fondos que entran bajo el estatuto de Fondo Mercantil de Inversión (FMI). Esto se ilustra en el Organigrama 2 a continuación, el cual incluye parte de la estructura del Organigrama 1, así como los fondos no patrimoniales que no están amparados en el Fideicomiso 1-M-02-011-03 FAN (2003). El nuevo Fondo como institución (Fundación), a través de su reglamentación, puede ir más allá del indicado Fideicomiso del año 2003. Además, se considera que el Fondo no requiere de una unidad de “Ejecución de proyectos”. Esto se clarifica en la Sección 3.7 (Gestión y uso de recursos) y se ilustra en el Organigrama 2.

Organigrama 1. Avances hasta diciembre de 2016



Fuente: V. Gómez, Propuesta de “Gestión por Procesos y Modelo de Gestión” dentro del “Proceso de creación del nuevo Mecanismo Administrativo y Financiero que reemplazará al FAN y su transición”.

Organigrama 2. Organigrama ampliado



* Tiempo completo, % pagado por donantes + % pagado por Gobierno; ** Tiempo parcial, % pagado por donantes + % pagado por Gobierno; *** Personal no remunerado; ^ Contrato de servicios a corto plazo anual; -.-.- Tiempo completo pagado por donantes (CGE) con apoyo de la Contraloría General del Estado

Fuente: Elaborado por el autor.

Además, el Organigrama 2 propone una estructura en la cual se consideran los siguientes aspectos adicionales clave:

- Se propone una Dirección de Gestión, Evaluación y Captación. La función de gestión se encarga de dirigir la transferencia de los recursos generados por los diferentes fondos de acuerdo con las políticas de inversiones y gasto del nuevo Fondo de sus dos áreas críticas: FMI y Fondos no patrimoniales. Además cumple funciones de evaluación y captación. La función de evaluación estaría enfocada en el análisis para verificar el cumplimiento de los objetivos de los fondos indicados vis-à-vis los convenios y acuerdos respectivos para la ejecución de cada uno; y a través de la producción de esta información sobre el cumplimiento de resultados, apoyaría la función de captación de recursos que dirige el Director Ejecutivo con apoyo del Directorio. Se debe resaltar que el nuevo Fondo no diseña ni ejecuta (o implementa) proyectos, tal como se analiza en la Sección 3.7.
- Niveles de dirección y subdirección y servicios que no se requieren a tiempo completo con el fin de apoyar la reducción de costos. El tema de ahorro de costos se estudia con más detalle en la Sección 3.8.

- Se incluye además una unidad de externa de Asesoría y Supervisión de Inversiones, lo que se analiza discute en la Sección 3.6.

Finalmente, el establecimiento de una estructura adecuada depende de la voluntad del Gobierno (MAE) para que el Fondo cuente con una estructura que permita la diversificación de recursos y la ampliación de beneficiarios y servicios.

Cabe notar que en este momento se encuentra en proceso de aprobación en el nuevo Código Orgánico del Ambiente (COA). El COA fue aprobado por la Asamblea Nacional el 20 de diciembre de 2016 y aún requiere la ratificación de la Presidencia de la República, para que pueda ser publicado en el Registro Oficial. El COA entrara en vigencia transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial. Por lo que se estima que esto no sucederá durante 2017. El COA establece, en sus Artículos 21 y 22, un “Fondo Nacional para la Gestión Ambiental (FNGA)” y sus fuentes de financiamiento, respectivamente. El Artículo 22 indica que las fuentes incluyen:

1. Asignación presupuestaria designada exclusivamente al FNGA.
2. Ingresos provenientes de tasas, convenios o contratos, autorizaciones o concesiones.
3. Ingresos por los servicios ambientales generados por los ecosistemas.
4. Ingresos generados por los usos, bienes y otros servicios asignados al FNGA.
5. Ingresos que se recauden por concepto de multas, decomisos y otros que se generen de la aplicación de este Código y la normativa secundaria.
6. Cooperación y donaciones de organismos nacionales e internacionales destinados para el FNGA específicamente.
7. Créditos nacionales e internacionales que se obtengan para este efecto.
8. Los demás que se ajusten a la gestión ambiental.

Pese a que el nuevo COA aún no está en vigencia y que la creación del nuevo FNGA puede llevar varios años, existe una superposición que puede o no limitar el ámbito de operación del nuevo Fondo. Pese a que el FNGA será de carácter público, se deberán tomar muy en cuenta las fuentes de ingresos indicadas para asegurar que la estrategia de movilización de recursos del nuevo Fondo (que reemplaza al FAN) no se vea afectada por la del FNGA en el mediano y largo plazo.

El hecho de que el marco general para el establecimiento de FNGA esté incluido en el nuevo COA hace aún más importante el tema de la diversificación del nuevo Fondo, especialmente para que tenga una flexibilidad amplia para captar recursos del sector privado. Esto será más factible a través de fondos revolventes y/o fondos extinguidos, los cuales pueden ser más atractivos para donantes del sector privado tanto a nivel empresarial como a nivel individual (personal). Los fondos no patrimoniales permiten el flujo y uso inmediato de recursos, sin la necesidad de inversiones a largo plazo que están sujetas a tasas de retorno variables.

b) Capacidad requerida

Un aspecto crítico para el éxito del Fondo es contar con un profundo análisis de la capacidad institucional y una estrategia de fortalecimiento. Esta es indispensable para atender los retos

que el FAN enfrentó en el pasado, así como los nuevos retos de la estructura más amplia y compleja que se propone para el nuevo Fondo.

Para esto es necesario definir la capacidad actual y la requerida en el futuro **vis-à-vis** los diferentes aspectos estratégicos futuros relacionados con la gestión del Fondo. Esto se ilustra en la siguiente Tabla 1.

Tabla 1. Cobertura del análisis de capacidad institucional

Capacidad de ejecución actual o inicial		Capacidad de ejecución requerida en el mediano y largo plazo para ejecutar:
<ul style="list-style-type: none"> • Humana (personal del Fondo y Directorio) • Financiera • Herramientas de gestión (estatutos, reglamentos, etc.) • Alianzas estratégicas actuales 	<p>Vis-à-vis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Visión • Objetivos estratégicos • Planificación, desarrollo y medición de indicadores clave de rendimiento • Liderazgo • Gestión organizacional • Rendimiento del personal • Metas de la estrategia de movilización diversificada de recursos, incluida política de inversión • Ampliación de servicios y beneficiarios • Gestión financiera, calidad de gasto e impacto esperado • Construcción de nuevas alianzas estratégicas • Capacidad programática

En general, el análisis de capacidad debe enfocarse en:

- a) Identificar mejor las prioridades del Fondo, así como las deficiencias institucionales.
- b) Alcanzar su misión de una manera más costo-efectiva.
- c) Demostrar un mayor grado de profesionalidad frente a los donantes nacionales e internacionales y aliados externos.
- d) Mejorar la documentación y monitoreo de operaciones e impacto.
- e) Identificar las áreas críticas de aprendizaje y mejora organizacional.
- f) Aumentar la capacidad para emprender alianzas estratégicas.

Se recomienda realizar un análisis de capacidad institucional inmediatamente después de establecer el nuevo Fondo, y luego revisar su estructura organizacional sobre esta base. Esto puede vincularse y optimizarse como parte de los Servicios de Planificación, Seguimiento y Mejora Continua incluidos en el Organigrama 2, que fueron parte integral del FAN en el pasado.

Es muy importante que el proceso de análisis de capacidad y la elaboración de su respectivo plan de fortalecimiento incluyan al Directorio del Fondo, teniendo en cuenta que muchos de sus miembros pueden ser pilares de apoyo muy importantes para consolidar al nuevo Fondo.

El proceso de desarrollo de capacidad del Directorio es diferente al del personal del Fondo. Al igual que con cualquier individuo o grupo, ningún Directorio, al momento de su establecimiento, posee todos los elementos, habilidades y prácticas que necesita para funcionar de manera óptima. Además, los directorios se enfrentan constantemente al desafío de adaptarse a contextos externos cambiantes. Esta situación ha sido muy evidente en los últimos años en Ecuador y seguirá siendo en los próximos años.

Un Directorio funcional es un órgano consciente de sus propias capacidades y deficiencias, y que trabaja para eliminar las deficiencias y fortalecer las capacidades. Para esto, se recomienda que, con apoyo de un experto, se facilite una autoevaluación de las metas establecidas para el Directorio de acuerdo con los estatutos y otros reglamentos y políticas del Fondo vis-à-vis la capacidad individual y colectiva de sus miembros en forma individual o colectiva. Por ejemplo, dicha autoevaluación puede centrarse en temas clave como establecer el rumbo de la organización, movilizar los recursos necesarios, asegurar una buena gestión de los recursos, apoyar y evaluar el desempeño del director ejecutivo y promover la imagen pública del Fondo.

3.4 Gobernanza y directorio

El tema de gobernanza es uno de los aspectos más críticos para lograr un Fondo transparente y confiable ante donantes y cooperantes a nivel nacional e internacional.

Es muy importante que, ante los ojos de los donantes y cooperantes, membresía y sociedad civil en general, tanto el directorio como el Director Ejecutivo y su equipo sean percibidos como profesionales del sector financiero que comprenden claramente: i) cuál es la posición financiera del Fondo, ii) cuáles son sus metas institucionales y financieras, y iii) cuál es la ruta para lograr estas metas de la manera más costo-efectiva y eficiente.

El Fondo se propone como una entidad privada con un Directorio mixto. De acuerdo con la práctica regional e internacional, los atributos de las juntas directivas más exitosas incluyen:

- a) Miembros que sirven a título personal, que están comprometidos con la misión y las actividades de la estrategia financiera (EF) y están en capacidad de contribuir al cumplimiento de su misión. No es recomendable simplemente seleccionar miembros para cumplir con una cuota política. Esto puede afectar seriamente el cumplimiento de metas institucionales y financieras del Fondo.
- b) Diversidad y composición estratégica para apoyar a la movilización de recursos y capitalización del Fondo, así como al forjamiento de alianzas institucionales estratégicas.
- c) Rotación de términos y transiciones de los miembros bien planeadas y ejecutadas.
- d) Buenas relaciones entre los miembros del Directorio y el personal del Fondo.
- e) Atención seria y constante al proceso de desarrollo y fortalecimiento del Directorio.

En el caso del establecimiento del nuevo Fondo, se requiere un análisis más detallado de cuáles son las funciones clave que serán responsabilidad del Directorio. No es suficiente simplemente buscar un balance entre los miembros públicos y privados, ya que esto es un asunto

simplemente de forma y apunta únicamente a la toma de decisiones en el corto plazo, por ejemplo, sobre los recursos remanentes del FAN y descuida las funciones clave antes indicadas.

Los miembros deben seleccionarse estratégicamente para que cumplan funciones internas y externas. Se puede argumentar que las funciones externas, especialmente aquellas relacionadas con la captación de fondos y forjamiento de alianzas institucionales, son las más críticas. El análisis para la conformación y composición del directorio debe responder a preguntas clave tales como:

1. ¿Cómo se han incorporado las lecciones generadas por el FAN sobre las experiencias exitosas y las limitaciones del directorio del FAN?
2. ¿Cuál es la composición ideal del Directorio?
3. ¿Cuál es el tamaño más apropiado del Directorio?
4. ¿En qué capacidad deben servir los miembros del Directorio?
5. ¿Qué mecanismos se pueden emplear para aprovechar las capacidades específicas individuales de cada miembro del Directorio?
6. ¿Cuál es el balance más adecuado de representantes públicos y privados?
7. ¿Cómo puede seguir desarrollándose el directorio?

El esfuerzo hasta el momento, y dado el contexto político en Ecuador, se ha centralizado en la pregunta número 6. Pero si el análisis no se amplía, se corre el riesgo de que el directorio no cuente con una combinación de capacidades (perfiles individuales) adecuada para apoyar el cumplimiento de las metas a mediano y largo plazo del Fondo, y puede debilitarse el tema de movilización de fondos en el futuro.

Las prácticas internacionales indican que no hay dos fondos que sean iguales. Por lo tanto, no existe ninguna fórmula única sobre cómo estructurar y gobernar un Fondo. Cada Fondo debe descubrir la composición correcta, el tamaño y la estructura de sus mecanismos de liderazgo para asegurar su eficacia final en su contexto particular nacional o regional.

Los siguientes principios⁶, que son promovidos por “*Conservation Finance Alliance (CFA)*”⁷, ayudan a caracterizar a los Fondos mejor gobernados. Aunque ciertamente no deben tomarse como “Mandamientos”, estas son guías útiles en la estructuración o reestructuración de los órganos de gobierno de un Fondo.

- **Directorio mixto (público-privado).** Este tipo de directorio permite al Fondo mantener vínculos críticos con el gobierno, a la vez que mantiene su distancia de los aspectos potencialmente negativos de la excesiva participación gubernamental. Por ejemplo, un Directorio presidido por un representante gubernamental y con una minoría de

⁶ CFA/Grupo de trabajo Inter-Agencias sobre Fondos Ambientales (1999). Actualizado por el autor en diciembre de 2016.

⁷ CFA se creó en febrero del año 2002 para alentar y mejorar la colaboración entre instituciones y organizaciones que participan en el financiamiento sostenible de la conservación de la biodiversidad. A lo largo de su historia, el CFA ha tenido muchos comités temáticos y grupos de trabajo, como el Comité de Planificación de Negocios, el Grupo de Planificación Inter-Agencias y el Grupo de Trabajo Africano. Actualmente, el CFA está ejecutando tres grupos de trabajo: mecanismos innovadores de financiación, financiación de áreas protegidas y fondos ambientales (organizado por el Comité de Fondos Ambientales Africanos). “Manual del Grupo de Planificación Inter-Agencias sobre Fondos Ambientales”, CFA (1999).

representantes del sector privado ha tenido dificultades para establecer un papel más allá de servir simplemente como "talonario de cheques" para el sistema nacional de áreas protegidas. Para lograr un mejor equilibrio entre el sector público y el privado, algunos fondos, como el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, han optado por incluir funcionarios gubernamentales clave como miembros *ex-officio*⁸, para beneficiarse de sus aportes sin exponer el fondo a una influencia política inadecuada.

- **Efectividad del directorio para forjar alianzas estratégicas con actores clave e interesados.** Cuando los directorios incluyen órganos tales como los subcomités, paneles de revisión y subcomités consultivos permiten que los fondos amplíen la capacidad y la participación en el Fondo por parte de importantes grupos de interés. Además, tales grupos pueden ayudar a proporcionar información técnica en el proceso de captación de recursos y aligerar la carga para el personal técnico. Por lo tanto, un Directorio ampliado no implica incrementar costos operativos y puede ser más efectivo y reducir los costos operacionales del Fondo.
- **Miembros identificados con la misión del Fondo.** Alcanzar su pleno potencial no es una tarea sencilla para el directorio de un Fondo. Esto se debe en parte a que sus mecanismos de gobierno incluyen líderes cuya lealtad a un sector particular puede limitar su preocupación por el propósito del Fondo. Los fondos cuyos directorios están compuestos en primer lugar por los representantes de un sector específico (por ejemplo, el sector académico) suelen tener mayores dificultades para establecer un consenso sobre la misión, los objetivos y las metas del Fondo. Si bien la afiliación al Directorio se puede reforzar por sus vínculos con diversos sectores de la sociedad, los líderes que sirven en su capacidad individual generalmente han demostrado identificarse más estrechamente con el propósito general del Fondo y las audiencias clave.
- **Mayor diversidad en la membresía del Directorio = mayor capacidad y calidad de gobierno.** Miembros de diferentes orígenes, profesiones y sectores de la sociedad a menudo permiten a un consejo cumplir un conjunto más amplio de funciones de liderazgo, por ejemplo, la gestión empresarial, que sirve para optimizar las necesidades organizativas del Fondo y reducir la dependencia de procesos externos costosos. Además, con un número mayor de miembros del Directorio se pueden formar subcomisiones que atiendan aspectos específicos relacionados, por ejemplo, con la captación de fondos, el monitoreo de impactos o el monitoreo de la gestión, especialmente con liderazgo por parte de miembros relacionados con el sector privado y filantrópico nacional e internacional.
- **Rotación periódica.** Esta es una práctica saludable para cualquier organización. Se introducen nuevas ideas en los mecanismos de gobierno y se amplía la propiedad de los Fondos. Sin embargo, los cambios deben hacerse en forma estratégica y planificada (realizar una transición de liderazgo ordenada y asegurar un mínimo de continuidad

⁸ El término "*ex-officio*" es una frase latina común que cuando se traduce literalmente significa "de la oficina". No debe ser usado para describir un tipo de membresía en una organización, sino más bien una obligación o privilegio que una persona tiene, en virtud de su posición, para servir en un consejo o comité. Por lo tanto, cuando un miembro de oficio deja de ocupar la oficina que le da derecho a ser miembro, su membresía en la junta termina automáticamente. Un miembro *ex-officio* del Directorio del Fondo no es un miembro elegido para este efecto.

institucional) para conservar el acceso a la experiencia, ideas y contactos del individuo. También se recomienda la transición para el Director Ejecutivo (DE) del Fondo, quien actúa como secretario del Directorio. Si bien la reelección de un buen DE es recomendable y puede ser una buena práctica, por otro lado, es saludable renovar el DE cada dos o tres períodos para actualizar la visión estratégica del Fondo y evitar posiciones vitalicias.

- **Relaciones entre el Directorio y el personal del Fondo.** La colaboración y el reconocimiento de las complementariedades de los miembros del Directorio y sus contrapartes del personal es indispensable para el éxito de la gobernanza del Fondo. El núcleo de estas relaciones es el del presidente del Directorio y el Director Ejecutivo. El presidente del Directorio orienta y guía la participación de líderes externos, mientras que el DE provee un liderazgo diario crítico a los programas y operaciones del Fondo.
- **Participación de donantes del Fondo en el Directorio.** Muchos fondos ambientales se benefician con la aportación de donantes a la gobernanza del Fondo. En algunos casos, estas relaciones se desarrollan con grupos donantes. Es más recomendable, de ser el caso, contar con por lo menos un representante de donantes (especialmente internacionales) ya que esto contribuye al fortalecimiento de la transparencia en la gobernanza del Fondo. Además, puede evitar conflictos de intereses si el donante miembro del Directorio no representa al *pool* de donantes del Fondo, especialmente cuando existe un solo fideicomiso (FMI) como es el caso del Fondo objeto de este informe.

Al igual que en el caso de los fondos patrimoniales, la participación de donantes en los directorios de fondos que incluyen fondos extinguidos y revolventes también es un elemento de transparencia que puede mejorar la imagen del fondo ante posibles nuevos donantes y/o contribuyentes. Las organizaciones o individuos (donantes) pueden hacer valiosos aportes y transferir conocimientos para fortalecer y consolidar la capacidad ejecutiva del Directorio del Fondo, pero se debe poner atención para evitar situaciones que conlleven a la micro-gestión del Fondo. Algunas recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Directorio se incluyen en la Sección 3.3 (b).

Sobre la base de las prácticas arriba listadas, el Cuadro 2, a continuación, analiza y presenta de manera ilustrativa las fortalezas y debilidades tanto de las recomendaciones planteadas a la estructura del Directorio para el nuevo Fondo el 14 de noviembre de 2016, como a la estructura propuesta el 22 de noviembre de este mismo año. Este análisis hace simplemente una estimación de capacidades basada en perfiles institucionales convencionales y la opinión experta del autor. El Cuadro 2 compara el perfil institucional y las funciones clave para el Directorio de un fondo ambiental. No se considera la capacidad que puedan tener individualmente uno o más miembros del Directorio. Nótese asimismo que la estructura propuesta el 22 de noviembre presenta un mayor número de debilidades (B). El análisis tiene carácter referencial e ilustrativo; sin embargo, se espera que la composición del Directorio se revise en una próxima oportunidad en el futuro inmediato.

Cuadro 2. Ilustración de las fortalezas y debilidades de dos opciones de composición del Directorio del Fondo

Estructura ilustrativa del Directorio		Capacidad estimada para cumplir con determinada función clave : A=alta; M=media; B=baja; D=desconocida						
		Estrategia	Apoyo a la gestión financiera				Apoyo a la promoción de la imagen pública del Fondo.	
		a) Definir la visión y rumbo del Fondo	b) Evaluar el desempeño del Director Ejecutivo (DE)	c) Captación de recursos	d) Evaluar el rendimiento de los fondos patrimoniales y su impacto	e) Evaluar la gestión de fondos no patrimoniales y su impacto a nivel sectorial	f) A nivel nacional.	g) A nivel internacional y con donantes internacionales
Recomendaciones , noviembre 14, 2016 (10 miembros, excluyendo el DE que actúa como Secretario)								
1	Un (1) Delegado del Ministerio de Ambiente, a través de su titular, o su delegado;	M	M	B	B	B	B	B
2	Un (1) Delegado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES);	M	M	A	M	M	B	B
3	Un (1) Delegado del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MINAG)	M	M	M	B	M	M	B
4	Un (1) Delegado del Ministerio de Turismo (MINTUR)	M	M	M	B	B	A	A
5	Un (1) Delegado de la Secretaría Nacional de Agua (SENAGUA)	M	M	A	B	A	A	M
6	Un (1) Delegado de Agencias de Cooperación Multilateral (PNUD)	A	M	A	A	A	A	A
7	Un (1) Delegado de las Agencias de Cooperación Internacional bilateral (KfW)	A	M	A	A	A	A	A
8	Un (1) Delegado de una Organización No-gubernamental Internacional (donante)	A	M	A	A	A	A	A
9	Un (1) Delegado de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador	A	M	A	A	A	A	A
10	Un (1) Delegado de Empresa Privada	M	M	A	M	A	A	A
11	Un (1) Delegado de las organizaciones de la sociedad civil nacional ONGS legalmente registradas.	M	M	M	M	M	M	M
Actual, Noviembre 22, 2016 (6 miembros, excluyendo al DE que actúa como secretario)								
1	a) Ministerio responsable de la gestión ambiental, a través de su titular, o su delegado;	M	M	B	B	B	B	B
2	Un (1) Delegado del Ministerio responsable de la política exterior;	B	B	B	B	B	B	B
3	Un (1) Delegado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	M	M	A	M	M	B	B
4	Un (1) Representante propuesto por las universidades, seleccionado por Consejo de Educación Superior (CES)	D	B	B	B	B	B	B
5	Un (1) Delegado de las organizaciones ambientales seleccionado por CEDENMA	D	B	B	B	B	B	B
6	Un (1) Representante de la sociedad civil (persona natural) del sector de investigación o gestión ambiental	M	B	B	B	B	B	B

Fuente: Elaboración del autor.

3.5 Estatutos

Para la redacción de este informe se revisaron dos niveles de estatutos: en primer lugar, los estatutos propuestos a principios de noviembre de 2016 y sus respectivas recomendaciones planteadas por el autor; y, en segundo lugar, la nueva versión de los estatutos del 22 de noviembre del mismo año. Esta última versión incorpora una parte de las recomendaciones de mediados de noviembre. La parte crítica que aún se excluye, y que se recomienda revisar en el futuro inmediato, son la diversificación de mecanismos financieros y tipos de fondos, la ampliación de la cobertura de beneficiarios y los puntos ya mencionados de costo-efectividad, eficiencia y transparencia. Estos temas están, al momento, atendidos solo parcialmente. La creación del nuevo Fondo es una oportunidad única para abordarlos en forma amplia y definida.

El estatuto con las recomendaciones del 14 de noviembre se incluye como documento separado, y se aconseja analizar e incorporar progresivamente las recomendaciones que se plantean en las diferentes secciones de este informe.

Al momento de finalizar el presente informe, la CLFAN, con apoyo del equipo consultor, continúa trabajando en el mejoramiento del estatuto. Se espera que en la nueva versión del estatuto, que estará disponible y aprobado a fines de enero de 2017, el tema de diversificación de tipos de fondos ya estará incluido.

3.6 Políticas de inversión para fondos patrimoniales

A fin de hacer un análisis básico y recomendaciones para una política de inversiones más adecuada para el nuevo Fondo es importante empezar por indicar cuáles son los recursos que conformaban el patrimonio del FMI-FAN. Estos incluyen:

- Asignaciones presupuestarias, tributos, derechos o gravámenes creados por Ley o Decreto destinados al Fondo Ambiental Nacional-FAN. ⁹
- Donaciones o asignaciones que efectúen organismos internacionales, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras o cualquier persona natural, jurídica, pública, privada, nacional o extranjera que tenga interés en el desarrollo de las actividades del Fondo Ambiental Nacional-FAN. ⁹
- Rendimientos generados por la inversión en valores de los recursos del presente Fideicomiso Mercantil⁹. ⁹
- Aportes voluntarios¹⁰. ⁹

Además, se debe considerar la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (CGE), la cual define a los recursos públicos en su Art. 3: “se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sean cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y

⁹ Numeral 3.2 de la cláusula III del contrato constitutivo del FMI-FAN

¹⁰ Numeral 3.3 de la cláusula III del contrato constitutivo del FMI-FAN.

entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución, hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio, sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley”. Esto implica que todos los recursos que ingresan y egresan del Fondo se consideran fondos públicos. Además, hay otras disposiciones legales en la Constitución y el Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas (COPFP) que impiden la inversión de fondos públicos fuera del país. Por lo tanto, si no se hacen reformas legales que permitan la inversión de por lo menos parte de los recursos del nuevo Fondo en el exterior (mercados de valores extranjeros o la posibilidad de juntarse con fondos colectivos y/o paraguas¹¹ en el exterior), la capacidad del nuevo Fondo para generar mayores retornos (tasas de interés más altas) será siempre limitada. Las ventajas y las desventajas generales de los fondos paraguas se incluyen en el Anexo 11.

De acuerdo con el informe “Producto 2: Diagnóstico situacional legal del proceso de disolución y liquidación del FAN y recomendaciones para el funcionamiento del nuevo mecanismo financiero” (diciembre de 2016) elaborado por el equipo consultor de la CLFAN (Experto Legal)¹², el Acuerdo de creación del FAN en concordancia con el Reglamento Operativo del mismo definen lineamientos básicos para las inversiones. Estos lineamientos fueron aprobados en agosto de 2003 por el Comité de Inversiones e indican que:

1. Todo tipo de inversión en Bancos se efectuará en Instituciones cuya calificación sea igual o superior a AA, a través de Depósitos Bancarios, con un porcentaje máximo de inversión por emisor del 20%.
2. Todo tipo de inversión en Obligaciones deberá poseer una calificación igual o superior a AA, con un porcentaje máximo de inversión por emisor del 35%. Estas Obligaciones no podrán ser Bancarias.

Posteriormente, en las reformas de julio de 2011, se incorporaron las definiciones de “Capital Semilla” y “Aportes Especiales”. En diciembre de 2012 (Acta No. 43), el Comité de Inversiones aprobó la política de inversión que está vigente a la fecha y que se define de la siguiente manera:

¹¹ Fondo Paraguas (FP): “El concepto de fuerza en números a menudo se aplica a la inversión. Es por eso que los FP, que reúnen los recursos de inversión, son muy populares. Un FP es un fondo de inversión que contiene múltiples sub-fondos. La estructura jurídica de un FP puede ser compleja y generalmente consiste en varios “fondos de alimentación” que invierten sus activos en un fondo maestro individual, que luego se ejecuta en todas las actividades y decisiones de inversión. Por ejemplo, en un FP varios empleadores usarán un solo fondo paraguas para poner en común sus inversiones colectivas de retiro-beneficio (fondos de pensiones). Los fondos de cobertura también pueden crear fondos paraguas, estableciendo fondos de distribución que canalizan los recursos hacia un fondo maestro. Ese fondo maestro, con todas sus inversiones y actividades de negociación, es administrado y supervisado por un único asesor de inversiones. En cualquier caso, el fondo maestro invierte estos activos combinados con el objetivo de hacer dinero para los accionistas. Todos los beneficios que se obtienen de las inversiones del fondo maestro se distribuyen proporcionalmente a los distintos fondos alimentadores bajo el paraguas en función del porcentaje de capital de inversión que cada uno ha invertido en el fondo maestro. Los inversores pagan las comisiones de gestión y rendimiento aplicables a los fondos de inversión en los que invierten”. Ver www.understandinginvesting.org y www.fool.com/knowledge-center/what-is-an-umbrella-fund.aspx.

¹² Este Informe está disponible a través de la CLFAN y el PNUD.

Aporte Nacional: Invertir el 100% en Papeles del Estado y en bienes inmuebles que se destinará exclusivamente al uso de las oficinas del FAN, por cuyo uso reconocerá un valor al Fideicomiso.

FEIG: Invertir el 100% en papeles emitidos por el Estado Ecuatoriano, Gobiernos Autónomos y Organismos Seccionales.

Fondos varios: Invertir en títulos de renta fija, renta variable e inversiones con garantía general, considerando los siguientes parámetros:

a) Inversión a renta fija:

- Invertir hasta el 80% del portafolio en el sector real y por emisor hasta el 15% del total del portafolio, sin existir límite en el valor de la emisión per se.
- Invertir hasta el 40% del portafolio en el sector bancario y por emisor hasta el 10% del total del portafolio. ☐
- Invertir en obligaciones con garantía específica. ☐
- Calificación de Riesgo mínimo AA. ☐

b) Inversión en renta variable

- Invertir hasta el 15% del portafolio en renta variable, empezando hasta el 7% en 2012, hasta el 10% en 2013, hasta el 12% en 2014 y hasta el 15% en 2015. ☐
- Invertir hasta el 25% por emisor y hasta el 10% del capital del emisor.☐

c) Subcuentas

Constituye el registro contable y administrativo por el cual se individualizarán los aportes que realice el Constituyente por los distintos proyectos a los que estará destinado el presente Fideicomiso, de igual forma constarán individualizados en subcuentas, denominadas por proyecto, los réditos de dichos aportes”. ☐

Obligaciones con garantía general

- Privilegiar la compra de Obligaciones con Garantía Específica. ☐
- Invertir hasta el 35% del monto total emitido. ☐
- Invertir hasta el 15% del total del Portafolio. ☐
- Incorporar estas emisiones, al igual que todos los títulos valores de renta fija, en los límites por sector y por emisor. ☐
- Contar con el informe favorable del Asesor Financiero.

Estos lineamientos favorecen las inversiones a renta fija y limitan las inversiones en renta variable. Otro punto interesante de estas normas es que no contemplan la inversión de fondos del patrimonio fuera del país.

Las juntas de inversiones de los fondos enfrentan una gran variedad de factores en la toma de decisiones sobre sus inversiones; muchos de estos son factores volátiles como es el caso de la fluctuación de los mercados de valores. Por esto, la política de inversiones es una herramienta indispensable que debe ser amplia y flexible, y debe ser revisada periódicamente. Una política de inversiones amplias incluye una serie de elementos que apoyan las decisiones tanto de la

junta de inversiones como las del Directorio. Por lo tanto, se recomienda que, además de mejorar los elementos que ya existían en los lineamientos para las inversiones del FAN, se incluyan todos los elementos necesarios para lograr una nueva política de inversiones amplia y óptima. Deben incluirse:

- a) Definición y reglas de gastos anuales de operación y necesidades de fondos (esto es, requerimientos de flujo de caja).
- b) Índices de gasto. ☐
- c) Metas y objetivos de revalorización de capital a largo plazo. ☐
- d) Marco de requerimientos y restricciones de los diferentes donantes. ☐
- e) Análisis de las condiciones económicas o el potencial para las inversiones en mercados locales. ☐
- f) Prioridades de inversión.
- g) Asignación y diversificación de activos.
- h) Servicios de inversión (proveedores, comisiones): Si bien estos servicios pueden ser internos o externos, se prefiere que sean externos, e incluyen (pero sin limitarse a estos): i) Estrategia y política de inversión, asignación de activos, selección de gestores de activos; ii) Gestión de activos, es decir, toma de decisiones acerca de productos o títulos específicos de inversión para comprar o vender y el momento de las transacciones, dentro de una clase o subclase de activos específica y dentro de los parámetros de las pautas de inversión; iii) Servicios de intermediación, es decir, la ejecución de transacciones específicas de compraventa bajo las instrucciones del cliente; iv) Servicios de custodia, por ejemplo, tenencia de activos en custodia y liquidación de cualquier transacción (compras, ventas, dividendos, divisas, etc.); v) Atribución y medición del desempeño y control de costos; y vi) análisis de riesgos¹³.
- i) Oportunidades de inversión internacionales y/o restricciones jurídicas para inversiones en el extranjero (necesidades de reforma de leyes que gobiernan el Fondo para efectos de inversiones en el exterior en diferentes monedas fuertes). ☐
- j) Acceso a mecanismos de vehículos de inversión, tomando en cuenta el tamaño o las expectativas de crecimiento del Fondo; especialmente, la oportunidad de juntarse con fondos patrimoniales de gran tamaño con el propósito de lograr una mayor tasa de retorno, minimizar riesgos y reducir costos transaccionales. Estos fondos se conocen como fondos “paraguas” o “colectivos”, por sus nombres en inglés como “*umbrella funds*” o “*collective trusts*”. Ejemplos típicos de estos fondos incluyen los fondos nacionales de pensiones, fondos de educación de universidades y fondos de fundaciones privadas de conservación (especialmente en Estados Unidos). Un sumario sobre la eficiencia, estructura, gestión, gobernanza y guías para la inversión en este tipo de fondos se incluye en el Anexo 5. ☐

¹³ El riesgo es una consideración crítica en el desarrollo de una estrategia de inversión. En el contexto de las inversiones, el riesgo se mide en forma general por la volatilidad de una oportunidad de inversión, esto es, qué tan probable es que una inversión se aparte de un rendimiento esperado o pronosticado. Un bono emitido por un país del G-7 con una tasa baja de rendimiento tiene una volatilidad muy baja; las acciones de compañías de nueva tecnología podrían tener una volatilidad alta, presentando rendimientos altos en un año y rendimientos negativos en el siguiente. Las inversiones de riesgo más alto tienen también el potencial de producir mayores rendimientos, junto con posibles pérdidas. En el desarrollo de una estrategia de inversión, los inversionistas identifican su tolerancia al riesgo y buscan entonces optimizar los rendimientos (a través de la asignación y diversificación de activos) para dicho nivel de riesgo. Los fondos deben tener su propio perfil de riesgo y desarrollar su estrategia de inversión y objetivo de rentabilidad de acuerdo a este. Fondo Fiduciario para la Conservación, Estudio sobre la Inversión, CFA, REDLAC, CAFÉ, K. Mathias y R. Vincutine (2015).

- k) Análisis sobre la inflación y estrategias para mantener el valor real del o de los fondos patrimoniales a largo plazo. ☐
- l) La gravabilidad¹⁴ de los rendimientos sobre la inversión, dado el caso. ☐

Es importante preguntarse, ¿cuáles serán las prioridades de inversión del nuevo Fondo? Un estudio reciente de CFA sobre la gestión de la inversión en los fondos ambientales (2015) presenta una visión panorámica de los criterios y prioridades de inversión de 32 Fondos encuestados por CFA en 2015¹⁵. La Tabla 2 a continuación presenta ejemplos de criterios y prioridades de inversiones.

¹⁴ Gravabilidad, en este caso, se refiere a los réditos o rendimientos que se pueden gravar con un impuesto, es decir que, por sus características, da lugar a la aplicación de un impuesto: capital gravable, ingresos gravables, utilidades gravables.

¹⁵ Fondo Fiduciario para la Conservación, Estudio sobre la Inversión, CFA, REDLAC, CAFÉ, K. Mathias y R. Vincutine (2015).

Tabla 2. Criterios y prioridades de inversión (CFA, 2015)

Criterio	Número de CTF que Clasifican como Primera Prioridad*	Número de CTF que Clasifican como Segunda Prioridad *	Número de CTF que Clasifican como Tercera Prioridad *
Mantener el Valor Nominal del Patrimonio	4	9	1
Mantener el Valor Real del Patrimonio	19	5	3
Aumentar el Valor Real del Patrimonio	4	7	9
Lograr una meta de ingresos (intereses y dividendos)	6	4	9
Cumplir con puntos de referencia específicos	2	1	1
Lograr impactos sociales o ambientales con instrumentos	4	1	1
Evitar inversiones en compañías o inversiones específicas (evaluación negativa)	2	0	2

En la Tabla 2 se nota que la mayoría de los fondos encuestados descuidan temas de cumplimiento de metas e impacto. Estos son elementos indispensables para mejorar, por ejemplo, la calidad de gasto, y por ende, la calidad de las actividades y resultados de conservación que cofinancian los fondos ambientales.

Finalmente, es importante notar que existen restricciones que afectan a las políticas de inversión ya sea positivamente o negativamente. Estas restricciones pueden ser impuestas por donantes a los fondos, o impuestas por un fondo a los donantes. Si bien muchas de estas son justificables, existen otras que en el largo plazo pueden perjudicar el rendimiento de las inversiones de un fondo, por ejemplo, la restricción impuesta por un donante que no permite la inversión en el exterior (esta restricción no existió en el caso del FAN en el pasado). Por el contrario, la inversión en el exterior en general se considera saludable en términos de diversificación y transparencia ya que esto ayuda a evitar conflictos de interés que involucren negocios nacionales que pertenezcan a miembros del Directorio o sean influenciados por ellos. En todo caso, las restricciones, tanto por parte de los fondos como de los donantes, deben analizarse caso por caso y en el contexto ecuatoriano para definir ventajas y desventajas a mediano y largo plazo. El Anexo 4 incluye una lista referencial de restricciones impuestas por donantes y por fondos en ALC y África¹⁶.

¹⁶ Fondo Fiduciario para la Conservación, Estudio sobre la Inversión, CFA, REDLAC, CAFÉ, K. Mathias y R. Vincutine (2015).

3.7 Gestión y uso de recursos (Calidad de gasto)

El tema de la calidad de gasto está directamente relacionado con el de impacto. Por esto, es importante conocer cuán bien se están usando los recursos generados por los recursos que son manejados por un fondo, cuál es su impacto y cómo se mide este impacto.

A fin de tratar estos temas, esta sección hace un intento inicial de responder a las siguientes preguntas clave relacionadas con inversiones directas e indirectas en biodiversidad en áreas protegidas (AP):

1. ¿Cuáles son las metas financieras del Fondo?
2. ¿Qué es lo que busca cofinanciar el Fondo?
3. ¿Cómo se pueden financiar los mejores resultados de conservación al menor costo posible?
4. ¿Cuál es la mejor estrategia financiera para lograr reducir la pérdida de biodiversidad causada por amenazas externas?
5. ¿Cuál es la manera más costo-efectiva y eficiente de reducir los costos de gestión de la conservación en áreas protegidas?
6. ¿Cuál es manera más efectiva de monitorear la calidad de gasto e impacto?

En el pasado, el FAN aparentemente operó sin metas financieras específicas y consecuentemente no tuvo una estrategia de movilización de recursos clara, y tampoco contó con el apoyo de una junta directiva equipada para este efecto. Pese a que esta no es una situación atípica de los fondos ambientales, se recomienda que en el futuro próximo las metas financieras para el Fondo sean analizadas, definidas y revisadas periódicamente tomando en cuenta lo que el Fondo aspira a cofinanciar.

Aquí entra otra vez el tema de la diversificación y ampliación que ya se ha analizado en este informe. La efectividad con que se realice esta diversificación de ingresos determinará en gran parte lo que Fondo puede hacer en el futuro. Con recursos limitados y sin análisis de costo-efectividad y eficiencia¹⁷ el impacto será siempre limitado o subóptimo. Esta situación no solo pone en riesgo la imagen del Fondo, sino también la imagen del mismo SNAP y del MAE.

Por ejemplo, en el pasado, el FAN, a través del FAP, se limitó a financiar gastos corrientes del SNAP¹⁸ (30 áreas protegidas de las 48 del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado-PANE),

¹⁷ Costo-efectividad se refiere a que los resultados producidos con el dinero gastado hayan resultado económicos; es decir que, en el caso de las AP del PANE, estas hayan usado los mínimos recursos financieros posibles para alcanzar los mejores resultados posibles, los que se consideraban necesarios para asegurar la conservación a largo plazo y la función sostenible de los ecosistemas de las AP. La eficiencia es también parte de la ecuación de la gestión financiera; implica alcanzar los resultados de conservación necesarios y funciones del ecosistema con el mínimo gasto de tiempo, esfuerzo o habilidades técnicas. Para medir costo-efectividad se requieren indicadores específicos diseñados para este propósito. Estos indicadores también pueden utilizarse para evaluar las mejoras en la transparencia, es decir, proveer mayor acceso a la información financiera dentro de los sistemas de gestión financiera del SNAP a partes interesadas, como por ejemplo, al Ministerio de Finanzas, SENPLADES, donantes, la asamblea legislativa, los gobiernos locales, las comunidades y el público en general.

¹⁸ El Sistema Nacional de AP (SNAP) incluye 4 subsistemas; las AP consideradas del Patrimonio Natural del Estado (PANE), las AP Descentralizadas administradas por los Gobiernos Autónomos de Desarrollo (APG), las AP comunitarias (APC) y las AP Privadas (APPRI).

estimado en US\$1,7 millones al año en 2016 (US\$56.600 si la distribución fuese homogénea, y excluyendo costos administrativos y transaccionales del FAP). Por un lado, con estos recursos, el FAP brindó un servicio muy necesario (fondos para cubrir parte de los gastos corrientes necesarios para mantener las operaciones diarias básicas de AP del PANE). Por otro lado, es discutible si esta es la manera más costo-efectiva para apoyar a parte de las AP del PANE, considerando la limitada cantidad de recursos disponibles. Se debe reconocer que el FAP solo brindó apoyo parcial a los gastos corrientes de AP; consecuentemente, la medición de costo-efectividad de esta inversión parcial tendría un alcance limitado, y no existen indicadores para este efecto.

A pesar de esto, en el futuro se debe tener muy en cuenta si los intereses generados por el FAP deben o no invertirse solo en el cofinanciamiento de gastos corrientes o si se debe plantear una estrategia para atender inversiones que ayuden a reducir las amenazas a las AP del PANE y del SNAP ampliado. Esto implica analizar cuáles serían las inversiones más adecuadas que están orientadas a eliminar amenazas o actividades que impactan negativamente a la biodiversidad, y que generalmente están fuera del ámbito de acción del MAE, como por ejemplo, la política y práctica de sistemas agrícolas y ganaderos no apropiados que causan degradación de suelos y erosión en cuencas altas (dentro del PANE) de importancia crítica para la recarga y provisión hídrica.

La responsabilidad de la reforma de la política agropecuaria y su cumplimiento recae sobre el MAGAP. Por lo tanto, la inversión para eliminar este impacto negativo que genera un alto costo para el MAE-PANE (la restauración es una de las actividades más costosas en la conservación de ecosistemas) se debe hacer a través del MAGAP. De esta manera, si el MAGAP reduce o elimina las malas prácticas que deterioran la biodiversidad en las referidas cuencas, es lógico que los costos de gestión del SNAP se reduzcan progresivamente. Pero si se invierte solo en los síntomas (impacto de las actividades inapropiadas), los costos de gestión del SNAP continuarán incrementándose constantemente. El MAGAP y el SNAP-MAE podrían juntar esfuerzos para desarrollar e implementar en forma conjunta proyectos cofinanciados por el FAP.

Si la inversión en el PANE se considera como una inversión directa cuyo propósito (*causa finalis*¹⁹) es eliminar las amenazas a la biodiversidad, y la inversión en la reforma de políticas y prácticas agropecuarias en el MAGAP se considera como una inversión indirecta ya que su propósito no es directamente la mejora de la biodiversidad sino el mejor rendimiento del sector agropecuario, entonces es más costo-eficiente hacer inversiones indirectas. Esto no significa que el nuevo Fondo debe terminar su apoyo a los gastos corrientes del PANE. Simplemente se justifica plenamente la necesidad de diversificar e incrementar fuentes de ingreso y ampliar el *pool* de beneficiarios del Fondo. Además, esto resalta la necesidad de contar, por un lado, con una política de inversión efectiva y, por otro y en forma correlacionada, con una política de gastos estratégica de alto impacto. El conjunto de estas dos políticas (inversiones/gasto) determinará la calidad de gasto en el nuevo Fondo. Este tipo de medidas son, como ya se indicó,

¹⁹ En la clasificación del gasto ambiental, “*causa finalis*” indica que el gasto efectuado debe cumplir con el criterio de finalidad (*causa finalis*), es decir, que tenga como “propósito primario la prevención, reducción y eliminación de la contaminación así como otras formas de degradación del medio ambiente”. El Gasto Ambiental en América Latina y el Caribe: Bases conceptuales y experiencia Regional. CEPAL, Naciones Unidas, noviembre de 2014.

altamente valoradas por el Ministerio de Finanzas, SENPLAES, CGE, donantes nacionales e internacionales, cooperación internacional (bilateral y multilateral) y el público en general.

Es evidente que el tema de calidad de gasto no puede ser enfrentado unilateralmente por el Fondo. Eso requiere de la participación de las instituciones aportantes, donantes y beneficiarios del Fondo.

Como se ilustró en el Cuadro 1 de diversificación y ampliación de la cobertura de beneficiarios del nuevo Fondo en la Sección 3.2, son los beneficiarios del nuevo Fondo quienes preparan los proyectos (presupuestos, estrategias, programas, actividades específicas, estudios o proyectos específicos relacionados con las políticas ambientales del país, como la ENBPA y PNCC) a ser financiados por el nuevo Fondo. En un escenario óptimo, todos estos proyectos, incluidos los presupuestos de AP del SNAP, deben estar diseñados usando un Marco de Gestión por Resultados (MGR) como el que usa el FMAM para sus proyectos (*Results-based Management Framework*), que esté apoyado con indicadores específicos formulados con el modelo SMART²⁰.

La formulación de proyectos no es parte de las funciones del nuevo Fondo. Su rol se limita a la aprobación de transferencias para el cofinanciamiento de estos proyectos, simplemente verificando que los proyectos propuestos cumplen con los objetivos y normas de los acuerdos bilaterales establecidos para este efecto. Además, apoya periódicamente la medición del cumplimiento de sus resultados usando los indicadores que se han acordado en los mencionados acuerdos bilaterales. Bajo esta racionalidad, el nuevo Fondo no necesita una unidad dedicada al desarrollo de proyectos; solo necesita personal a tiempo parcial o contratado para dar seguimiento a los gastos y brindar apoyo en la medición de resultados e impacto. Esto puede realizarse mediante contratos de corto plazo. Esta práctica es indispensable para atraer inversionistas y agencias del sector privado que pueden estar interesadas en usar el Fondo como mecanismo de transferencia de fondos (por ejemplo, a través de un fondo revolvente) para sus proyectos sin perder la autonomía sobre su diseño y ejecución. Los fondos por recaudación de tarifas de agua pueden ser un buen ejemplo de esta situación.

En el Anexo 7 se incluye una guía rápida para el desarrollo de indicadores de rendimiento financiero (SMART) para apoyar la medición de costo-efectividad.

3.8 Ahorro de costos

Es indispensable abordar el tema de “ahorro de costos” no solo desde el punto de vista de los gastos corrientes del Fondo sino también desde el punto de vista del ahorro de costos transaccionales relacionados con inversiones de capital, transferencia de recursos y gasto para cofinanciar actividades relacionadas con el propósito mismo del fondo (ambiente verde y gris). En esta sección se trata el tema de los gastos corrientes en los que se incurre para la operación del Fondo. Para este efecto se entienden como gastos corrientes los gastos habituales en los que se incurre repetidamente, o para cada ítem producido o servicio provisto, por ejemplo,

²⁰ Cuando se definen indicadores clave de rendimiento (*key performance indicators - KPI*) se suele aplicar el acrónimo SMART, ya que los KPI tienen que ser: Específicos (**S**pecific), Medibles (**M** measurable), Alcanzables (**A**chievable), Relevantes (**R**elevant), Puntuales (**T**imely), en el sentido de que sea posible hacer un seguimiento de su evolución en el tiempo.

salarios, beneficios, combustible, servicios públicos y alquileres²¹.

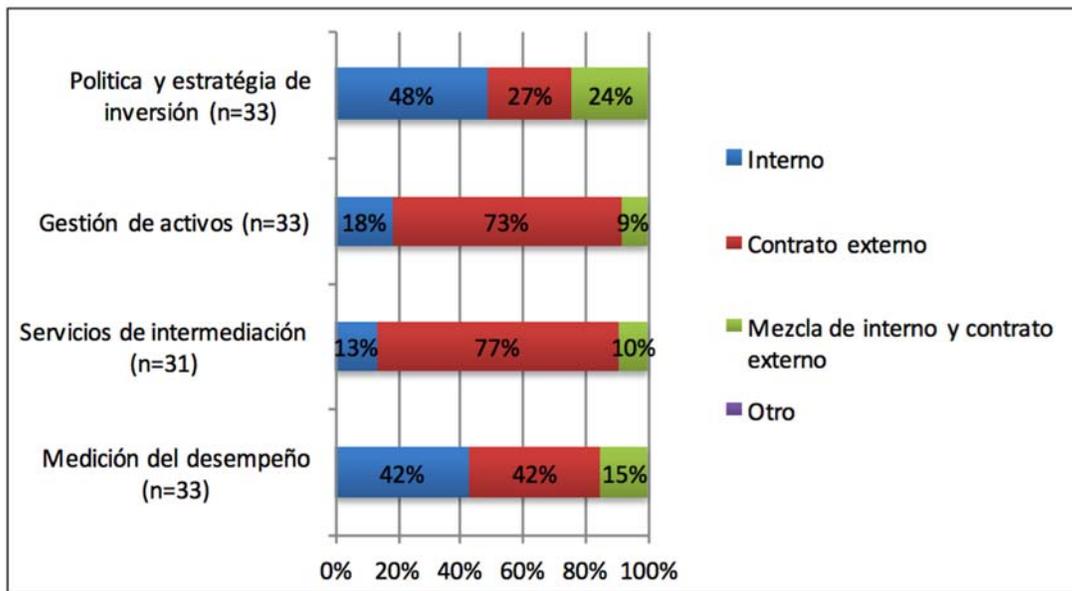
El análisis de los gastos corrientes del FAN, que se encuentra en proceso de liquidación, indicó que estos fueron considerablemente altos, especialmente en lo relacionado con los sueldos de sus empleados a tiempo completo. Con el propósito de brindar insumos adicionales a los que ya se han dado en el proceso de creación del nuevo Fondo, a continuación se presenta la Tabla 3 que contiene una lista de medidas recomendadas para reducir o mantener bajos los costos operativos del nuevo Fondo, y se incluye la recomendación número 2 que está relacionada con el tema de inversiones. Se espera que estas recomendaciones se vayan incorporando progresivamente en el corto y mediano plazo conforme se consolida el nuevo Fondo.

Tabla 3. Medidas recomendadas para el ahorro de costos operativos del Fondo
<i>1. Equilibrar el tiempo del personal: tiempo completo, tiempo parcial, consultores. Racionalizar sueldos.</i>
<i>2. Definir prioridades estratégicas de movilización de recursos, optimizar políticas de inversiones (asociación con fondos paraguas) y simplificar reglamentos internos.</i>
<i>3. Promover la contratación de servicios externos y reducir o eliminar el personal de tiempo completo asignado a estas tareas.</i>
<i>4. Extender la vida útil de bienes y equipos poniendo énfasis en el mantenimiento preventivo a través de contratación de servicios externos.</i>
<i>5. Analizar mecanismos para incrementar la eficiencia del sistema administrativo financiero.</i>
<i>6. Analizar los ahorros en los artículos de gasto principales.</i>
<i>7. Buscar contribuciones en especie de corporaciones o empresas para reducir gastos corrientes del Fondo.</i>
<i>8. Realizar compras por volumen (cuando sea apropiado).</i>
<i>9. Establecer colaboración con la Contraloría General del Estado para implementar auditorías periódicas.</i>
<i>10. Introducir un programa de voluntariado con universidades nacionales y extranjeras, y con apoyo del sector privado para el análisis de impacto de inversiones y el desarrollo de indicadores de rendimiento.</i>
<i>11. Eliminar o reducir viajes internacionales que no representen un beneficio tangible para el Fondo y buscar apoyo externo para cubrir estos costos cuando exista un beneficio tangible.</i>
<i>12. Reducir a lo mínimo necesario el espacio físico (oficinas) para reducir costos de arrendamiento.</i>

El punto tres de la Tabla 3 es de suma importancia ya que puede significar no solo ahorros sino un gran incremento de eficiencia. Para ilustrar este punto se incluye a continuación el Gráfico 1 con modelos de dotación de personal basados en la encuesta de CFA (2015). Si bien hay una visible dotación de personal interno para la ejecución de las políticas de inversión, los contratos externos tienen un rol dominante en la gestión de activos y servicios de intermediación. Esta es una práctica recomendable y además se debe incrementar el rol externo en la evaluación de impacto y desempeño cuando se analiza la composición del personal del nuevo Fondo. Esto es parte de una política de inversiones óptima, como se analiza en la Sección 3.6.

²¹ Ver www.businessdictionary.com/definition/recurring-cost.html#ixzz2ytyUgwRQ.

Gráfico 1. Modelos de dotación de personal para funciones de inversión (CFA, 2015)



4 Diversificación de mecanismos financieros

Un análisis de preselección y luego una selección de mecanismos financieros son el primer paso hacia la diversificación de mecanismos financieros que pueden ayudar a capitalizar el fondo patrimonial y otros fondos extinguidos y revolventes. La diversificación, en términos de sustentabilidad financiera, se puede definir como la práctica de mantener una amplia variedad de alternativas de ingresos financieros, con el fin de minimizar la vulnerabilidad mediante la distribución del riesgo²². El riesgo implica la dependencia de una o muy pocas fuentes de ingresos significativas, que si se pierden o agotan causan una paralización de flujos que limita o disminuye significativamente la capacidad financiera del Fondo. Cabe indicar que la situación del FAN durante sus primeros 10 años de vida puede ser un ejemplo de alta dependencia de una o muy pocas fuentes de ingreso. Incluso hasta el momento de su clausura, el FAN tuvo una alta dependencia de fondos alemanes provenientes de varios canjes de deuda por naturaleza.

La diversificación, por ejemplo en el caso de las AP, significa reducir la dependencia de fuentes internacionales y de asignaciones limitadas del presupuesto del gobierno central, o de un fondo ambiental. El principio que rige la diversificación de mecanismos financieros es el mismo que se aplica en la diversificación de los portafolios de inversión, por ejemplo, en fondos de jubilación, fondos de pensiones y acciones que se manejan en la bolsa de valores. Esto se basa en el principio comúnmente conocido como “no poner todos los huevos en la misma canasta”.

La diversificación de mecanismos financieros es la mejor forma para manejar las fluctuaciones de riesgo impredecibles de fuentes tradicionales: donantes internacionales, financiamiento del gobierno, proyectos y fideicomisos. Estos últimos, especialmente, están sujetos a las fluctuaciones en el mercado que pueden afectar negativamente el retorno de tasas de interés.

Es recomendable que el nuevo Fondo incluya un portafolio de mecanismos de ingresos diversificado que apoye a cada uno de sus fondos (subcuentas). Debe ser un portafolio balanceado que combine diversos mecanismos, ya sean internacionales, nacionales y/o locales, así como basados en el mercado y no basados en el mercado.

La nueva base financiera propuesta en la Sección 3.1 y la política de inversiones que se describe en la Sección 3.6. ofrecen una vista panorámica preliminar de mecanismos financieros diversificados, especialmente para los fondos revolventes, que se pueden constituir a través de recursos nacionales e internacionales como se indica en la Tabla 4. Se recomienda que, a través de sus estatutos y reglamentación interna, la diversificación de mecanismos financieros del nuevo Fondo esté atendida a través de los siguientes elementos interactivos:

1. Tipos de fondos diversificados del Fondo: patrimoniales, extinguidos y revolventes, entre otros.
2. Política de inversiones diversificada para fondos patrimoniales y, de ser el caso, extinguidos.

²² Flores, M., G. Rivero, F. León y G. Chan. (2008). *Planificación financiera para sistemas nacionales de aéreas protegidas: lineamientos y lecciones preliminares*. The Nature Conservancy, Arlington, Virginia, US.

3. Política de gasto diversificada (vinculada a los convenios con los actuales y futuros cooperantes del Fondo y a mecanismos para optimización del gasto de BIOFIN incluidos en el Anexo 6, especialmente los análisis de políticas financieras, gasto público en biodiversidad, necesidades financieras y áreas prioritarias para inversión en biodiversidad, y plan financiero para la ENBPA, asimismo, el Plan Nacional REDD y otras políticas clave que pueden orientar y optimizar las inversiones del nuevo Fondo).
4. Base de beneficiarios (usuarios de los recursos movilizados por el Fondo).

Tabla 4. Diversificación ilustrativa de mecanismos financieros de apoyo al Fondo

Fondos paraguas y/o colectivos	a) Acceso a mecanismos de inversión a gran escala (teniendo en cuenta el tamaño o expectativas de crecimiento del Fondo); especialmente, la oportunidad de juntarse con fondos patrimoniales de gran tamaño para lograr una mayor tasa de retorno, minimizar riesgos y reducir costos transaccionales: fondos nacionales de pensiones, fondos de fundaciones privadas de conservación*
Fondos internacionales vinculados al CC/GCF (Fondo Verde del Clima)	b) Fondos provenientes de acuerdos e iniciativas para la mitigación y adaptación al CC: Fondos REDD+ c) FIP: Programas e inversión forestal del BM y vinculado al sector financiero privado d) Fondos de la Alianza de Ecosistemas Frágiles (CEPF) e) Canjes de deuda existentes (SB)
Responsabilidad social ambiental (corporativa e individual (personal))	f) Programa de responsabilidad social corporativa (RSC) del MAE g) Programa responsabilidad social corporativa (RSC) de las cámaras de industria y comercio* h) Fondos provenientes de un mecanismo de responsabilidad ambiental individual (a través de pagos de membresía de personas naturales nacionales o internacionales)*
Pagos por servicios ambientales (PSA) y compensaciones	i) Tarifas de agua que incluyen un porcentaje mínimo de la tarifa para ser invertido en la conservación de la “fábrica de agua” j) Tarifas ambientales k) Tarifas por servicios en AP l) Compensaciones ambientales vinculadas al sector de hidrocarburos, energía hidroeléctrica, provisión de agua, agricultura e infraestructura en general*
FMAM	m) Fondos de proyectos multianuales del FMAM
Créditos para cofinanciamiento	n) Un posible programa de crédito para cofinanciamiento, por ejemplo, con auspicio de instituciones como la CAF o el sector financiero* o) Bonos verdes a través de la banca privada*
Otros	p) Otros mecanismos financieros que requieran un

	<p>sistema de transferencia eficiente*</p> <p>q) Proyectos de inversión pública²³ multisectorial: SNAP-MINTUR, MAE/MAGAP. Esta es una tarea muy interesante para inversión por parte del nuevo Fondo*</p>
--	--

* Aún no están iniciados.

²³ La inversión pública es la utilización del dinero recaudado en impuestos, por parte de las entidades del gobierno, para reinvertirlo en beneficios dirigidos a la población que atiende, representada en obras, infraestructura, servicios, desarrollo de proyectos productivos, incentivo en la creación y desarrollo de empresas, promoción de las actividades comerciales, generación de empleo, protección de derechos fundamentales y mejoramiento de la calidad de vida, incluido el tema ambiental en general. La inversión pública se encuentra regulada por leyes, normas y procedimientos, que definen lo que es viable y lo que está prohibido, los responsables y montos autorizados, las actividades permitidas y los requisitos que deben cumplir. Estas inversiones son realizadas por el gobierno nacional, sus ministerios y entidades descentralizadas, así como las empresas públicas y el gobierno departamental con sus entidades regionales debidamente autorizadas, a través del sistema nacional de inversión pública (SNIP). La inversión pública debe estar enmarcada dentro de un plan de desarrollo presentado por el gobierno y aprobado por el congreso o poder legislativo de cada país, en donde se distribuya el presupuesto nacional por regiones y departamentos, municipios y entidades, justificando y sustentado los principales rubros de destinación de los recursos. Se diferencia del gasto público en cuanto al destino del dinero, el cual se espera genere beneficios sociales, económicos y ambientales y no el pago de la burocracia. Los objetivos y beneficios son la redistribución de los ingresos entre la población, la prestación de los servicios básicos, la generación de empleo, el desarrollo de proyectos sociales y ambientales sostenibles en el tiempo, el cubrimiento en salud y educación, la garantía de vivienda. La inversión pública en proyectos de apoyo a la conservación de la biodiversidad vinculados con otros sectores convencionales es un área muy prometedora y aún poco explorada. Ver <http://www.inversion-es.com/inversion-publica.html#inversionpublicadefinicion>. En ALC, Perú ha realizado avances muy significativos en incorporar los parámetros de biodiversidad y ecosistemas en la matriz de áreas financiables a través del SNIP, especialmente a través de gobiernos regionales.

5 Conclusiones

Es discutible si el balance entre los insumos técnicos y políticos al proceso de diseño del nuevo Fondo ha sido o no el más adecuado. El insumo político ha sido significativo y, dado el contexto macroeconómico del país, esto es explicable. Así, el proceso se ha inclinado hacia la aprobación de los estatutos del nuevo Fondo. Consecuentemente, una vez que los estatutos del nuevo Fondo sean aprobados en enero de 2017, se requerirán revisiones que bien pueden incluir reformas al mismo estatuto, así como a las políticas y reglamentos internos para optimizar la transparencia, costo-efectividad y eficiencia del Fondo. El proceso político en Ecuador, con elecciones en febrero de 2017, puede afectar la definición del objetivo y ámbito del Fondo en el corto plazo.

El nuevo Fondo requiere una visión actualizada y con proyección a futuro, así como una base financiera que soporte la estructura del nuevo Fondo. Para esto, es indispensable que el nuevo Fondo amplíe y diversifique su ámbito de acción para administrar los recursos ya existentes, captar y administrar recursos frescos, apoyar a la cofinanciación de una cartera de proyectos basados en resultados, crear alianzas estratégica con aportantes y potenciales cooperantes (privados, bilaterales, multilaterales, etc.); asimismo, es indispensable que se actualicen las políticas de inversión y (se formule) una política de gastos, además de los reglamentos básicos que se requieren para su funcionamiento. Si bien se han dado avances importantes en su diseño aún queda bastante camino que recorrer.

La diversificación puede darse a varios niveles: i) diferentes tipos de fondos: patrimoniales, extinguidos y revolventes, entre otros; ii) política de inversiones diversificada para fondos patrimoniales y, de ser el caso, extinguidos; iii) política de gasto diversificada (vinculada a los convenios con los actuales y futuros cooperantes del Fondo y a mecanismos para optimización del gasto como es el caso de BIOFIN y el Plan de Acción REDD+); y iv) ampliación de la base de beneficiarios (usuarios de los recursos movilizados por el Fondo).

Según lo verificado por los Estudios de Inversión de Fondos de Conservación (CTIS, por sus siglas en inglés) 2013-2014 de REDLAC, se confirma que los Fondos Fiduciarios de Conservación ofrecen buenos rendimientos de inversión, “aunque 2014 marca un segundo año de un descenso anual en los rendimientos, los rendimientos nominales promedio a tres y cinco años siguen siendo relativamente saludables, en un 6,45% y 6,1%, respectivamente”²⁴. En general los fondos, si se los maneja eficientemente, son una pieza importante de una estrategia financiera para apoyar al sector ambiental, incluida la biodiversidad. Consecuentemente, reemplazar al FAN es una medida acertada por parte de Gobierno del Ecuador. Sin embargo, este reemplazo debe hacerse en forma estratégica e incorporando lo aprendido con el FAN.

El análisis CTIS (2015) observó también que solo el 35% de los fondos ambientales de conservación lograron o superaron las metas para sus rendimientos de inversión para el año 2014; se estimó una disminución del 57% con respecto a sus objetivos en 2013. Esto generó varias preguntas importantes sobre sus objetivos y si las asignaciones de activos son adecuadas

²⁴ CTIS (Estudio sobre la Inversión de Fondos Fiduciarios para la Conservación): <http://redlac.org/proyectos-redlac/ctis-estudio-inversion-fonfos-fiduciarios-conservacion/#sthash.UF5Hsm1D.dpuf>

para alcanzar sus objetivos. Esta evidencia resalta la importancia de contar con metas, objetivos y políticas de inversión adecuadas para el nuevo Fondo. Si las inversiones del FAN se concentraron en inversiones a renta fija, limitando las inversiones en renta variable, y esta política se mantiene, será muy difícil que el nuevo Fondo fije metas y objetivos de rentabilidad y los pueda cumplir. La renta variable manejada con una política de inversiones apropiada es una gran oportunidad de generar mayores rendimientos que producirían fondos adicionales para cofinanciar estrategias ambientales (verdes y grises). Este es un gran reto para el nuevo comité de inversión y para sus asesores internos y externos.

El nuevo Fondo requiere de un Directorio funcional consciente de sus propias fortalezas y debilidades, y que trabaje para eliminar las deficiencias y fortalecer las capacidades. El directorio debe contar con una composición adecuada que le permita cumplir con las metas establecidas para este. Los temas clave incluyen: establecer el rumbo (visión) del Fondo, movilizar recursos y asegurar su buena gestión, apoyar y evaluar el desempeño del director ejecutivo y promover la imagen pública del Fondo. Asimismo, debe asegurar que el Fondo reciba el asesoramiento externo necesario para optimizar sus inversiones.

La participación de donantes en directorios de fondos es un elemento de transparencia que puede mejorar la imagen del fondo ante posibles nuevos donantes y/o contribuyentes. Las organizaciones o individuos (donantes) pueden hacer valiosos aportes y transferir conocimientos para fortalecer y consolidar la capacidad ejecutiva del Directorio del Fondo. Una agencia multilateral, por ejemplo, puede tomar un rol de coordinación a fin de que el Fondo y otros donantes tengan que comunicarse con un solo interlocutor²⁵.

Es crítico para el éxito del nuevo Fondo, especialmente si la diversificación de asignación de activos se ejecuta, administrar el patrimonio de manera altamente profesional. Por lo tanto, es importante contratar asesoramiento profesional especializado. Es decir, un asesor de inversiones que supervisa a los administradores de inversiones individuales bajo la supervisión del Directorio. Asimismo, el personal ejecutivo y el Directorio deben contar con la capacidad necesaria para supervisar al asesor de inversiones o los administradores de inversiones.

Es de suma importancia trabajar en optimizar la calidad del gasto en el nuevo Fondo. Así, entre los temas más importantes constan: cofinanciamiento por resultados, mejor balance entre gastos directos e indirectos, y mejor balance entre apoyo para cubrir gastos corrientes y apoyo a proyectos de inversión vinculados a biodiversidad.

El Fondo puede beneficiarse, por un lado, con una política de inversión efectiva y, por otro y en forma correlacionada, con una política de gastos estratégica de alto impacto. El conjunto de estas dos políticas (inversiones/gasto) determinará la calidad del gasto en el nuevo Fondo. Este tipo de medidas son altamente valoradas por el Ministerio de Finanzas, SENPLADES, CGE, donantes nacionales e internacionales, cooperación internacional (bilateral y multilateral) y el público en general.

²⁵ IEG (Independent Evaluation Group). 2011. *Trust Fund Support for Development: An Evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio*. Washington, DC: Independent Evaluation Group, Grupo del Banco Mundial.

Finalmente, este informe resalta la importancia del ahorro de costos y eficiencia. Una parte muy importante es el tema del personal a tiempo completo, parcial y contratos de servicios (corto plazo). Un modelo de dotación de personal con un balance adecuado entre la dotación de personal interno y externo es crítico. Esto es especialmente importante para la ejecución de las políticas de inversión, en donde los contratos externos tienen un rol dominante en la gestión de activos y servicios de intermediación. Además, es de suma importancia incrementar el rol externo en la evaluación de impacto y desempeño cuando se analiza la composición del personal del nuevo Fondo.

6 Sumario de recomendaciones

Esta sección incluye un sumario de recomendaciones, muchas de las cuales ya se incluyen en las secciones anteriores. Sin embargo, aquí se han organizado en recomendaciones para el reglamento (incluyendo estructura, organización y gobierno) y para políticas de inversiones y costos. Cabe notar que las recomendaciones que se incluyen aquí podrían coincidir o relacionarse con las que ofrecen otros informes que se están elaborando o actualizando al mismo tiempo que este informe. Asimismo, existe una correlación entre lo que se recomienda para el estatuto, el reglamento y las políticas. Si bien los estatutos tratan los temas en forma general, los reglamentos y las políticas se enfocan más en los detalles y formas de ejecución. Por otro lado, se debe tener en cuenta que el estatuto del nuevo Fondo está en un proceso de revisión constante y que aún no termina. Por esta razón, algunas de las recomendaciones de este informe podrían estar ya incorporadas al referido estatuto.

6.1 Recomendaciones al reglamento

- Incluir el tema de diversificación con el mayor detalle posible y tomando en cuenta las características de la base financiera²⁶ que se incluye en este informe en la Sección 3 y que se ilustra en el Cuadro 1. Por un lado, debe considerarse la diversificación en tres tipos de fondos: i) fondos patrimoniales, ii) fondos extinguidos y iii) fondos revolventes; y por otro, la ampliación de usuarios y beneficiarios.
- Se recomienda que la formulación de proyectos se excluya de las funciones del nuevo Fondo, tal como se discute en las Secciones 3.3 y 3.7. El nuevo Fondo debe limitarse a la aprobación de transferencias para el cofinanciamiento de estos proyectos, simplemente verificando que los proyectos propuestos cumplen con los objetivos y normas de los acuerdos bilaterales establecidos para este efecto. Además, apoyará periódicamente la medición del cumplimiento de sus resultados usando los indicadores que se han acordado en los mencionados acuerdos bilaterales. Bajo esta racionalidad, el nuevo Fondo no necesita una unidad dedicada al desarrollo de proyectos; solo necesita personal a tiempo parcial o contratado para dar seguimiento a los gastos y brindar apoyo en la medición de resultados e impacto.
- Se deben tener en cuenta los siguientes principios de la CFA para la estructuración de los órganos de gobierno de un Fondo (ver detalles en la Sección 3.4):
 - Directorio mixto (público-privado).

²⁶ La base financiera para el nuevo Fondo se refiere a la estructura financiera sobre la cual se diseña el nuevo Fondo.

- Efectividad del directorio para forjar alianzas estratégicas con actores clave e interesados.
 - Miembros identificados con la misión del Fondo.
 - Mayor diversidad en la membresía del Directorio = mayor capacidad y calidad de gobierno.
 - Rotación periódica.
 - Relaciones entre el Directorio y el personal del Fondo.
 - Participación de donantes del Fondo en el Directorio.
- La estructura recomendada se incluye en el Organigrama 2, en la Sección 3.3. Se recomienda una estructura en la cual se consideran los siguientes aspectos adicionales clave:
 - Una Dirección de Gestión, Evaluación y Captación. La función de gestión se encarga de dirigir la transferencia de los recursos generados por los diferentes fondos de acuerdo con las políticas de inversiones y gasto del nuevo Fondo en sus dos áreas críticas: FMI y Fondos no patrimoniales. Además, cumple funciones de evaluación y captación. La función de evaluación estaría enfocada en el análisis para verificar el cumplimiento de los objetivos de los fondos indicados vis-à-vis los convenios y acuerdos respectivos para la ejecución de cada uno; y a través de la producción de esta información sobre el cumplimiento de resultados, apoyaría la función de captación de recursos que dirige el Director Ejecutivo con apoyo del Directorio.
 - Niveles de dirección y subdirección y servicios que no se requieren a tiempo completo con el fin de apoyar la reducción de costos. El tema de ahorro de costos se estudia con más detalle en la Sección 3.8.
 - Incluir una unidad externa de Asesoría y Supervisión de Inversiones, lo que se analiza en la Sección 3.6.
 - Desarrollar e incorporar indicadores de rendimiento (impacto) para la política de inversiones usando indicadores SMART, tal como analiza en la Sección 3.7 y en el Anexo 7.

Se recomienda además:

- Definir la capacidad actual y la requerida en el futuro **vis-à-vis** los diferentes aspectos estratégicos futuros relacionados con la gestión del Fondo (esto se ilustra en la Tabla 1, Sección 3.3).
- Se recomienda realizar un análisis de capacidad institucional inmediatamente después de establecer el nuevo Fondo, y luego revisar su estructura organizacional sobre esta base. Esto puede vincularse y optimizarse como parte de los Servicios de Planificación, Seguimiento y Mejora Continua incluidos en el Organigrama 2.
- Después del análisis de capacidad se recomienda la elaboración de su respectivo plan de fortalecimiento. El análisis y el plan de fortalecimiento deben incluir al personal del nuevo Fondo y a los miembros del Directorio (ver detalles en la Sección 3.3).

6.2 Política de inversiones

- Detallar la diversificación a varios niveles según lo establecido en el estatuto final: **a)** fondos patrimoniales, extinguidos y revolventes; **b)** incluir la posibilidad de inversión en el sector bancario y bursátil del exterior; asimismo, se debe dejar abierta la posibilidad de invertir a través de fondos colectivos y/o fondos paraguas en el exterior, tal como se describe en la Sección 3.6.
- Trabajar con la CLFAN y los asesores del MAE para definir el marco legal que se aplicaría para facilitar las inversiones en el exterior del nuevo Fondo y mejorar la transparencia²⁷ de la gestión del nuevo Fondo ante donantes internacionales. Especialmente, se procura permitir la inversión de por lo menos parte de los recursos del nuevo Fondo en el exterior (mercados de valores extranjeros o la posibilidad de juntarse con fondos paraguas en el exterior). Esto es fundamental para que el nuevo Fondo tenga capacidad para generar mayores retornos (tasas de interés más altas). Las disposiciones clave incluyen: la Constitución (Art. 299), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) (Art. 76, 80, 162, 168) y la Ley de la CGE (Art. 3). Estas disposiciones guardan relación con el manejo de recursos públicos (ver el Anexo 10 para mayor detalle de su contenido).
- Contratar los estudios respectivos para analizar oportunidades, ventajas y desventajas de la posible participación del nuevo Fondo en fondos colectivos y/o fondos paraguas.
- Sobre la base de lo anterior, favorecer las inversiones en renta variable, sin eliminar pero sí reduciendo las inversiones a renta fija.
- Tomar en cuenta los elementos “estándar” para una nueva política de inversiones amplia y óptima, incluyendo la priorización de inversiones, según los puntos que se listan al final de la Sección 3.6.
- Analizar las restricciones que puedan afectar a la política de inversiones (positivamente o negativamente). Estas restricciones pueden ser impuestas (o ya son parte de los acuerdos) por donantes al nuevo Fondo, o impuestas por el nuevo Fondo a los donantes. Esto se analiza en la Sección 3.6 y Anexo 4.

6.3 Política de gastos (calidad del gasto)

Gastos Administrativos

- Abordar el tema de “ahorro de costos” no solo desde el punto de vista de los gastos corrientes del Fondo sino también desde el punto de vista del ahorro de costos transaccionales relacionados con inversiones de capital, transferencia de recursos y gasto para cofinanciar actividades relacionadas con el propósito mismo del fondo (ambiente verde y gris); y tomar en cuenta las opciones para reducción de costos planteadas en la Sección 3.8.
- Desarrollar un modelo de dotación de personal con un balance adecuado entre la dotación de personal interno y externo. Esto es especialmente importante para la ejecución de las políticas de inversión, en donde los contratos externos tienen un rol dominante en la gestión de activos y servicios de intermediación. Además, incrementar

²⁷ La falta de inversiones en el exterior puede percibirse, por donantes internacionales y nacionales, como falta de transparencia. La necesidad de invertir recursos de donaciones o canjes de deuda por naturaleza en el exterior ya ha sido notada por donantes del FAN en el pasado.

el rol externo en la evaluación de impacto y desempeño cuando se analiza la composición del personal del nuevo Fondo.

- Contratar el desarrollo de una estrategia de movilización de recursos que incluya un portafolio de mecanismos de ingresos diversificado que apoye a cada uno de sus fondos (subcuentas). Esto, que es parte de la diversificación, apoyará al nuevo Fondo para cubrir sus gastos administrativos. La estrategia puede incluir un portafolio balanceado que combine diversos mecanismos, ya sean internacionales, nacionales y/o locales, así como basados en el mercado y no basados en el mercado. La Tabla 4 en la Sección 4 presenta una gama de mecanismos potenciales nacionales e internacionales, los cuales ya se están analizando en proceso de creación del nuevo Fondo.

Cofinanciamiento de costos de gestión ambiental (verde y gris)

- Definir metas financieras anuales del nuevo Fondo sobre la base de qué es lo que se quiere cofinanciar. Por ejemplo, con relación al ENBPA y el Plan de Acción REDD+, se podría tomar en cuenta el tema de cofinanciamiento de gastos directos en biodiversidad (control de impactos negativos) versus el cofinanciamiento de costos indirectos, es decir proyectos que reducen amenazas y se los puede hacer a nivel sectorial. Esto se analiza en la Sección 3.7, y es indispensable para mejorar el impacto tanto del FAP como del FEIG.
- Reducir el financiamiento de gastos corrientes de AP e incrementar el cofinanciamiento de proyectos de inversión en AP. Esto también se aplica a otros cofinanciamientos o proyectos fuera de AP.
- En coordinación con los beneficiarios del nuevo Fondo, definir parámetros de financiamiento para lograr cofinanciamiento por resultados, que también abarquen proyectos que se formulan utilizando una matriz de gestión por resultados, incluyendo indicadores clave de rendimiento (ICR). Esto se refiere al tema de costo-efectividad; es decir, financiar los mejores resultados de conservación al menor costo posible, y se discute en la Sección 3.7.
- Involucrar al Ministerio de Finanzas, SENPLAES, CGE, donantes nacionales e internacionales, cooperación internacional (bilateral y multilateral) en el desarrollo de ICR.

7 Anexos

Anexo 1. Términos de referencia (TdR)

(documento separado)

Anexo 2. Metodología

Objetivo

El objetivo del trabajo, según los TdR, es asesorar y apoyar el proceso de diseño del nuevo mecanismo administrativo y financiero (MAF) que reemplazará al FAN y su transición, a través de una visión analítica, que priorice la revisión de los procedimientos, la política de inversiones y demás documentación base usada para el funcionamiento del Fondo, y que brinde recomendaciones a considerarse en el nuevo Fondo, para garantizar su gobernanza efectiva para la implementación de los programas actuales y nuevos²⁸. Para lograr este objetivo, se propone la metodología que se describe en la sección siguiente. **Esta metodología se ajustó sobre la base del avance del proceso político y contexto institucional entre septiembre de 2016 y enero de 2017.**

Metodología propuesta

La metodología propuesta incluye las siguientes fases interactivas, las cuales se trabajarán en coordinación directa con el MAE y los expertos en materia legal y modelos de gestión. Además de la experiencia del equipo de trabajo, la consultoría utilizará estándares internacionales usados para la evaluación y el diseño de fondos fiduciarios tales como los de *Conservation Finance Alliance* (CFA), UNDP, Equipo de Evaluación Independiente del Grupo del Banco Mundial y KfW Alemania.

Fase I. Preparación, revisión de documentos y consultas técnicas

- Reuniones iniciales para definir un plan de trabajo, ajustar ámbito del análisis, preparar borrador de la estructura de los informes. Una estructura preliminar para el informe “Propuesta para el Nuevo Mecanismos Administrativo y Financiero” va incluida en el Anexo 1.
- Revisión de la documentación del FAN relacionada con su constitución y operación, así como procedimientos y otros documentos que afecten, limiten u orienten su funcionamiento.
- Revisión de las políticas de inversión del Comité de Inversiones del FAN, prestando especial atención a las bases utilizadas para la asignación de porcentajes por tipo de inversión.
- Revisión de la documentación de BIOFIN Ecuador, relacionada con la definición de la Estrategia de Movilización de Recursos para Biodiversidad en el marco de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, necesaria para la inclusión/definición de criterios de base para

²⁸ Hacer énfasis en la definición de la gobernanza requerida para la movilización de recursos nuevos/adicionales provenientes de la ventana de biodiversidad, bajo los lineamientos de BIOFIN, así como Pagos por Resultados de REDD+, bajo los lineamientos del proyecto TS ONU REDD.

que el nuevo Fondo permita acceder a recursos para el sector.

- Revisión de documentación del proceso de preparación para REDD+ en Ecuador, principalmente la relacionada con la implementación del Plan de Acción REDD+ para la inclusión/definición de criterios de base para que el nuevo Fondo permita al país acceder a Pagos por Resultados.
- Revisión de evaluaciones de fondos similares: estructura, experiencia y operación de fondos similares que operan en Ecuador y/o en otros países, analizando ventajas y desventajas, considerando criterios de BIOFIN, REDD+ y *Conservation Finance Alliance-CFA*.
- Consultas bilaterales con ex-funcionarios/ex-miembros del directorio del FAN, beneficiarios de fondos selectos que fueron manejados por el FAN y con socios estratégicos del FAN, por ejemplo, Cooperación Alemania/KfW, CI, PNUD, TNC, FONAG, sector privado.

Fase II. Análisis situacional

- Análisis de la situación política y económica ambiental en el Ecuador y el cierre del FAN.
- Identificación de las implicaciones en términos económicos, políticos –a nivel nacional e internacional– y otras adicionales, que decanten del cierre del FAN.
- Análisis de opciones para cubrir los vacíos y necesidades identificados en las implicaciones del cierre del FAN con un enfoque de prioridades.
- Análisis de las posibles opciones para el nuevo mecanismo administrativo y financiero. Se incluye no solo el tema de gobernanza e inversiones, sino también el uso más adecuado de los recursos generados por cada uno de los fondos que pasarán al nuevo MAF.
- Delineamiento de recomendaciones para ser considerados en el diseño del nuevo mecanismo administrativo y financiero que reemplazará al FAN y su transición, incluidos además los criterios de BIOFIN y REDD+.
- Análisis rápido de la capacidad institucional requerida para el nuevo MAF y delineamiento de recomendaciones para este efecto.

Fase III. Preparación de la propuesta para el nuevo mecanismo administrativo y financiero

Preparación de una propuesta (Informe) de reestructuración para que el MAF responda a los requerimientos del MAE, la cual se trabajará en coordinación directa con el Experto Legal y el Experto en Modelos de Gestión. La propuesta para el MAF incluirá, pero sin limitarse a ello:

- Cambios o ajustes de la visión y estrategia tomando en cuenta su naturaleza privada.
- Estructura institucional.
- Capacidad institucional necesaria para atender su visión y estrategia en forma eficiente.
- Cambios o ajustes a procedimientos:
 - Ajuste a las políticas de inversión (estrategia de inversión para cada fondo).
 - Ajuste de las políticas de asignación de recursos financieros a los beneficiarios tomando en cuenta elementos de costo-efectividad, resultados e indicadores de impacto.
 - Ajuste de documentos de gobernanza considerando medidas para optimizar su transparencia y responsabilidad:
 - Composición y balance de los miembros del directorio, incluidos su

- proceso de elección y funciones.
- Procesos de adquisición vía compras públicas, incluidas medidas para ahorro de costos.
 - Homologación salarial de funcionarios en base a la LOSEP.
 - Medidas para eliminar conflictos de interés: que garanticen que las inversiones que se realicen no tengan vinculación alguna con miembros del MAF o personas relacionadas con este.
 - Procesos de auditoría.
- Estrategia para movilización de fondos: mecanismos financieros con posibilidad de apoyar a la capitalización de los diferentes fondos. Opciones vinculadas a BIOFIN, PSA- REDD+, Proyecto TS ONU REDD, y otros.
 - Lineamientos para un sistema de monitoreo de impacto de los recursos generados por el nuevo MAF.
 - Proceso de transición recomendado: paso por paso.

Fase IV. Preparación de un sumario político y técnico (institucional y financiero) que será parte de un informe para la Presidencia de la República (PdR)

- Definición del objetivo y alcance del informe económico/político vis-à-vis el objetivo del informe más amplio a la PdR.
- Insumos para la preparación de un sumario que incluya las implicaciones del cierre del FAN y las recomendaciones respectivas para el funcionamiento del nuevo MAF (aspectos legales, inversiones y gestión de fondos, ahorro de costos, y otros procesos internos); y los diferentes pasos para el proceso de transición (plan de transición).
- Preparación del anexo que incluya la propuesta de nuevos procedimientos, políticas de inversión y demás documentación que garantice la gobernanza efectiva del nuevo MAF.
- El experto en fideicomisos dará asesoría al Experto Legal en la preparación del informe consolidado para la PdR.

Productos

1. Informe económico/político de las implicaciones del cierre del FAN y las recomendaciones para su funcionamiento adecuado; incluyendo la propuesta de nuevos documentos (procedimientos, políticas, etc.) que garanticen su gobernanza efectiva.
2. Informe de asesoría en la estructuración del informe final de diseño del nuevo mecanismo administrativo y financiero que reemplazará al FAN y su transición para la Presidencia de la República.

Anexo 3. Estatutos
(Documento separado)

Anexo 4. Restricciones a las políticas de inversión

Restricciones según encuesta a 32 CTF que respondieron una encuesta de CFA sobre restricciones de donantes a fondos ambiental o viceversa²⁹.

a) Ejemplos representativos de restricciones impuestas por donantes

- Ausencia de inversiones en el extranjero ☒
- Seguridad de los fondos y alto rendimiento de las inversiones ☒
- Gestor profesional de inversiones ☒
- Diversificación global, geografías, mercados o divisas específicas ☒
- Asignación específica de activos ☒
- Restricciones específicas de riesgo o especificaciones de clasificación de riesgos aceptables en vehículos de inversión ☒
- Profesionales de inversión específicos aprobados ☒
- Ausencia de inversiones en industrias/mercados que amenacen el medio ambiente; otros criterios éticos de inversión ☒
- Conflictos de interés que involucren negocios que pertenezcan o sean controlados por miembros del Consejo ☒
- Prohibición de tipos específicos de inversiones ☒

b) Ejemplos representativos de restricciones de políticas específicas de inversión de fondos ambientales

- Industrias o inversiones que son perjudiciales para el medio ambiente; pueden ser tan específicas como determinar si las empresas cuentan con prácticas adecuadas de subsanación ambiental o de tratamiento de emisiones ☒
- Productos individuales (no gestionados) y futuros contratos
- Colocaciones privadas ☒
- Opciones ☒
- Sociedades limitadas privadas no registradas ☒
- Inversiones de capital de riesgo ☒
- Derivados ☒
- Derivados que aumentan el riesgo de la cartera ☒
- Derivados con cobertura ☒
- Ventas en corto e inversión de margen ☒
- Inversiones privadas ☒
- Títulos valores donde el emisor se ha declarado en quiebra ☒
- Uso de derivados con fines especulativos ☒
- Metales preciosos y productos ☒
- Arrendamiento de equipos ☒
- Especulación de divisas distinta a la cobertura normal de una cartera más grande ☒
- Fondos mutuos con una filosofía de inversión de oportunismo de mercado o lectura de gráficas ☒
- Mercados emergentes ☒
- Fondos de cobertura ☒
- Cualquier inversión considerada como especulativa por parte de un inversionista experimentado
- Calificaciones mínimas de bonos y vencimientos permisibles ☒
- Divisas permisibles y/o número de divisas ☒

²⁹ Fondo Fiduciario para la Conservación, Estudio sobre la Inversión, CFA, REDLAC, CAFÉ, K. Mathias y R. Vincutine (2015).

Anexo 5. Principios básicos del Fondo Colectivo para la Conservación³⁰

Muchos pequeños fideicomisos de conservación tienen retos comunes en que no cuentan con personal, financiamiento e infraestructura adecuados para llevar a cabo todas estas tareas a un nivel de alta competencia. Debido a que el desempeño de la inversión de un fideicomiso de conservación finalmente tiene una influencia importante en el gasto y la capacidad presupuestaria, este aspecto merece una atención especial.

Los estudios a largo plazo de cientos de fondos fiduciarios proporcionan una fuerte evidencia de que, en promedio, los grandes fondos de dotación han obtenido mejores rendimientos de inversión a un costo menor que los fondos de dotación pequeños. Las grandes organizaciones de conservación han sido capaces de crear la infraestructura necesaria para operar con éxito sus fondos fiduciarios. Las funciones organizativas comunes incluyen:

- Incorporación que establece el estatus legal
- Formación de un Consejo de Administración calificado
- Alquiler de un director y personal administrativo
- Ubicación y adquisición de oficinas e instalaciones
- Desarrollo de un plan de gestión de inversiones (La Política de Inversión)
- Contratación de una firma de Consultoría de Gestión de Inversiones
- Revisión del asesoramiento del Consultor de Inversiones en la asignación de activos y contratación de gestores de activos
- Establecimiento de un custodio y ejecución de operaciones para la gestión de activos
- Formando un Comité de Finanzas para monitorear y evaluar el desempeño de las inversiones
- Contratación de personal de contabilidad interno o externo
- Contratación de un auditor independiente para revisar los estados contables y financieros

Las limitaciones de los pequeños fondos fiduciarios (como el caso de los que fue el FAN) proporciona una sólida justificación para que los fondos fiduciarios reúnan los recursos (en un fondo colectivo o se asocien con un fondo paraguas³¹ con el fin de tener mayor capacidad de contratar y supervisar la gestión de inversiones capaces. Hay una larga historia de la puesta en común de fondos fiduciarios sin fines de lucro para los colegios y universidades. En los Estados Unidos, por ejemplo, muchas pequeñas organizaciones sin fines de lucro tienen acceso a la gestión de fondos mediante la participación en fundaciones comunitarias.

La agrupación de recursos para la gestión de inversiones tiene el potencial de incrementar la eficiencia a los fondos de conservación participantes y de reducir los gastos de gestión de inversiones y mejorar los rendimientos de la cartera.

Características

El mecanismo utilizado se lo conoce como fideicomiso colectivo cuya forma legal es una Corporación de Responsabilidad Limitada o Sociedad Privada de Responsabilidad Limitada dependiendo del lugar de su constitución; y tiene una membresía exclusiva de accionistas de fondos fiduciarios de conservación.

³⁰ Preparado y adaptado sobre la base del borrador preparado por John S. Adams, CFP, CIMA para CFA/TNC (2008).

³¹ El Fondo Paraguas (*Umbrella*) no requiere de la asociación de varios fondos pequeños. Puede darse el caso de que un gran fondo como por ejemplo un fondo nacional de pensiones o el fondo fiduciario de una fundación de conservación grande incorpore mediante acuerdo bilateral a uno o mas fondos pequeños dentro de su patrimonio. Sin embargo, las reglas para este tipo de asociación pueden ser similares parcialmente similares a las del fondo colectivo.

Un fideicomiso colectivo puede estar formado por pequeños fideicomisos de conservación que se unen para lograr la eficiencia. Un fideicomiso colectivo puede ser "patrocinado" uniéndose a una confianza mayor. Un fideicomiso de confianza colectiva también puede ser "sembrado" a través de la contribución de una gran dotación, que puede optar por poner algunos de los fondos de la dotación más grande en un fideicomiso agrupado con activos de otros fondos fiduciarios de conservación. La formación y el mantenimiento del fideicomiso colectivo suele ser demasiado exigente de tiempo y recursos para ser administrado por pequeños fondos. Esto explica por qué existen pocos acuerdos conjuntos en el ámbito de los fondos fiduciarios internacionales para la conservación.

En el caso de los fondos colectivos, se recomienda que una organización patrocinadora de conservación haga una contribución de inversión de la dotación de la organización patrocinadora. Este no es necesario en el caso de asociaciones con fondos paraguas. Esto sirve para tres propósitos.

1. La inversión asegura a los miembros del Directorio de la organización patrocinadora está plenamente comprometida.
2. Aumenta la reserva de capital, contribuyendo a la eficiencia de la escala.
3. La organización patrocinadora normalmente ejercerá un mayor grado de supervisión y cuidado prudente.

El Fideicomiso Colectivo emplea a un Director que puede o no ser compensado. Otros profesionales son contratados por la confianza colectiva en una base pagada. Los costos pueden ser pagados por la organización patrocinadora o mediante una evaluación de rutina de las cuentas de los miembros. Los contratos estándar incluyen:

1. Consejo jurídico para redactar los artículos de la incorporación y proporcionar el consejo según lo requerido
2. Un Consultor de Inversiones para impartir asesoramiento imparcial sobre inversiones, incluyendo la asignación de activos y la selección y revisión de los gestores de activos para el Fondo Colectivo
3. Sociedades de gestión de inversiones de subcuentas
4. Una empresa de contabilidad sub-fondo
5. La firma de auditoría que lleva a cabo la auditoría anual independiente de la contabilidad de la confianza colectiva.

Procedimientos y reglas

Además es necesario preparar una serie de procedimientos y reglamentos para el fondo colectivo o para la incorporación de un fondo pequeño un fondo Paraguas. Estos pueden incluir:

a) Procedimiento de formación y gestión del fondo colectivo

- I. Formación jurídica
- II. Organización de delegados de fondos fiduciarios de conservación de los miembros
- III. Contrato de consultoría de inversiones para supervisar la gestión de inversiones
- IV. Informes de contabilidad y rendimiento
- V. Auditoría Financiera Anual

b) Reglas de la organización

1. Un fideicomiso de conservación nuevo miembro debe ser aprobado por consenso de todos los fideicomisos de miembros existentes
2. El fideicomiso de nuevo miembro candidato no debe estar en un país prohibido por el Gobierno del fondo que lo patrocina.

3. El fideicomiso de nuevo miembro candidato puede necesitar la calificación legal como organizaciones sin fines de lucro (sociedad civil de carácter privado sin fines de lucro). Esto puede ser un requerimiento en el país donde se establece el Fondo colectivo o donde reside la organización patrocinadora (por ejemplo Reino Unido, EEUU)
4. La política de inversión del fideicomiso de conservación candidato debe ser compatible con el fondo que lo patrocina. Esto incluye: Directrices de asignación de activos; Clases de inversión permitidas y prohibidas; Restricciones de la cartera social y ambiental
5. No es necesario que los fideicomisos de conservación de miembros tengan políticas de gasto similares. Las organizaciones miembros pueden recibir distribuciones o distribuciones regulares o irregulares. Cada fideicomiso de conservación de los miembros también puede reinvertir las inversiones en forma parcial o total.

c) Deberes de los miembros de la junta de fondos fiduciarios de conservación participantes

La participación en un fondo colectivo puede ahorrar cada tiempo y gasto administrativo de dotación de conservación participantes y puede mejorar los retornos de la cartera. No exime a la Junta si los Directores de un Fondo para la Conservación son responsables de la supervisión de las inversiones. Por esta razón, cada organización participante debe nombrar a un delegado para participar en la supervisión de las actividades del Fideicomiso Colectivo. Una organización donante que realiza una inversión participante es un miembro con derecho a voto.

Cada delegado de la Junta, llamado "Miembro", es responsable de tareas similares a las de un miembro de un Comité de Finanzas para un Fondo Fiduciario para la Conservación, pero es necesario que los miembros de la Junta proporcionen instrucción y autoridad al Director Gerente y revisen sus acciones. Los deberes realizados por los miembros incluyen:

1. Establecimiento de la estructura organizativa y del estatuto jurídico
2. Participación en la determinación de la política de inversión del Fondo Colectivo
3. Participar en el proceso de establecimiento de la política de asignación de activos
4. Organizar la contratación y revisión de la firma de consultoría de inversiones
5. Participar en revisiones de gestión de inversiones programadas de forma rutinaria
6. Revisión de la contabilidad trimestral y anual a su fondo de conservación
7. Informar la información necesaria a su respectiva Junta del Fondo para la Conservación

d) Directrices de inversión para fideicomisos colectivos

Las inversiones subyacentes deben tener liquidez "diaria". Esto en términos prácticos significa que tardará hasta 10 días en solicitar y recibir fondos. El período de 10 días permite las siguientes acciones.

- Notificación de los administradores de activos para el Fondo Colectivo de liquidaciones solicitadas. Esto se hace por cable y puede tomar 24 horas como mercados abiertos en diferentes áreas del mundo.
- La venta de inversiones en acciones y bonos por parte de los subgestores puede tardar uno o dos días en ejecutarse.
- La liquidación de tres días de transacciones de valores es estándar en la mayoría de los mercados mundiales.

- Cable de ingresos después de ventas de seguridad. Esto normalmente toma 24 horas, pero las transacciones de cable internacionales pueden tomar hasta 72 horas.

Los retiros de las distribuciones trimestrales normales se pueden hacer en cualquier momento con una autorización por escrito del fondo de conservación de los miembros, o mediante el uso de una carta de autorización permanente.

Cada fideicomiso de conservación debe tener la capacidad de retirar todos los fondos invertidos en el fideicomiso colectivo en cualquier momento. Hay un proceso para obtener fondos del fideicomiso que puede tomar hasta 90 días para la recuperación completa del fondo. Esto se debe a los requisitos para que la firma de contabilidad de la confianza colectiva determine la cantidad exacta para las distribuciones completas.

El noventa por ciento (90%) del valor de los activos mantenidos por un fideicomiso de conservación de los miembros se puede distribuir inmediatamente cuando se solicite, dada la regla de 10 días. El saldo se distribuye después de que el contador de la confianza colectiva determina el saldo de la terminación y los informes al Director de la confianza colectiva.

El fondo Colectivo Fiduciario puede ser terminada en cualquier momento por el voto de la mayoría de los delegados del fondo fiduciario de conservación de los miembros. Las distribuciones finales se realizan bajo la misma regla de 90 días, con el noventa por ciento (90%) distribuido dentro de 10 días. Se retiene un monto nominal de las distribuciones finales, sujeto a una retención nominal de dos años para cubrir los gastos legales y contables y de auditoría finales. Después de estos cargos por servicios, el saldo final se distribuye proporcionalmente a todos los fondos fiduciarios de conservación participantes.

Los fondos fiduciarios de conservación de los miembros son cobros por servicios en proporción directa a la porción de los activos administrados por cada fondo fiduciario de conservación. Como una pauta, los honorarios totales para los servicios deben promediar menos del uno por ciento (1%) por año de activos bajo administración en una base anual. Los honorarios se cargan contra el fondo fiduciario colectivo, con un cuarto de la tarifa anual cargada evaluada sobre una base trimestral.

Si las organizaciones donantes, como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, KfW contribuyen a la formación de un fondo de colectivo, pero no invierten sus propios fondos de dotación, pueden participar como participantes sin derecho a voto en las reuniones regulares del Colectivo Confianza. Por autorización escrita, también pueden recibir informes de desempeño de administración financiera y de inversión, así como informes de contabilidad y auditoría relacionados con el Fideicomiso Colectivo.

Anexo 6. Estructura BIOFIN³²

La evidencia disponible y las decisiones adoptadas por los Estados parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) indican que los recursos económicos destinados a la financiación de la gestión de la biodiversidad a nivel global aún son insuficientes y sigue habiendo una brecha económica considerable en este tema. Para que los países Parte alcancen las 20 Metas de Aichi definidas en el plan Estratégico del CDB para el período 2011-2020, es necesario que estos aumenten significativamente sus esfuerzos (se estima que la inversión global necesaria oscila entre US\$130 millones y US\$440 millones anuales). Esta estimación no recoge los gastos corrientes ni su relación costo-eficacia, los cuales son necesarios considerar si se pretende determinar con precisión la brecha real en las finanzas de la biodiversidad.

Para definir con precisión las necesidades de financiación de la biodiversidad y la brecha de la misma, y determinar los retos y oportunidades relacionados a la movilización de recursos, es necesario contar con evaluaciones detalladas a nivel nacional. En este contexto, en octubre de 2012, el PNUD lanzó la Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN), como una nueva alianza global que busca combatir de manera general la insuficiencia de recursos financieros para la gestión de la biodiversidad a través de la construcción de un modelo de negocio sólido que genere una mayor inversión en la gestión de los ecosistemas y la biodiversidad.

Por tanto, los objetivos de BIOFIN están encaminados a: 1) aplicar una metodología para calcular las necesidades y brechas financieras en el financiamiento de la biodiversidad a nivel nacional, e integrar el financiamiento para la biodiversidad en los planes de desarrollo nacional y en los diversos planes sectoriales, y 2) elaborar estrategias nacionales para optimizar el uso de recursos financieros existentes y movilizar recursos adicionales.

En este sentido, BIOFIN proporcionará un marco para emprender un análisis integral de la brecha de financiación y de las estrategias de movilización de recursos para la gestión de la biodiversidad, a través de un proceso de transformación liderado por los actores nacionales.

La iniciativa BIOFIN es administrada por el Programa de Ecosistemas y Biodiversidad del PNUD y cuenta con el financiamiento de la Comisión Europea y los Gobiernos de Alemania y Suiza. Actualmente BIOFIN colabora con varias iniciativas del PNUD, financiadas por el GEF en países piloto, para apoyar a los gobiernos a revisar las Estrategias Nacionales de Biodiversidad y los Planes de Acción (ENBPA), y para garantizar un financiamiento sostenible de los sistemas de áreas protegidas.

A nivel nacional, BIOFIN desarrolla acciones en 5 componentes, los cuales se describen a continuación:

Componente 1. Revisión del marco de Políticas e Institucionalidad (RPI): La metodología BIOFIN, para realizar la RPI, permitirá analizar el marco legal de las políticas tanto de gestión, como fiscales actuales (incluidos presupuestos y subsidios sectoriales). Este análisis ayudará a comprender las oportunidades para optimizar e integrar la inversión pública en ecosistemas y biodiversidad en las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo, y además, contar con

³² Metodología BIOFIN actualizada, diciembre de 2106.

recomendaciones para la reforma y optimización de ciertos incentivos, que si bien son necesarios para impulsar el desarrollo, al momento causan deterioro e incrementan el costo de la gestión de ecosistemas y biodiversidad. La RPI proporcionará una visión general sobre el proceso de formulación de los presupuestos vinculados a la biodiversidad a nivel sectorial. La experiencia adquirida indica cuán importante resulta, para alcanzar un desarrollo sostenible, incorporar la gestión de ecosistemas y biodiversidad tanto en los planes nacionales de desarrollo, como en las políticas públicas, planificación y financiamiento sectorial. Este componente es una herramienta para el análisis de los retos y oportunidades que existen a nivel central y sectorial para el mejoramiento de la gestión y financiamiento de ecosistemas y biodiversidad.

Componente 2. Análisis del Gasto Público en Biodiversidad (AGPB). Con la guía de BIOFIN para el AGPB, a partir de la información pública disponible, se revisará el nivel de gasto estatal (asignado y/o ejecutado) para la gestión de ecosistemas y biodiversidad en todos los sectores prioritarios de gobierno, y hasta donde sea posible en el sector privado (por ejemplo, cooperativas, productores independientes). Para este efecto, el equipo usará los clasificadores del sistema CAPA³³ y los clasificadores del sistema de contabilidad nacional, en tanto sea aplicable. Además, correlacionará los clasificadores de gasto nacional con los clasificadores de BIOFIN. El AGPB permitirá estimar los montos asignados y/o ejecutados ya sea de forma directa o indirecta por las instituciones seleccionadas; además, tomará en cuenta cualquier nivel de descentralización para evitar doble contabilidad. El AGPB ayudará a responder a una serie de preguntas preparadas para este efecto y que están relacionadas con el gasto en ecosistemas y biodiversidad, tales como: ¿Cuál es el monto estimado de gasto a nivel central y sectorial? ¿Cuáles son los porcentajes de gastos en relación al PIB? ¿Cuál es el balance entre gastos corrientes y gastos de inversión? ¿Cuál es el nivel histórico de gasto en los últimos años? ¿Cuáles son los montos destinados a subsidios? Además, el AGPB ofrecerá una estimación del gasto usando las categorías definidas por BIOFIN: conservación; restauración; uso sostenible y acceso compartido a beneficios; integración; otros gastos relacionados.

El AGPB constituirá la línea base a ser utilizada para definir las brechas financieras existentes en el financiamiento actual que apoya a ecosistemas y biodiversidad. Para lograr esto, se hará una comparación del nivel de gasto actual (recursos existentes) y las necesidades financieras para ejecutar la ENBPA; esto último será determinado a través del Componente 3.

Componente 3. Análisis de Necesidades y Brechas Financieras (ANBF). El ANBF es un proceso participativo usado para estimar costos, necesidades y brechas para cumplir con los objetivos estratégicos de biodiversidad del país. Es un elemento indispensable para formular el plan financiero y proporcionar al sector público en todos sus niveles una ruta financiera clara para lograr resultados de conservación. A través del ANBF se estimarán dos elementos centrales. En primer lugar, el costo de los resultados que se plantean en las metas que integran la ENBPA, el cual constituirá la línea base (necesidades financieras) a determinar. En segundo lugar, la brecha financiera cuando se comparen la línea base de necesidades financieras con la línea base de gastos actuales que proporcionó el Componente 2. Estos resultados servirán, por un lado, para orientar las medidas de costo-efectividad, y por otro, las metas para los mecanismos financieros priorizados en el Plan Financiero asociado al Componente 4. EL ANBF ayudará a responder preguntas tales como: ¿Cómo los recursos que se requieren para la ENBPA ayudarán a cumplir

³³ Clasificación de Actividades y Gasto en Protección Ambiental CAPA, CEPAL, 2014.

los resultados planteados con la mejor calidad y al menor costo posible? ¿Cuáles son los costos de cada uno de los grandes resultados estratégicos o metas planteados en la ENBAP? ¿Cuáles son los costos de cada uno de los resultados prioritarios de la ENBPA? El ANBF usará la metodología BIOFIN de costeo por resultados (CPR), la cual incluye: (a) estimaciones de costo que están ligados a los resultados esperados, (b) los resultados justifican el requerimiento de recursos, y (c) el rendimiento se mide con indicadores métricos específicos.

Componente 4. Estrategia Financiera (EF). La metodología de BIOFIN para la formulación de la EF sirve, por un lado, para desarrollar medidas para mejorar el costo-efectividad y eficiencia en el uso de recursos existentes (incluidos aspectos presupuestarios, subsidios y otros mecanismos financieros existentes) y, por otro, para identificar, seleccionar y programar nuevos mecanismos financieros para iniciar un proceso sistemático para reducir la brecha financiera y cubrir las necesidades de financiamiento de la biodiversidad basados en resultados establecidos en la ENBPA. Se espera que la EF incluya medidas de costo-efectividad, reducción de costos y mecanismos financieros diversificados. La EF estará alimentada con la información resultante de los Componentes 1, 2 y 3, y estará vinculada a los sectores clave que incrementan los costos de la gestión de biodiversidad.

Componente 5. Implementación de la Estrategia Financiera (IEF). Este componente proporciona los recursos y asistencia técnica necesarios para la implementación de actividades seleccionadas de la EF, que puedan implementarse en el corto y mediano plazo y que tengan un alto potencial de rendimiento en términos de costo-efectividad, reducción de costos y movilización de recursos. La IEF incluirá metas de movilización de recursos definidas con una proyección de por lo menos hasta cinco años. Además, definirá responsabilidades institucionales, programa de ejecución y costo.

Se espera que, a nivel nacional, la Estrategia Financiera sea diseñada y se implemente enfocándose en cinco grandes ejes que se ajustarán plenamente en el contexto nacional:

1. **Optimización de recursos públicos existentes**, por ejemplo, el presupuesto de SNAP: sincronización con el ciclo del presupuesto nacional, mejoramiento del nivel de ejecución anual, introducción de medidas de costo-efectividad en el gasto, reasignación de fondos, reducción de costos.
2. **Incremento de gastos indirectos en biodiversidad.** Este eje apunta a reducir las amenazas y/o causas de pérdida de biodiversidad que a su vez incrementan los costos de gestión de biodiversidad. Por ejemplo, incremento de los gastos indirectos en biodiversidad en sectores productivos como son agricultura e energía hidroeléctrica. Este eje puede incluir la reforma de los criterios adversos para la biodiversidad que existen en subsidios económicos (por ejemplo, en los sectores agrícola y energético), y la sostenibilidad financiera de subsidios no adversos a la biodiversidad.
3. **Optimización de mecanismos financieros existentes.** Diagnóstico de la efectividad y sostenibilidad financiera de mecanismos existentes para introducir medidas que apoyen a una gestión más costo-efectiva y eficiente de estos mecanismos y su sostenibilidad a largo plazo.
4. **Nuevos mecanismos financieros.** Esto incluye el análisis de nuevas oportunidades para movilizar recursos domésticos e internacionales con participación de diferentes sectores públicos y privados. Este eje hará énfasis en las alianzas público-privadas creadas para este efecto.

5. **Mejoramiento de la entrega de resultados financieros.** Este eje hace énfasis en la dotación de recursos humanos y fondos para ejecutar la estrategia financiera de manera eficiente y descentralizada, a través de sistemas de información financiera y administrativa eficiente, contratación y procuración dinámica e incentivos para el personal dedicado a esta función.

Anexo 7. Principios para formular indicadores de rendimiento financiero

Los siguientes principios³⁴ son recomendables para formular indicadores de rendimiento financiero con el modelo SMART. Los detalles de los indicadores determinan cómo y hasta qué punto se han logrado los resultados en momentos diferentes. Las mediciones pueden ser:

☐

- **Cuantitativas**, por ejemplo, el número de áreas protegidas fijadas como meta dentro del sistema nacional de áreas protegidas (los indicadores cuantitativos deberían poder medirse tanto como sea posible). ☐
- **Cualitativas**, por ejemplo, los mecanismos financieros efectivos establecidos. ☐
- **De comportamiento**, por ejemplo, si los gerentes de las AP del PANE priorizan el desarrollo de planes de negocio y el establecimiento de instrumentos financieros. ☐

Podría ser necesario complementar los indicadores directos con indicadores indirectos (aproximados) adicionales. El siguiente cuadro brinda ejemplos de indicadores directos e indirectos (aproximados): ☐

Propósito	Indicador Directo	Indicador Indirecto
Reducir los costos corrientes de AP piloto del PANE	Un sistema de asignación de presupuesto basado en resultados está instalado.	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos se asignan en función de los resultados prioritarios logrados. • El personal del PANE está capacitado y produce presupuestos basado en resultados. • Para el año 2018, indicadores de presupuesto basados en resultados están disponibles y en uso.

Contar con varios indicadores es mejor que contar con uno solo. Los indicadores únicos rara vez expresan el marco completo del cambio. Para el desarrollo de indicadores de resultados SMART se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos.

a) Definir cómo verificar los resultados

Los indicadores especifican el estándar de desempeño que debe alcanzarse para lograr un resultado o un objetivo. Por lo tanto, los indicadores deben especificar:

- el grupo objetivo (para quién); ☐
- la cantidad (cuánto); ☐
- la calidad (cuán bien); ☐
- el marco temporal (para cuándo); y ☐
- la ubicación (dónde). ☐

³⁴ Flores, M., y A. Bovarnick. Guía para Mejorar el Presupuesto y Financiación de Sistemas Nacionales de APs (UNDP, 2016). Adaptado de NORAD (1999).

b) Formular el indicador

Un buen indicador reúne las siguientes características:

- **Sustancial:** debe reflejar el aspecto esencial de un objetivo en términos precisos.
- **Independiente,** en diferentes niveles: el mismo indicador no puede normalmente usarse para más de un objetivo/producto/resultado final.
- **Basado en hechos:** el indicador debe reflejar hechos y no ser subjetivo. Debería tener el mismo significado para los defensores del Proyecto y para los escépticos que están bien informados.
- **Plausible:** los cambios registrados deben atribuirse directamente a las actividades propuestas.
- **Basado en datos que pueden obtenerse:** los indicadores deben hacer uso de datos que están listos y disponibles o que pueden recolectarse con un esfuerzo extra razonable como parte de las actividades propuestas. Lo ideal es que las mediciones que den los indicadores sean lo suficientemente precisas para hacer que el indicador se pueda verificar de manera objetiva. Un indicador se puede verificar de manera objetiva cuando diferentes personas, usando el mismo proceso de medición independientemente, obtienen las mismas mediciones.

En las etapas de planificación tempranas, los indicadores son solo valores guía con los que se puede analizar el concepto del proyecto. Estos valores guía deben revisarse de nuevo cuando el proyecto se vuelve operativo y, cuando sea necesario, reemplazarse por indicadores específicos para el proyecto.

c) Formulación paso-a-paso (muestra de un indicador de desempeño financiero)

1. **Seleccionar el resultado esperado:** por ejemplo, “costos recurrentes y de inversión equilibrados en el presupuesto de los SAP”.
2. **Identificar el indicador:** costos corrientes.
3. **Especificar el grupo meta:** parques nacionales del PANE con costos corrientes por encima del 70% del total de su presupuesto anual.
4. **Cantidad:** reducir la asignación para costos corrientes en un 50% (objetivo 35%).
5. **Establecer la calidad:** definir los aportes a actividades, programas y resultados, y reasignar los costos según corresponda.
6. **Establecer un marco temporal:** entre enero y julio de 2017, según se indica en la propuesta de presupuesto de las AP de 2016.
7. **Definir ubicación:** cinco parques nacionales pilotos del PANE.
8. **Integrar los elementos anteriores:**

Cinco parques nacionales piloto del PANE con costos corrientes que equivalen o superan el 70% de su presupuesto total anual instaurarán asignaciones de recursos basadas en resultados para reducir la asignación a costos corrientes en un 50% entre enero y julio de 2017, según se indica en las propuestas de presupuesto de los parques para 2016.

Anexo 8. Análisis de la situación del FAN al momento de su cierre

La situación del FAN antes de su cierre se realizó en varios niveles. Primero, el Análisis de los Procesos Administrativos del FAN³⁵ el cual tomó en cuenta aspectos relacionados con su estrategia, operaciones y administración y finanzas. A continuación, se detallan los hallazgos respecto a la situación actual y la situación deseada:

Estratégica

Estado Actual	Estado deseado
Gobernanza actual del FAN ofrece un espacio pequeño de participación del MAE, con un solo representante de ocho.	Mayor participación del MAE, tanto a través de su representación en el Directorio del FAN como en la coordinación de nuevos proyectos que se requieran financiar con el fin de que estos se alineen y sean prioritarios dentro de la planificación nacional.
La gobernanza del FAN identifica como cabeza principal al Directorio del FAN, sin embargo, la información técnica de los proyectos no pasa por esta instancia. Adicionalmente el control de los programas y proyectos se ha establecido de forma independiente.	Gobernanza encabezada por un Directorio del FAN balanceado entre actores públicos y privados y la definición de un modelo de gobernanza general para todos los programas y proyectos que permita la operatividad de nuevos proyectos sin tener que adaptar la organización a cada uno. Finalmente estandarizar los canales y formatos de reporte.

Operaciones: procesos, estructura orgánica e indicadores de gestión.

Estado Actual	Estado deseado
El Estatuto y el Organigrama del FAN no se encuentran completamente vinculados, por lo que resulta confusa la identificación de actores y responsables de las diferentes atribuciones del FAN. En el Anexo 1 se detallan los entes de decisión y ejecución y los instrumentos legales de los que son parte. Adicionalmente cada proyecto tiene su propia gobernanza definida en su documentación.	Que se estandaricen los cargos, así como las denominaciones y funciones de los Comités y el método de conformación. Esta estandarización debería incorporarse en la documentación legal y operativa de la organización que corresponda.
El mapa de procesos propuesto por la Consultoría de Delfos, no llegó a ser implementado en la operación del FAN. Este incorporaba los procesos que no se estaban realizando y que son parte de las atribuciones del FAN.	Se busca proponer un mapa de procesos que incorpore la nueva perspectiva que se desea dar al mecanismo de cooperación, incorporando la captación de recursos, la propuesta y gestión técnica de programas y proyectos, la Gestión de Inversiones tanto de fondos patrimoniales como extinguidos y la incorporación del Seguimiento, Evaluación y Mejora Continua como proceso gobernante.
Se han definido indicadores de gestión para varios	Implementación de un proceso de Seguimiento,

³⁵ Análisis de los Procesos Administrativos del FAN, Verónica Gómez, Diciembre de 2016,

<p>procesos dentro de sus manuales. Sin embargo, no se vislumbra un procedimiento de reporte periódico, así como una gestión implementada de mejora continua. El Anexo 2 detalla los procesos que actualmente tienen definidos sus indicadores de gestión. Los indicadores definidos como parte de la LOTAIP apuntan a la ejecución presupuestaria de la Dirección de Programas y la Dirección Administrativa – Financiera, sin embargo, también están únicamente estipulados y no cuentan con resultados.</p>	<p>Evaluación y Mejora Continua enfocado en el levantamiento, recopilación y distribución de la información de Gestión de Resultados.</p>
<p>La carga operativa generada por la reportería financiera es significativa. En el Anexo 3 se muestran los informes que deben generarse como parte del ciclo del FAP, los remitentes, destinatarios, periodicidad e información que debe ser remitida.</p>	<p>Automatizar y personalizar la emisión de reportes a fin de reducir al mínimo posible la carga operativa.</p>

Administración y finanzas

Estado Actual	Estado deseado
<p>Los procesos de adquisición de bienes y servicios se encuentran normados en los manuales de procesos y hasta el momento no han generado inconvenientes.</p>	<p>Verificar la incorporación de ciertos procedimientos del SERCOP que garanticen la transparencia en las adquisiciones, mas no la adopción total de estos procesos, pues pueden volver aún más burocrática la organización, eliminando uno de los objetivos principales de su creación, la ágil asignación de recursos a los Programas y Proyectos ambientales.</p>
<p>El último presupuesto del FAN considera ingresos correspondientes a los <i>fees</i> sobre rendimientos por \$434.252 pero solo entre gastos en sueldos del personal y gastos operativos suman \$405.157, dejando para otros gastos anuales del FAN menos \$30.000</p>	<p>Analizar la estructura operativa óptima y cuál sería su costo, considerando los requerimientos legales que estén estipulados en los convenios de cooperación.</p>

En segundolgar se realizo un analisis para plantear una Propuesta de Gestión por Procesos y Modelo de Gestión³⁶. Gran parte de los resultados de este análisis están incluidos en la siguiente Tabla.

³⁶ Propuesta de Gestión por Procesos y Modelo de Gestión, Verónica Gómez, Diciembre, 2016.

Situación FAN	Propuesta	Implicaciones
Poca Coordinación con el Ministerio del Ambiente	A través de una mayor participación en el Directorio por parte del MAE, es posible coordinar de mejor manera las acciones entre el Nuevo Mecanismo y la autoridad ambiental.	De mantenerse el modelo actual, la representación del MAE sería de 1 dentro de 8 votos, además de existir una descoordinación entre la planificación ambiental nacional y el nuevo mecanismo. Es necesario equilibrar el Directorio entre miembros públicos y privados a fin de tomar decisiones alineadas con la Planificación Estratégica del MAE, Estrategias Nacionales de Cambio Climático, Desertificación y Biodiversidad y los Objetivos de la Gestión Ambiental.
La totalidad de programas manejados por el FAN al momento de su liquidación correspondían al MAE. Estos no habían variado ni en número, ni en monto de aporte (Nuñez, 2016). Gráfico histórico de aportes en el Anexo 1.	Gestionar proyectos tanto del MAE como de otros actores de la gestión ambiental, enmarcados en las líneas y prioridades definidas por la autoridad ambiental.	Si se mantiene el modelo actual, el Nuevo Mecanismo seguirá dentro de su zona de confort, cuando los aportes internacionales requieren mayor dinamismo y nuevos enfoques en los proyectos y en los fondos que los administran. El Nuevo Mecanismo podrá gestionar proyectos complementarios propuestos por otros actores, además de captar cooperación adicional y finalmente, generar ingresos para asegurar la sostenibilidad de esta organización. El Nuevo Mecanismo deberá validar los proyectos que no provengan del MAE y verificar su alineación con la Planificación Estratégica, Estrategias Nacionales de Cambio Climático, Desertificación y Biodiversidad y prioridades de la Autoridad Ambiental nacional.
La estructura y procesos del FAN estaban orientados solo a la ejecución del FAP	Agrupar la administración de los P&P dentro de una misma Dirección, la cual cuente con un portafolio de proyectos alineado a la categorización del MAE (Biodiversidad, Cambio Climático, Calidad Ambiental, Marino Costero y Galápagos) que coordine de forma directa con el personal contratado para la ejecución del proyecto (Ej: Administradoras).	Si bien el FAP fue el primer y más grande Programa ejecutado con apoyo del FAN, la estructura se ha adaptado a las necesidades de este primer fondo. El mantener la misma estructura, reduce la flexibilidad del Fondo para recibir nuevos aportes, cuyos proyectos requieran nuevos mecanismos de canalización. El objetivo es ubicar al FAP como un Programa dentro del portafolio de Biodiversidad y abrir la posibilidad de que nuevos proyectos alineados a los objetivos a plantearse por cada categorización, sean ejecutados. Esto permite una mejor organización y mayor flexibilidad para ejecutar nuevos proyectos con nuevas herramientas financieras de canalización (créditos, ventanillas de proyectos, fondos concursables, recaudación de tarifas, etc).
No se llegó a implementar la mejora continua	Contar con un Responsable de Seguimiento y Mejora Continua	El seguir sin gestionar la planificación, seguimiento y mejora continua, implica el mantener una organización enfocada en la operación diaria, dejando de lado la gestión estratégica y cerrando posibilidades a captar nuevos recursos que demandan de fondos eficientes, que implementen diferentes mecanismos de canalización de recursos, que manejen indicadores y análisis de la calidad de gasto en sus proyectos, entre otros. Se llevaron a cabo reuniones donde se analizaron oportunidades de mejora, pero no se llegaron a implementar ninguna de las acciones, debido a la liquidación del FAN y debido a que llevarlas a

		<p>cabo estaba a cargo del Comité de Mejora Continua, es decir de un órgano de decisión, no de ejecución. Acciones de fortalecimiento del Nuevo Mecanismo, que ahora se pretenden llevar a cabo, como el contar con una Planificación y su seguimiento y la medición de indicadores de gestión, requieren de un responsable que ejecute y dé seguimiento a estos temas. De igual manera si se desea que el FAN en un futuro se certifique como agencia implementadora o implemente un Sistema de Gestión de Calidad (ISO 9001:2015), es necesario afinar procesos y hacer un análisis de costos de sus servicios, entre otros requerimientos.</p>
<p>No había una estrategia para la Captación de nuevos recursos</p>	<p>Implementar y fortalecer el proceso de Movilización de recursos de cooperación no oficial.</p>	<p>Si bien, el estatuto del FAN contemplaba dentro de sus atribuciones, la obtención de recursos de cooperación, poco se hizo en esta línea. El mantener este modelo, vuelve al fondo dependiente de pocos proyectos y pocos contribuyentes, además de desaprovechar oportunidades a nivel nacional e internacional.</p> <p>Para esta implementación era necesaria la coordinación con el MAE a fin de no traslapar el alcance de las acciones y más bien complementarlas. Es así que, se acordó que el Nuevo Mecanismo se enfoque en la cooperación no oficial, pero siempre en coordinación con la autoridad ambiental. Adicionalmente se plantea un proceso de información de los cooperantes y fondos disponibles, así como sus requerimientos; un proceso de planificación de movilización de recursos y el procesamiento de esas donaciones de forma ágil y eficiente.</p>
<p>El reglamento del FAN contemplaba condiciones para el manejo del conflicto de intereses que no reducían el impacto de esta relación</p>	<p>Modificar el Reglamento prohibiendo la inversión en empresas vinculadas con los miembros del Directorio.</p>	<p>El mantener el mismo manejo del conflicto de interés, implica justificar legalmente acciones enmarcadas fuera de la ética para realizar inversiones vinculadas. El cambiar estos artículos en el reglamento implica excluir por completo de la cartera de inversiones a empresas relacionadas con cualquier miembro del Directorio.</p>
<p>El presupuesto que requería el FAN para operar estaba sobre los 550 mil dólares y había arrastrado un déficit de 121 mil USD. La nómina del FAN era elevada y el nivel de sueldos de Directores y Coordinadores era superior a sus equivalentes en la escala salarial del sector público.</p>	<p>Arrancar las operaciones del Nuevo Mecanismo de la manera más liviana posible. Ajustar la remuneración de ciertos cargos de Dirección e ir creciendo conforme los ingresos lo permitan y en base a un análisis de costos.</p>	<p>El mantener la misma estructura y los mismos niveles salariales, implica el seguir arrastrando el déficit existente, en lugar de arrancar una nueva organización de forma más liviana.</p> <p>Fusionar cargos como el Técnico de Seguimiento y Evaluación, con el Coordinador del FAP y crear un Responsable de Portafolio. Del mismo modo fusionar al Técnico y Evaluador del FEIG con el Coordinador del FEIG y hacer que esté ubicado en Galápagos. También se sugiere eliminar la figura de Asesor de Programas y Proyectos pues el Nuevo Mecanismo no va a elaborar P&P ambientales.</p> <p>Finalmente se sugiere la modificación de los cargos de Dirección y Coordinación en base al cuadro detallado en el Anexo 2.</p>

Anexo 10. Disposiciones que regulan la inversiones de fondos públicos

Las siguientes disposiciones regulan los inversiones de fondos públicos en la banca nacional en el Ecuador³⁷:

Art. 299 (Constitución).- El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Unica del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes.

En el Banco Central se crearán cuentas especiales para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados, y las demás cuentas que correspondan.

Los recursos públicos se manejarán en la banca pública, de acuerdo con la ley. La ley establecerá los mecanismos de acreditación y pagos, así como de inversión de recursos financieros. Se prohíbe a las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior sin autorización legal.

Art. 76 COPFP.- Recursos Públicos.- Se entienden por recursos públicos los definidos en el Art. 3 de la ley de la Contraloría General del Estado.

Los anticipos correspondientes a la contratación pública no pierden su calidad de recursos públicos, hasta el momento de ser devengados; la normativa aplicable a la gestión de dichos recursos será la que corresponde a las personas jurídicas de derecho privado, con excepción de lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 299 de la Constitución de la República.

Art. 3 (Ley de la CGE).- Recursos Públicos.- Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley.

Art. 80 (COPFP).- (...)

Todos los ingresos sean, del Estado Central o del Presupuesto General del Estado y demás Presupuestos Públicos, deberán cumplir con la restricción del Artículo 286 de la Constitución.

Art. 162 (COPFP).- Banca pública.- Los recursos públicos se manejarán a través de la banca

³⁷ Fuente: Sandro Vallejo, enero de 2017.

pública, considerando en lo pertinente, las respectivas normas técnicas y las capacidades de gestión de las entidades que conforman la banca pública. El cobro, pago o transferencia de dichos recursos se podrá realizar a través de otras entidades financieras.

Art. 168.- Inversión de recursos financieros públicos en el extranjero.- Cualquier inversión de recursos financieros públicos en el extranjero sólo podrá realizarse previa autorización del ente rector de las finanzas públicas.

La inversión y operación de los activos internacionales de inversión del Banco Central del Ecuador, incluyendo la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad, se realizarán sin autorización previa.

Anexo 11. Ventajas y desventajas generales de un Fondo Paraguas³⁸

Ventajas

Una ventaja importante de los fondos paraguas es que pueden reducir los costos de operación y operación de los fondos individuales y sus inversionistas. Dado que el comercio y otras actividades de este tipo se llevan a cabo a nivel del fondo maestro, ciertos costos de transacción se reducen o eliminan en el nivel del fondo alimentador. Y gracias a su tamaño más grande, los fondos paraguas a menudo pueden obtener un mejor servicio y términos más favorables de los principales intermediarios y otras instituciones que facilitan las transacciones financieras. Esto puede ayudar a reducir las tarifas que consumen los beneficios de los inversores.

Desventajas

Una desventaja de los fondos paraguas es que los fondos de alimentación bajo una estructura paraguas dada están sujetos a cualquier decisión de inversión que tome el fondo maestro. Esas decisiones no siempre coinciden con el estilo de inversión de los inversores individuales o los fondos que caen bajo el paraguas. Además, debido a que los fondos paraguas suelen ser utilizados por los fondos de cobertura para reunir los activos de los inversores en tierra y en el extranjero, esta estructura puede dar lugar a algunas complicaciones legales y relacionadas con los impuestos. Por último, la creación de una estructura de fondo paraguas puede ser onerosa, lenta y costosa.

Si bien los beneficios de un fondo paraguas pueden llegar hasta los inversores, hay costos y complejidades que deben considerarse.

³⁸ Ver www.fool.com/knowledge-center/what-is-an-umbrella-fund.aspx