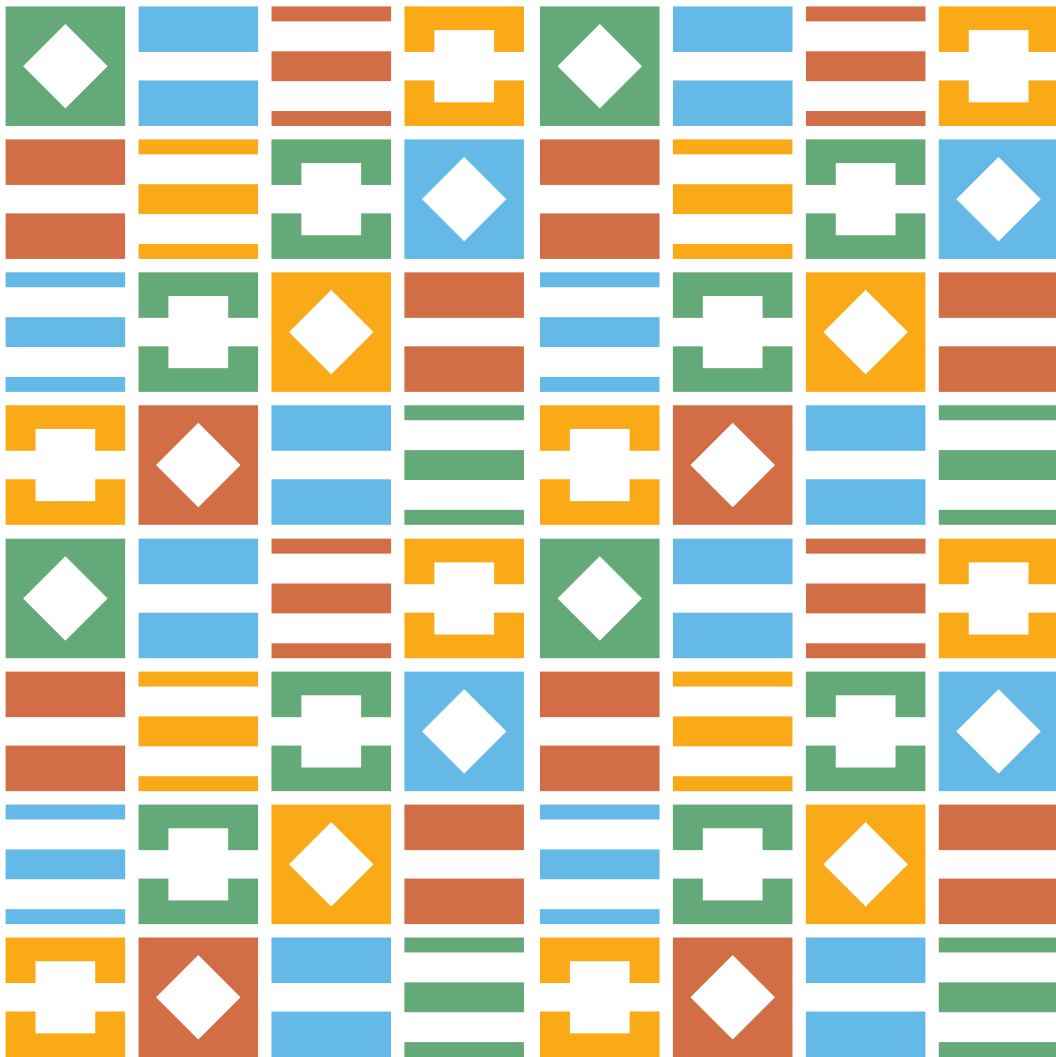


Guía de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la creación, la operación y el seguimiento de fondos financieros para el desempeño ambiental

Estudios de caso:

El Fondo Amazonía y otros fondos de desempeño ambiental en América Latina



Septiembre 2022

Créditos

Este documento fue elaborado y financiado por la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la GIZ en el marco del Fondo de Innovación de la Red Sectorial de Gestión Ambiental y Desarrollo Rural en América latina y el Caribe, junto al Proyecto Cooperación con el Fondo Amazonía / BNDES.

Equipo Workstream GIZ:

Alejandra Bolde Coto — GIZ MÉXICO

Alicia Spengler — GIZ BRASIL

Aracely Salazar Antón — GIZ ECUADOR

Carlos Cubas — GIZ PERÚ

Ester Maria Gomila Pons — GIZ BRASIL

Heliandro Maia — GIZ BRASIL

Maria Christina Berger — GIZ COLOMBIA

Autores:

Irma Jurrius (consultora)

Jaime Erazo (consultor)

Revisión técnica:

Alicia Spengler — GIZ BRASIL

Ana Lucia Murillo — Fondo de Inversión Ambiental Sostenible ECUADOR

Ester Maria Gomila Pons — GIZ BRASIL

Fernando Jaramillo — Fondo Patrimonio Natural COLOMBIA

Gilmar Navarrete — Fondo Nacional de Financiamiento Forestal COSTA RICA

Heliandro Maia — GIZ BRASIL

Nabil Kadri — Fondo Amazonia / BNDES BRASIL

Aracely Salazar Antón — GIZ ECUADOR

Maria Christina Berger — GIZ COLOMBIA

Carlos Cubas — GIZ PERÚ

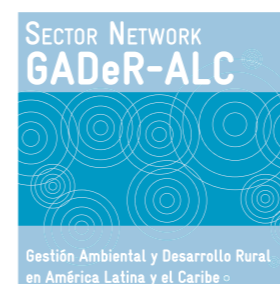
Agradecimientos:

Agradecemos a los funcionarios de los fondos que han colaborado para recolectar la información de la creación, operación y seguimiento de los fondos de desempeño ambiental objeto de esta guía y a los asesores de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la GIZ, que formaron parte del workstream. Su valioso apoyo fue la base para este análisis de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Como citar la publicación:

GIZ. 2022. Guía de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la creación, la operación y el seguimiento de fondos financieros para el desempeño ambiental. Estudios de caso: El Fondo Amazonía y otros fondos de desempeño ambiental en América Latina. Brasilia: GIZ y GADeR-ALC.

En esta publicación se ha optado por utilizar el masculino genérico clásico, entendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos géneros.





© Fondo Amazonia

Contenido

Acrónimos	6
Figuras y Tablas	8
Capítulo 1: Introducción, Objetivos y Metodología de la Guía	10
Capítulo 2: ¿A qué público está dirigida la guía?	14
2.1 ¿Cuál es el público objeto de la guía?	14
2.2 Fondos abordados en la guía	16
Capítulo 3: Marco conceptual de fondos de desempeño ambiental	18
3.1 Contexto problemático ambiental por lo que se requieren soluciones financieras ambientales	19
3.2 Contexto de gobernanza internacional en el cual surgen los fondos ambientales	23
3.3 Soluciones financieras para los problemas socioambientales a nivel mundial	27
3.4 ¿Qué es un fondo ambiental?	30
3.5 ¿Qué es un fondo ambiental de desempeño ambiental?	34
Capítulo 4: Lecciones aprendidas para la fase de creación de fondos de desempeño ambiental	38
4.1 Introducción	38
4.2 Condiciones previas que fueron la base para crear el fondo	41
4.3 Fase de creación del fondo	48
Capítulo 5: Lecciones aprendidas para la fase de operación de los fondos de desempeño ambiental	66
5.1 Introducción	66
5.2 Cumplimiento de objetivos en fase de operación del fondo	67
5.3 Sostenibilidad financiera para la capitalización del fondo	71
5.4 Procesos de gobernanza en la operación del fondo	77
5.5 Buen manejo fiduciario	85
5.6 Arreglos de implementación	89
5.7 Seguimiento, monitoreo y evaluación efectiva	94
Capítulo 6: Buenas prácticas en crear y operar fondos de desempeño ambiental	106

Acrónimos

BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CFA	Alianza para el Financiamiento de la Conservación (<i>Conservation Finance Alliance</i> , por sus siglas en inglés)
COFA	Comité Orientador del Fondo Amazonía de Brasil
CTFA	Comité Técnico del Fondo Amazonía de Brasil
CDB	Convención sobre Diversidad Biológica
CI	Conservación Internacional (ONG de conservación)
COVID 19	Enfermedad del coronavirus
GADeR-ALC	Red sectorial de Gestión Ambiental y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe de la GIZ
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (<i>Global Environment Facility</i>), por sus siglas en inglés)
GCF	Fondo Verde del Clima (<i>Green Climate Fund</i> , por sus siglas en inglés)
GIZ	Cooperación Técnica Alemana (<i>Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit</i> , por sus siglas en alemán)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> , por sus siglas en inglés)
FA	Fondo Amazonía de Brasil
FAN	Fondo Ambiental Nacional de Ecuador
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono en los Bosques de Costa Rica
FIAS	Fondo de Inversión Ambiental Sostenible de Ecuador
FMCN	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica
FONAG	Fondo de Agua de Quito
FPB	Fondo Patrimonial de Biodiversidad de México
FPN	Fondo Patrimonio Natural de Colombia
IPBES	Panel Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (<i>Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i> , por sus siglas en inglés)

IPCC	Panel Intergubernamental para Cambio Climático (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> , por sus siglas en inglés)
KfW	Banco Alemán de Inversión (<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> , por sus siglas en alemán)
M&E	Monitoreo y Evaluación
MEA	Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (<i>Millennium Ecosystem Assessment</i> , por sus siglas en inglés)
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica
NAMAS	Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (<i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i> , por sus siglas en inglés)
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas (<i>Nationally Determined Contributions</i> , por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODA	Ayuda Oficial al Desarrollo (<i>Official Development Assistance</i> , por sus siglas en inglés)
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSA	Pago por Servicios Ambientales
REDD/REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación ¹ (<i>Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries</i> , por sus siglas en inglés)
REM	Programa para pioneros en REDD (<i>REDD Early Movers</i> , por sus siglas en inglés)
SE	Servicios Ecosistémicos
TNC	<i>The Nature Conservancy</i> (por sus siglas en inglés)
USD	US dólar
UNFCCC	Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> , por sus siglas en inglés)
VA	Visión Amazonía
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza - <i>World Wildlife Fund</i> (por sus siglas en inglés)

¹ El símbolo + implica que en su implementación hay componentes de conservación, gestión sostenible de los bosques con participación de población local y aumento de las reservas forestales de carbono)

Figuras y Tablas

Figura 1: Pérdida de cobertura (2001-2020), ganancia de cobertura (2001-2012) y cobertura arbórea (2001) en el continente americano (Fuente: Hansen et al., 2013)	20	Tabla 18: Información de los fondos sobre la estructura del fondo (Fuente: autor)	60
Figura 2: Concentración de la biodiversidad en los bosques tropicales (Fuente: GRID-Arendal, 2015)	21	Tabla 19: Información de los fondos sobre su figura legal (Fuente: autor)	61
Figura 3: América Latina y el Caribe: distribución sectorial de medidas para la mitigación (Fuente: Samaniego et al, 2019)	25	Tabla 20: Información de los fondos sobre su organigrama (Fuente: autor)	62
Figura 4: Taxonomía de los mecanismos de finanzas para la conservación (Fuente: Meyers et al., 2020)	28	Tabla 21: Información de los fondos sobre las auditorías financieras (Fuente: autor)	63
Figura 5: Fondos de agua en Latinoamérica. (Fuente: ALFA, 2020)	33	Tabla 22: Información de los fondos sobre las auditorías técnicas (Fuente: autor)	65
Figura 6: Estructura general y consideraciones de diseño de un Fondo Nacional para el Clima (Fuente: Flynn y Glemarec (2011), citado por Flynn (2011))	35	Tabla 23: Información de los fondos sobre los tipos de proyectos (Fuente: autor)	68
Figura 7: Organigrama del FONAFIFO (Fuente: FONAFIFO)	81	Tabla 24: Información de los fondos sobre la operación de programas y proyectos (Fuente: autor)	69
Figura 8: Representación del modelo de cálculo de reducción de deforestación para fines de cálculo de reducción de emisiones	98	Tabla 25: Información de los fondos sobre inclusión de grupos vulnerables (Fuente: autor)	70
Figura 9: Cálculo de la reducción de emisiones de CO ₂ , provenientes de la deforestación en el Fondo Amazonía	99	Tabla 26: Información de los fondos sobre la forma del pago por desempeño (Fuente: autor)	72
Tabla 1: Principales características de fondos ambientales (Fuente: autores, con base en OCDE (2007); Bath et al. (2020); UNDP (2020))	31	Tabla 27: Información de los fondos sobre la diversificación de fuentes de pago por desempeño (Fuente: autor)	73
Tabla 2: Principales características de los 4 fondos analizados (Fuente: autor)	39	Tabla 28: Información de los fondos sobre fuente de ingreso por desempeño de mitigación del cambio climático (Fuente: autor)	74
Tabla 3: Información de los fondos sobre Estudio de Prefactibilidad (Fuente: autor)	41	Tabla 29: Información de los fondos sobre fuente de recursos con impuestos nacionales (Fuente: autor)	75
Tabla 4: Información de los fondos sobre Estudio de Factibilidad (Fuente: autor)	42	Tabla 30: Información de los fondos sobre recursos complementarios para cubrir gastos del fondo (asistencia técnica) (Fuente: autor)	76
Tabla 5: Información de los fondos de involucramiento de múltiples actores en el proceso de creación (Fuente: autor)	43	Tabla 31: Información de los fondos sobre incidencia política en el fondo (Fuente: autor)	77
Tabla 6: Información de los fondos sobre decisiones informadas en la fase de creación (Fuente: autor)	44	Tabla 32: Información de los fondos sobre transparencia de comités (Fuente: autor)	78
Tabla 7: Información de los fondos sobre marco normativo e institucional en la creación (Fuente: autor)	45	Tabla 33: Información de los fondos de perfiles de líderes (Fuente: autor)	82
Tabla 8: Criterios para el análisis de factibilidad de fondos ambientales (Fuente: adaptado de Kosmus et al., 2012))	47	Tabla 34: Información de los fondos sobre aplicación de salvaguardas (Fuente: autor)	84
Tabla 9: Información de los fondos sobre objetivos de creación (Fuente: autor)	49	Tabla 35: Información de los fondos sobre su rol (Fuente: autor)	85
Tabla 10: Información de los fondos de sus líneas de financiamiento (Fuente: autor)	50	Tabla 36: Información de los fondos sobre costos de operación (Fuente: autor)	86
Tabla 11: Información de los fondos del alineamiento con políticas y normativas (Fuente: autor)	51	Tabla 37: Información de los fondos sobre recursos humanos (Fuente: autor)	87
Tabla 12: Información la capitalización de los fondos (Fuente: autor)	53	Tabla 38: Información de los fondos sobre complejidad administrativa para recibir recursos del fondo (Fuente: autor)	88
Tabla 13: Información de los fondos y de sus acuerdos con donantes (Fuente: autor)	54	Tabla 39: Información de los fondos sobre arreglos de implementación (Fuente: autor)	89
Tabla 14: Información de los fondos de espacios de gobernanza (Fuente: autor)	55	Tabla 40: Información de los fondos sobre criterios para definición de arreglos de implementación (Fuente: autor)	90
Tabla 15: Información de los fondos de la gestión técnica (Fuente: autor)	56	Tabla 41: Información de los fondos sobre organizaciones aglutinadoras / agencias implementadoras (Fuente: autor)	91
Tabla 16: Información de los fondos sobre transparencia y salvaguardas (Fuente: autor)	58	Tabla 42: Información de los fondos sobre asistencia técnica (Fuente: autor)	92
Tabla 17: Áreas de estándares del CFA (Fuente: CFA (2020))	59	Tabla 43: Información de los fondos sobre mecanismos de convocatoria (Fuente: autor)	93
		Tabla 44: Información de los fondos sobre sistema de monitoreo (Fuente: autor)	95
		Tabla 45: Información de los fondos sobre evaluaciones y auditorías (Fuente: autor)	96
		Tabla 46: Información de los fondos métodos de monitoreo y seguimiento (Fuente: autor)	97
		Tabla 47: Información de los fondos sobre indicadores (Fuente: autor)	100
		Tabla 48: Información de los fondos de monitoreo de salvaguardas (Fuente: autor)	101
		Tabla 49: Información de los fondos de involucramiento interno y externo en sistema de monitoreo (Fuente: autor)	102
		Tabla 50: Información de los fondos de importancia de auditorías externas (Fuente: autor)	103
		Tabla 51: Información de los fondos sobre digitalización de información en página web (Fuente: autor)	105

1.

Introducción, Objetivos y Metodología de la Guía

Los pagos por servicios ambientales (PSA) son un medio por el cual usuarios de servicios ecosistémicos pagan a los proveedores de esos servicios, motivándoles a dar un manejo adecuado a ellos. La conciencia de la importancia de los servicios ecosistémicos para los ingresos, la seguridad alimentaria y el bienestar humano genera a nivel mundial una tendencia de crear mecanismos financieros como los PSA. Los fondos de desempeño ambiental son los instrumentos que permiten la movilización de esas transferencias monetarias condicionadas desde el interesado hacia el proveedor vinculado al cumplimiento de conductas ecológicas sostenibles.

El “Fondo Amazonía” (FA) en Brasil es una experiencia exitosa de fondo de desempeño ambiental y ha servido de ejemplo para la creación de fondos y mecanismos similares en otros países. Ha sido creado con la intención de atraer donaciones para aplicaciones no reembolsables para prevenir, monitorear y combatir la deforestación, promoviendo la conservación de los bosques y con foco en el bioma Amazonía. Otra experiencia exitosa es el “Fondo Nacional de Financiamiento Forestal” (FONAFIFO) en Costa Rica que maneja fondos estatales del impuesto a los combustibles y la recaudación del canon hídrico y se encuentra enmarcado en la estrategia REDD+ de Costa Rica. El fondo está orientado a la conservación y restauración de bosques con el fin de mantener los servicios ecosistémicos para la población costarricense. Los fondos “Fondo Patrimonio Natural” (FPN) de Colombia y “Fondo de Inversión Ambiental Sostenible” (FIAS) de Ecuador captan recursos de diferentes índoles y son orientados a la gestión ambiental en general. Entre ellos se encuentran recursos REDD+, recursos de conservación de cuencas hidrográficas, entre otros PSA.

GADeR-ALC es una red sectorial de Gestión Ambiental y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la GIZ. Esa red busca la gestión de conocimiento a nivel regional en los sectores de medio ambiente, biodiversidad, agua, energía, agricultura, clima y ciudades, con el fin de generar innovaciones, compartir lecciones aprendidas y posibilitar la cooperación intersectorial.

En el contexto de la Convocatoria 2020 del Fondo de Innovación de GADeR-ALC, se desarrolló el *workstream* “Fondos financieros para pagos por desempeño ambiental: La experiencia innovadora del Fondo Amazonía”. Su objetivo fue realizar intercambios y elaborar una guía para promover la creación de instrumentos financieros para el pago por el desempeño ambiental que permitan fortalecer las iniciativas que protegen la biodiversidad, el clima y el desarrollo sostenible para las poblaciones locales en todos los países de la Amazonía y otras regiones de América Latina y el Caribe.

En el marco de este *workstream* se organizaron eventos y se levantó información sobre el proceso de creación y operación de cuatro fondos exitosos en América Latina y el Caribe mencionados anteriormente. Del análisis de esos fondos se definió una serie de lecciones aprendidas que dieron la base para esta guía de buenas prácticas y lecciones aprendidas para la creación y operación de fondos financieros para el desempeño ambiental.

Al poner a disposición lecciones aprendidas y buenas prácticas en la guía, esperamos orientar a interesados en crear fondos de desempeño ambiental en cómo abordar la fase de creación de fondos y ayudar a administradores de fondos en sus procesos de mejora en la operación de esos fondos.

Esta guía presenta lecciones aprendidas a partir del análisis de los cuatro fondos seleccionados. La principal lección aprendida es que, al tener cada país su propio marco normativo, institucional, prioridades, experiencias previas y dinámica política, la creación y operación de los fondos debe regirse según el contexto de cada país. En la creación del fondo no se puede seguir una fórmula única construida únicamente a partir de lecciones aprendidas. Con las lecciones

aprendidas, esperamos permitir que el lector de la guía pueda reflexionar sobre las diferentes opciones que existen para crear y operar un fondo. De esa manera, podrá identificar cuáles son los caminos más adecuados, de acuerdo con el contexto local. Al final de la guía, hemos consolidado como buenas prácticas las lecciones aprendidas más destacadas ocurridas en dos o más fondos.

© GIZ



El **objetivo principal** de esta guía es:

Presentar buenas prácticas y lecciones aprendidas para la creación y operación de fondos financieros en América Latina y el Caribe para el desempeño ambiental. Para cumplir ese objetivo se dieron los siguientes pasos metodológicos:

- **Sistematizar y presentar el marco teórico de los fondos financieros para el desempeño ambiental;**
- **Diseñar una ficha de estudio de caso para la recopilación de información sobre los fondos;**
- **Recoger información de los cuatro fondos en América Latina y el Caribe seleccionados para este proceso de sistematización**
 - Fondo Amazonía (FA)
 - Fondo Patrimonio Natural (FPN)
 - Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)
 - Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS)
- **Sistematizar la información de los cuatro fondos con base en criterios claves de fondos financieros para el desempeño ambiental**
 - Información general
 - Actores involucrados en la creación y operación del fondo
 - Condiciones previas a la creación del fondo
 - Aspectos claves en la fase de creación y operación del fondo
 - Aspectos claves en el seguimiento, monitoreo y evaluación del fondo
- **Identificar y validar lecciones aprendidas de creación y operación de fondos financieros para el desempeño ambiental**
 - Envío de la ficha metodológica y las lecciones aprendidas a los fondos para su revisión y comentarios
 - Reunión técnica para el intercambio de información y revisión de lecciones aprendidas e identificadas.
 - Revisión por parte de funcionarios de los fondos y GIZ
 - Identificación de buenas prácticas a partir de las lecciones aprendidas destacadas

2.

¿A qué público está dirigida la guía?

2.1

¿Cuál es el público objeto de la guía?

La propuesta de desarrollar esta guía surgió de las reflexiones realizadas en los espacios de intercambio en el marco del *workstream* “Fondos financieros para pagos por desempeño ambiental: La experiencia innovadora del Fondo Amazonía”, por parte de funcionarios de los fondos y el personal de GIZ. Entre esas reflexiones se destaca la importancia de compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas con futuros funcionarios de fondos, buscando que los éxitos y fracasos de los fondos existentes ayuden en la creación y operación de futuros fondos.

El público objeto de la guía es:

- Personas de instituciones u organizaciones que se encuentren en el proceso de crear un fondo de desempeño ambiental;
- Funcionarios de fondos de desempeño ambiental que se encuentren relacionados con la operación de su fondo;
- Personal de agencias de cooperación internacional y ONG ambientales que brinden asistencia técnica en la creación y operación de fondos;
- Personal de universidades que realicen investigación aplicada u ofrezcan asistencia técnica en la creación y la operación de fondos.

© FONAFIFO



2.2 Fondos abordados en la guía

La elaboración de esta guía sobre la creación y operación de fondos financieros para pagos por desempeño ambiental partió de la experiencia innovadora del Fondo Amazonía en Brasil con recursos REDD+ de mitigación del Cambio Climático vinculados a la conservación y restauración de bosques. El pago del donante al Fondo Amazonía se hace de manera *ex post* y las sumas son definidas a partir del desempeño ambiental alcanzado. Esa es una de las diferencias entre los fondos de desempeño y los fondos ambientales.

En los eventos de intercambios “Experiencias de Fondos Financieros para pagos por desempeño ambiental: Buenas prácticas y lecciones aprendidas” llevados a cabo en el marco del *workstream* se creó un canal de comunicación y diálogo entre Brasil, Colombia, Ecuador y Costa Rica.

Del intercambio entre esos cuatro países, nació la idea de generar una “Guía de Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas en la Creación, Operación y Seguimiento de Fondos Financieros para el Desempeño Ambiental” que sirva de orientación para otros fondos en potencial.

Se decidió recolectar aportaciones de otros dos fondos con programas REDD+ con pagos *ex post*: El Fondo Patrimonio Natural (FPN), de Colombia, y el Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS), de Ecuador. En el análisis se incluyeron también el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), de Costa Rica, que, aunque inicialmente no había sido un fondo de desempeño ambiental con pago *ex post*, incorpora actualmente la estrategia REDD+ de Costa Rica. Por su larga trayectoria, esa estrategia cuenta con muchas lecciones aprendidas y valiosas para esta guía.

Cabe destacar que esta guía no tuvo en cuenta en su análisis a los fondos climáticos que operan a nivel regional y global, como el Fondo para el Medio Ambiente Global (GEF), el Fondo Verde del Clima (GCF) y los Fondos de Agua que operan en América Latina y el Caribe.

© Fondo Amazonía



3.

Marco conceptual de fondos de desempeño ambiental

El desarrollo y el bienestar humano dependen de los ecosistemas y los servicios que los ecosistemas proporcionan, como los alimentos, el combustible, el agua, la regulación del clima, la satisfacción espiritual y el placer estético. A pesar de que los servicios ecosistémicos son vitales para el bienestar humano, el modelo de desarrollo económico ha llevado a una degradación ambiental (Kosmus et al., 2012, MEA, 2005).

Los fondos de desempeño ambiental surgen por la preocupación con los problemas socioambientales, como el cambio climático y la degradación de los servicios ecosistémicos. Esos fondos han sido creados como respuesta y solución financiera, para facilitar el pago a proveedores pero también para mantener o restaurar los servicios ecosistémicos. De esa manera, mediante su acción u omisión permiten la conservación, el uso sostenible o la restauración de los ecosistemas y, con ellos, los servicios que brindan a la sociedad. El financiamiento puede venir de fuentes diversas, como recursos públicos, tasas de pagos de usuarios de los recursos, impuestos, medidas de compensación y cooperación internacional.

Para mejor comprender el panorama en el cual se implementan los fondos de desempeño ambiental, este capítulo presenta el contexto de la problemática ambiental enfrentada con esos mecanismos financieros ambientales (subcapítulos 4.2 y 4.3). El subcapítulo 4.4 presenta un panorama de soluciones financieras en el cual se desarrollan los fondos de desempeño ambiental. Posteriormente, en los subcapítulos 4.5 y 4.6, se entra en más detalle a analizar los fondos ambientales y los fondos de desempeño ambiental como preparación a los capítulos 5 y 6 de esta guía.

3.1

Contexto problemático ambiental por lo que se requieren soluciones financieras ambientales

Desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, y principalmente desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, crece la preocupación con la degradación del medio ambiente. También surge una preocupación de cómo el modelo de desarrollo económico, basado en el uso ilimitado de los recursos naturales, afectará de inmediato y a largo plazo el bienestar y el desarrollo económico en todo el mundo. Esa reflexión promueve el avance del concepto de desarrollo sostenible (Jackson, 2013), que ha sido parte integral de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y constituye la base de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Existen numerosas investigaciones sobre la degradación del ambiente y sobre cómo esa degradación afecta el bienestar humano ahora y en el futuro. Además, se han desarrollado soluciones potenciales para los problemas socioambientales. Naciones Unidas junta ese conocimiento científico en sus informes de evaluación sobre el cambio climático elaborados por parte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en la “Evaluación de los Ecosistemas del Milenio” y las evaluaciones siguientes de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES).

Uno de los problemas principales abordado tanto por las evaluaciones del IPCC como del IPBES es **la deforestación**. A nivel mundial, ese fenómeno alcanza 177,5 millones de hectáreas desde 1990. La pérdida anual promedio ha sido de 7,8 millones de hectáreas entre 1990 y 2000; 5,2 millones de hectáreas entre 2000 y 2010; y 4,7 millones de hectáreas entre 2010 y 2020 (FAO, 2021). La problemática ambiental en América Latina no es ajena a la problemática a nivel mundial. La deforestación en Sudamérica fue de 129,4 millones de hectáreas entre 1990 y 2020, representando el 3,0% del área en bosques del mundo en 2000, mientras que en Norte y Centro

América se perdieron 2,5 millones de hectáreas, representado un 0,06% del área de 1990 (FAO, 2021). En el mapa 1 es posible ver las zonas del continente americano con áreas de pérdida y ganancia de cobertura boscosa entre 2001 y 2020. Las causas primarias de la deforestación se relacionan con la expansión de los pastos para la ganadería, la conversión de bosques para expansión agrícola (cultivos agroindustriales y de subsistencia), la deforestación para minería, silvicultura y acuicultura (Armenteras et al. 2017, Ardila et al, 2020). Algunas de las causas secundarias se relacionan con el establecimiento de infraestructura de transporte, políticas agrarias y de desarrollo y presión poblacional (Armenteras et al. 2016, Ardila et al, 2020).

- Ganancia de cobertura arbórea (2001-2012)
- Pérdida de cobertura arbórea (2001-2020)
- Cobertura arbórea (2001)

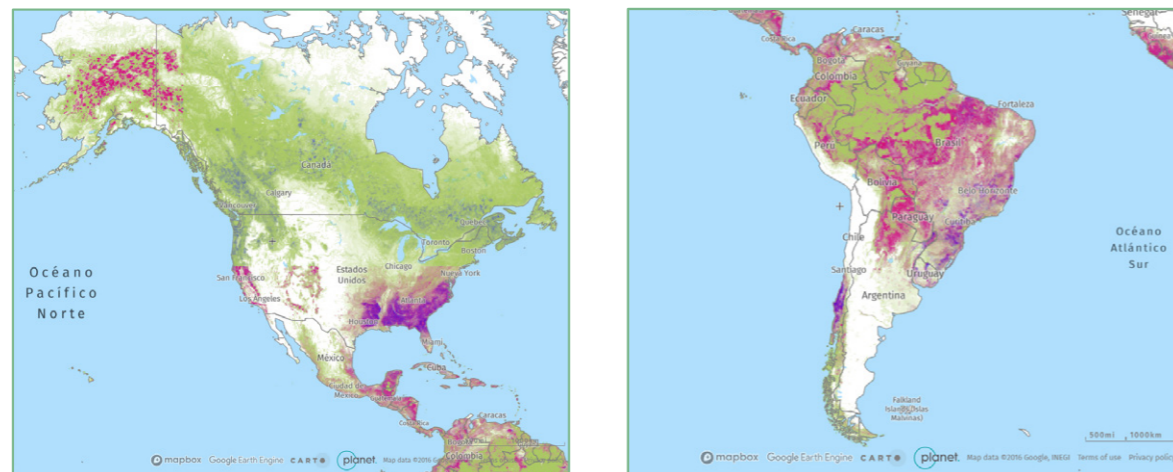


Figura 1: Pérdida de cobertura (2001-2020), ganancia de cobertura (2001-2012) y cobertura arbórea (2001) en el continente americano (Fuente: Hansen et al., 2013)

Otro de los problemas ambientales a nivel mundial es la **pérdida de la biodiversidad**. La mayor biodiversidad mundial está concentrada en los países con bosques tropicales (ver mapa 3). Esa biodiversidad produce servicios ecosistémicos. En el continente americano, el 65% de las contribuciones de la naturaleza para las personas está en declive, con cerca de 14.000 especies con un alto riesgo de extinción (IPBES, 2018). Las causas más importantes de pérdida de biodiversidad se relacionan con el creci-

miento poblacional, los patrones de crecimiento económico, debilidad de sistemas gubernamentales e inequidad, la fragmentación, conversión de hábitat, la sobreexplotación y sobreutilización de recursos (IPBES, 2018).

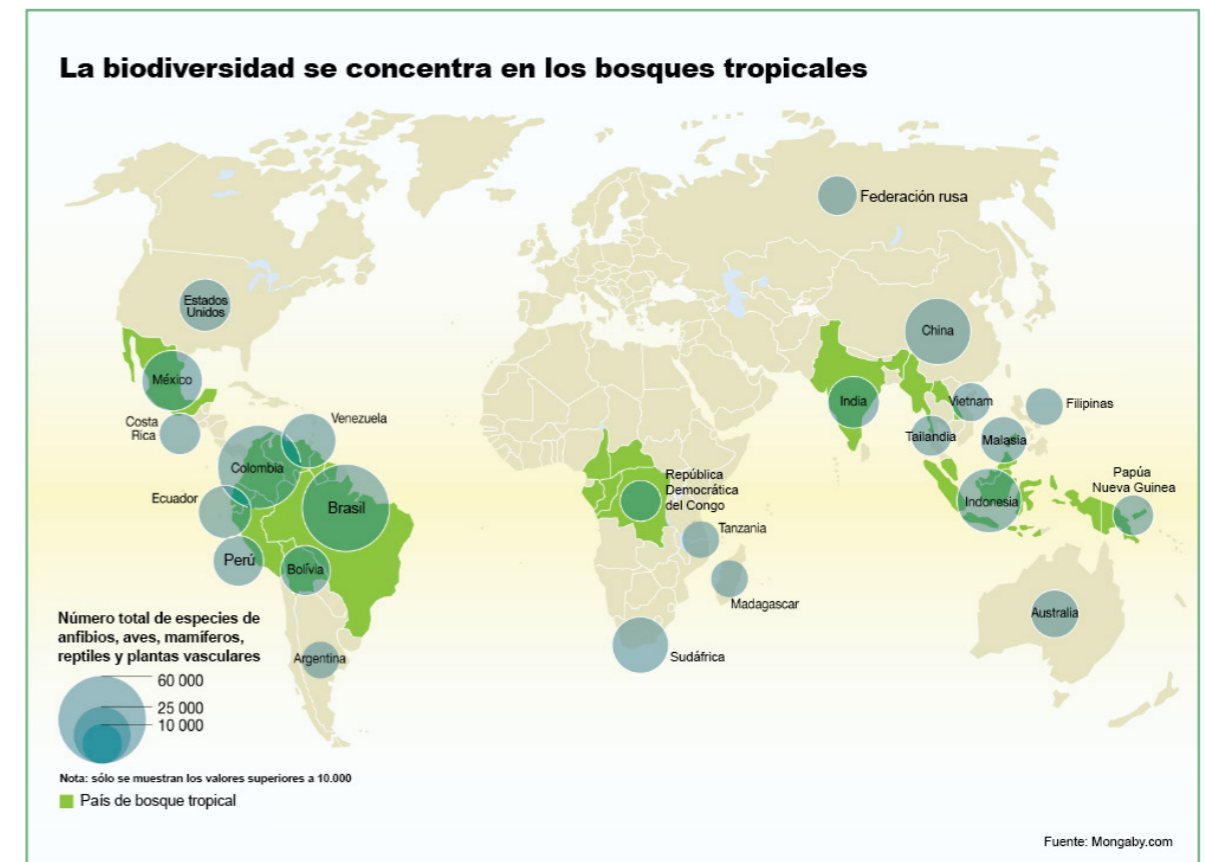


Figura 2: Concentración de la biodiversidad en los bosques tropicales (Fuente: GRID-Arendal, 2015)

El cambio climático es actualmente la problemática ambiental más discutida a nivel mundial. Las emisiones de gases de efecto invernadero en América Latina, representaron cerca del 10% de las emisiones totales en el mundo en 2018 (Wellenstein y Hickey, 2021). Los inventarios de gases de efecto invernadero en los países de la región muestran que los principales sectores emisores son: energía (43%), agricultura (23%) y cambios de uso de suelo (23%) (Crumpler et al., 2020). Esa es una situación mucho más pronunciada en Sudamérica que en Centro América.



© FONAFICO

Los efectos del cambio climático en la región se relacionan con (i) pérdidas en los sectores de turismo y de pesca, con una pérdida del 80% en corales del Caribe (Wellenstein y Hickey, 2021); (ii) incremento de la vulnerabilidad de los agroecosistemas en el 80% de los países (Crumpler et al 2020); (iii) pérdida de las fuentes de agua dulce para consumo, irrigación y generación de energía por hidroeléctricas, como resultado de la pérdida de los glaciares (Wellenstein y Hickey, 2021); (iv) inundaciones y sequías, como fenómenos observados y proyectados más frecuentemente relacionadas con riesgos climáticos (Crumpler et al. 2020); (v) la pérdida de bienes e infraestructura productiva, la pérdida de medios de vida rurales e ingresos, pobreza y desigualdad (Crumpler et al. 2020).

Esas problemáticas ambientales se interrelacionan con diversas condiciones socioeconómicas en la región (Crumpler et al. 2020). El porcentaje de personas con malnutrición ha disminuido mientras que el total de personas sin seguridad alimentaria crece; el crecimiento de las zonas urbanas ha sobrepasado el de las zonas rurales; los sistemas de cultivo son muy diversos, variando desde sistemas de subsistencia hasta sistemas integrados con mercados globales; la región se mueve desde una clasificación de ingresos medianos hasta ingresos medianos altos, con diferencias significativas entre los países.

Es en ese contexto que se desarrollan iniciativas nacionales e internacionales en favor de la conservación y el desarrollo sostenible. Desde hace cerca de 40 años² hay iniciativas de fondos ambientales para la conservación. Actualmente ya son cerca de 108 fondos a nivel mundial (Bath et al., 2020). En el siguiente capítulo se evidencia un panorama de soluciones ambientales en el cual surgieron esos fondos.

3.2

Contexto de gobernanza internacional en el cual surgen los fondos ambientales

Algunas de las acciones que se han tomado para enfrentar los más apremiantes problemas ambientales, tanto en la región como en el mundo, se relacionan con diferentes acuerdos internacionales, como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

En 2000 surge una nueva alianza para enfrentar los problemas socioambientales en el mundo, llamada los Objetivos del Milenio. En 2015 esos objetivos evolucionaron hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que, junto con la Agenda 2030, fueron adoptados en 2015 por la Asamblea General de la ONU para establecer una visión transformadora y lograr sostenibilidad económica, ambiental y social. Para los temas ambientales, los objetivos 13 y 14 plantean propuestas para la protección y el uso sostenible de los océanos y los ecosistemas terrestres, el combate a la desertificación, la reducción de la degradación de tierras y la pérdida de la biodiversidad. En el objetivo 15 se establecieron metas relacionadas con el combate al cambio climático y sus efectos. Los objetivos 2, 3, 6, 7, 8, 10 y 11 tienen una relación indirecta con los problemas socioambientales y plantean metas, como, por ejemplo, el desarrollo sostenible y el uso racional de los servicios ecosistémicos (CODS, 2020).

² Los primeros fondos ambientales fueron creados en 1991 en Bután y Panamá (Bath et al., 2020)

El Acuerdo de París fue adoptado en 2015 con el objetivo de “lograr que la temperatura mundial no aumente más de 2 °C y crear mecanismos que limiten dicho aumento por debajo de 1,5 °C sobre los niveles preindustriales” (Samaniego et al. 2019). Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) constituyen el aporte de cada país para enfrentar el cambio climático y lograr una reducción de emisiones en un esfuerzo global. Los NDC definen las metas de mitigación y adaptación, así como los sectores prioritarios y las necesidades de financiamiento (Samaniego et al. 2019). En un escenario sin la implementación de NDC, las emisiones crecerían un 45% entre 2015 y 2030. Actualmente, las propuestas de implementación de NDC permiten estimar una reducción de emisiones del 36% para 2030 (Crumpler et al., 2020). A pesar de lo expuesto anteriormente, las contribuciones propuestas para la reducción de emisiones no lograrían alcanzar las metas con respecto al calentamiento global. Al contrario, generarían un incremento de 3°C para 2100 (Samaniego et al. 2019). Parte importante de las propuestas de mitigación de los países en América Latina se concentra en acciones relacionadas con la energía, usos de la tierra y agricultura y, en menor medida, agua, vivienda e infraestructura (véase figura 3).



País / sectores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Chile										
Brasil										
Costa Rica										
Guatemala										
Paraguay										
Dominica										
El Salvador										
Antigua y Barbuda										
Argentina										
Barbados										
Haiti										
Honduras										
Perú										
Uruguay										
Venezuela (República Bolivariana de)										
México										
Nicaragua										
República Dominicana										
Bélice										
Bolivia (Estado Plurinacional de)										
Colombia										
Ecuador										
Bahamas										
San Vicente y las Granadinas										
Trinidad y Tabago										
Granada										
Cuba										
Guyana										
Panamá										
Suriname										
Saint Kitts y Nevis										
Santa Lucía										
Jamaica										

Figura 3: América Latina y el Caribe: distribución sectorial de medidas para la mitigación (Fuente: Samaniego et al, 2019)



© GIZ / Juan Práginestós

La Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) es un tratado multilateral firmado por 156 países durante la ECO92 en Río de Janeiro, en 1992. Ella tiene como objetivos la conservación de la biodiversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de beneficios provenientes del acceso a los recursos genéticos. En 2010, se adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, juntamente con las metas de biodiversidad de Aichi, para trabajar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica. La evaluación de ese plan mostró que ninguna de las 20 metas se logró plenamente, aunque seis metas se han logrado parcialmente (Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica, 2020). La implementación total del plan no se logró, una vez que los países no establecieron metas efectivas y no hubo financiamiento adecuado, así como tampoco conocimiento y responsabilidad sobre la conservación de la biodiversidad (Xu et al., 2021). Por lo tanto, se propone que, para lograr las metas definidas para 2050, se deben incrementar las fuentes de financiamiento, con la adición de fuentes como los esquemas de pago por servicios ambientales. En el siguiente subcapítulo se abordan las soluciones financieras para la problemática socioambiental.

3.3

Soluciones financieras para los problemas socioambientales a nivel mundial

Las Naciones Unidas mencionan que, para alcanzar los ODS en los países en vías de desarrollo, se requiere movilizar 2,5 billones de dólares anuales, además de un billón adicional para la lucha contra la COVID-19 (OCDE, 2020). Esos recursos son necesarios para hacer las inversiones para cambiar las estructuras de desarrollo hacia un modelo de desarrollo más sostenible. En las últimas décadas ha habido cambios en marcos jurídicos e institucionales en favor del cuidado del medio ambiente y la incorporación de medidas de prevención y mitigación de daños ambientales en los procesos de desarrollo sostenible. Las empresas prueban cambios en sus procesos productivos incorporando medidas y tecnologías a favor del medio ambiente y se implementan iniciativas que financian buenas prácticas ambientales y la internalización de los costos de oportunidad del uso de recursos naturales (MEA, 2005). Dentro de esas iniciativas se encuentran las soluciones financieras que buscan pagar por las medidas necesarias para mejorar el medio ambiente a nivel local, nacional, regional e internacional y llegar a cumplir los ODS.

En 2015 fue adoptada la Agenda de Adís Abeba, con el objetivo de establecer un nuevo marco financiero para movilizar recursos para promover el desarrollo sostenible. Las siete áreas temáticas definidas en esa agenda son (UN y IATF, 2016) a) recursos públicos domésticos; b) financiamiento y negocios privados nacionales e internacionales; c) cooperación internacional para el desarrollo; d) comercio internacional como motor del desarrollo; e) deuda y sostenibilidad de la deuda; f) trabajo con temas sistémicos; g) ciencia, tecnología, innovación y desarrollo de capacidades. La OCDE (2020) reconoce que los impactos de la COVID-19 en los diferentes países han incrementado la brecha financiera para lograr los ODS y disminuido las inversiones para frenar la degradación ambiental. También muestra que es importante cambiar la manera en que se realizan los finan-

ciamientos y, en particular, alinear las políticas domésticas para reducir las barreras en el cumplimiento de los ODS.

Dentro de la gama de soluciones financieras se encuentran los mercados de carbono, concesiones de áreas protegidas, *crowdfunding*, canje de deuda por naturaleza, loterías, impuestos y fondos ambientales (UNDP, 2021).

Meyers et al. (2020) clasifican los mecanismos de financiamiento para la conservación en siete categorías generales, donde los fondos ambientales son una estrategia dentro de la asistencia financiera y otras transferencias (véase figura 4).

Categoría	Subcategoría
A. Inversiones basadas en el retorno	Micro finanzas Inversión y crowdfunding entre pares (<i>Peer-to-peer P2P</i>) Inversionistas ángel, incubadoras y financiamiento de emprendimientos (<i>Venture Capital</i>) Mercado de capitales Deuda: leasing, préstamos bancarios, notas, y financiamiento del comercio Estrategias de inversiones sostenibles
B. Instrumentos económicos	Impuestos relacionados con medio ambiente Tarifas y cargos Permisos mercadeables de uso de recursos Multas y penalidades Compensaciones y <i>offsets</i> Esquemas de subsidios motivados por temas ambientales
C. Asistencia financiera y otras transferencias	Asistencia oficial para el desarrollo (ODA) Filantropía del sector privado y corporativo Fondos fiduciarios para la conservación / Fondos ambientales Remesas
D. Negocios y mercados	Negocios para la conservación Resiliencia en la cadena de abastecimiento Responsabilidad Social Corporativa y sostenibilidad Compensaciones voluntarias

E. Manejo financiero Público	Planificación, presupuestos y desembolsos fiscales públicos Transferencias fiscales Asistencia financiera del gobierno Reforma a subsidios perjudiciales Destinar ingresos para la naturaleza
F. Manejo del riesgo	Productos de seguros Pagos por el éxito Finanzas combinadas
G. Eficiencia financiera	Efectividad del manejo Asociaciones público privadas Contabilidad integrada Integración de la biodiversidad en el desarrollo

Figura 4: Taxonomía de los mecanismos de finanzas para la conservación (Fuente: Meyers et al., 2020)

En el caso del financiamiento climático, existen varias estimativas de la brecha financiera para financiar las actividades de mitigación y adaptación. Por una parte, Macquarie et al. (2020) estimaron que en 2019 el flujo de recursos de financiamiento climático fue de entre 608.000 y 622.000 millones de dólares. Adicionalmente, los recursos necesarios para mantener un escenario de incremento de 1,5°C hasta 2050 está entre 1,6 y 3,8 billones de dólares anuales. Es decir, aún existe un déficit de entre 1 y 2,2 billones de dólares anuales, con la posibilidad de que esos valores se incrementen como resultado del efecto de la COVID-19. Por otra parte, Coninck et al. (2018), en un estudio para el IPCC, determinaron que la inversión entre 2015 y 2035 para limitar el calentamiento a 1,5°C, sólo en el sector de energía, sería de 2,38 billones de dólares anuales. Eso corresponde al 2,53% del PIB total global. Para mantener un límite de calentamiento global de 2°C e incorporar otros sectores, como transporte, infraestructura y eficiencias en la demanda de energía, la OCDE estima unos gastos totales anuales de 6,38 billones de dólares, con una participación estimada en el PIB global de un 6%.

En el siguiente subcapítulo se analizará con más detalle la solución financiera de los fondos ambientales.

3.4 ¿Qué es un fondo ambiental?

En los subcapítulos anteriores se mostró la problemática ambiental y el contexto en el cual se generó la necesidad de buscar soluciones para financiar acciones que promuevan la conservación y el uso sostenible de los servicios ecosistémicos e implementar buenas prácticas ambientales. Esas soluciones deben contribuir para el alcance de los convenios internacionales de Diversidad Biológica, Lucha contra la Desertificación y Cambio Climático etc., los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y las políticas socioambientales en cada uno de los países.

Los fondos ambientales son instrumentos o mecanismos que permiten la transferencia de recursos de un actor público o privado, interesado en mantener, conservar, usar o mejorar un servicio ecosistémico o buenas prácticas socioambientales, a un proveedor del servicio ecosistémico o actor que implementa buenas prácticas ambientales o contribuye a la protección de ese servicio ecosistémico.

Un fondo ambiental es un mecanismo financiero que permite el financiamiento de proyectos ambientales. Pueden ser definidos como una “entidad legal independiente y vehículo de inversión para ayudar a movilizar, combinar y supervisar la recolección y asignación de recursos financieros para fines ambientales” (PNUD, 2021). Los fondos son manejados por encargos fiduciarios ambientales³, por bancos o por el gobierno (Meyers et al, 2020). Operan como instituciones de financiamiento para la conservación. Más que implementadores de proyectos, se enfocan en la movilización de recursos (Bath et al., 2020).

Si bien todos los fondos tienen en común la transferencia de recursos de un financiador hacia proveedores de servicios ambientales, por medio de

³ Los encargos fiduciarios ambientales pueden definirse como instituciones privadas, legalmente independientes, que proveen financiamiento sostenible para la conservación de la biodiversidad, en particular para el apoyo de acciones ambientales como la protección de áreas protegidas, medios de vida sostenibles y otras metas de conservación (Conservation Finance Alliance, 2014, citado por Meyer et al. 2020)

un ente tercero, difieren en características básicas según su objetivo, el interés de los actores, el marco político, jurídico, institucional, social y ambiental en el país, entre otros. La tabla 1 presenta algunas características de fondos ambientales y una variedad en orientaciones que puede haber en fondos ambientales.

Características de Fondos Ambientales	
Financiador del Fondo	Público/ Privado /Mixto; Nacional/ Internacional/ Mixto
Obligatoriedad de aportar al Fondo	Voluntario/ Obligatorio
Tipo de pago al fondo	Productos/ Desempeño; Pagos uniformes o diferenciados
Fuente de recursos del Fondo	Ejemplos: Contribuciones de pago de derechos, Presupuesto de Egresos de la Federación en cada país, Donaciones nacionales e internacionales, incluyendo fondos ODA, Venta de créditos a nivel nacional e internacional, El valor de las reducciones certificadas, Canje de deuda por naturaleza, Impuestos o subsidios
Figura jurídica de creación del fondo	Decreto, Acta privada de constitución, Ley
Ente que maneja el fondo	Banco público/ privado, ONG, Entidad pública, Fideicomiso
Gobernanza del fondo	Únicamente el ente que maneja el fondo, Comités, Comisiones, Mesas técnicas.
Tipo de pago desde el Fondo	Proyectos/Desempeño / Pagos uniformes o diferenciados
Beneficiarios del fondo	Ejemplos: Personas naturales, Organizaciones sociales y de base comunitaria, Entes públicos y agencias gubernamentales, ONG, Pequeñas y medianas empresas
Tipos de proyectos e inversiones	Ejemplos: Restauración de funciones ambientales, Conservación de funciones ambientales, Costos de oportunidad de uso de suelo, Buenas prácticas ambientales, Infraestructura y equipamiento, Investigación, Educación, capacitación y entrenamientos, Fortalecimiento organizacional, Compra de tierras, Costos de personal, Inversión en proyectos de vida para las comunidades, Promoción de acciones de mitigación y compensación, Inversiones para hacer viables actividades productivas no sostenibles, Inversiones de pequeños negocios para estar listos para inversiones que realizan sus actividades de manera sostenible, inversiones para la descontaminación, Implementación de medidas de adaptación al cambio climático y fomento de cadenas de valor sostenibles.

Áreas programáticas	Ejemplos: Bienestar de las comunidades locales, Prioridades definidas en planes de desarrollo nacional y estrategias, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Prioridades definidas en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Planes de acción, Metas de Aichi, Prioridades definidas en el NDC del UNFCCC.
---------------------	--

Tabla 1: Principales características de fondos ambientales (Fuente: autores, con base en OCDE (2007); Bath et al. (2020); UNDP (2020))

Ejemplos de fondos ambientales son el Fondo de Agua de Quito (FO-NAG), en Ecuador, que fue el primer fondo de agua que se creó en 2000 en Latinoamérica; el Fondo Amazonía (FA) y el Fondo Nacional del Medio Ambiente (FNMA), en Brasil; el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN) y el Fondo Patrimonial de Biodiversidad (FPB), en México; el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), en Costa Rica; el Fondo Patrimonio Natural de Colombia y el Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS), en Ecuador. Como esta guía está orientada en fondos ambientales de desempeño ambiental, el siguiente subcapítulo explica las particularidades de algunos de esos fondos.

Los fondos de Agua en América Latina

Los primeros fondos en América Latina fueron fondos de agua. En ellos las comunidades que cuentan con tierras en la parte alta de las cuencas hidrográficas son vigilantes y cuidadores de los servicios ecosistémicos hídricos, mediante la implementación de acciones como revegetalización, restauración de vegetación riparia, no deforestación de los bosques, establecimiento de buenas prácticas agrícolas y pecuarias, restauración y creación de humedales y manejo de vías. Esas actividades contribuyen a que se mantengan o mejoren los servicios hídricos relacionados con la purificación del agua, la mitigación del riesgo de inundaciones, recarga de acuíferos y la reducción de la erosión. Los usuarios del agua en la parte baja de las cuencas reciben los beneficios por los servicios hídricos generados aguas arriba y son la fuente de

fondos de incentivos para ser implementados aguas arriba, en la forma de pagos en efectivo, asistencia técnica o materiales (Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua ALFA, 2020).

Hasta 2018, se habían creado 24 fondos de agua en América Latina, mientras que otros estaban en proceso de creación y prospección. Se destacan México, Colombia y Brasil como los países en donde más iniciativas se están gestionando (véase mapa figura 1). Algunos de los beneficios generados por los fondos de agua son: 227.173 hectáreas conservadas, 23.823 familias participan de los proyectos en las cuencas, 205 millones de dólares han sido apalancados por los fondos, y 89 millones de personas son beneficiarios potenciales de los servicios ecosistémicos de agua (ALFA, 2020).



Figura 5: Fondos de agua en Latinoamérica. (Fuente: ALFA, 2020)

3.5 ¿Qué es un fondo ambiental de desempeño ambiental?

Los fondos ambientales de desempeño tienen como característica específica el hecho de que un comprador está dispuesto a invertir recursos en el fondo para que sean entregados a un agente, quien asume la responsabilidad de lograr resultados predefinidos en materia ambiental. Los resultados se definen de antemano y el financiamiento solo ocurre después que los resultados son alcanzados y su cumplimiento se verifica de forma independiente (OCDE, 2014).

El fondo de desempeño ambiental es un mecanismo que funciona como intermediario entre un interesado en financiar el desempeño ambiental y el proveedor del desempeño ambiental. Si bien en los fondos ambientales generales se monitorean y evalúan los impactos ambientales, en los fondos de desempeño ambiental ese M&E tiene un peso mayor en cuanto a su rigor y alcance, porque es a partir de ese proceso que se define el aporte del financiador.

La variedad de fondos ha dado lugar a diferentes estructuras de fondos. Cada uno busca maximizar la entrega de financiamiento, es decir, los resultados ambientales deseados en el contexto en el cual se crea el fondo. Para Flynn (2011), son seis los elementos claves que constituyen la estructura básica de un fondo enfocado en temas de cambio climático:

- ① Objetivos
- ② Capitalización
- ③ Gobernanza
- ④ Manejo fiduciario
- ⑤ Acuerdos o arreglos de implementación
- ⑥ Monitoreo, reporte y verificación

Flynn (2011), con base en un análisis de la experiencia de PNUD en la administración de más de 750 fondos fiduciarios y de fondos para múltiples donantes, propone una estructura esquemática. El esquema muestra cuáles son las preguntas que deben ser contestadas para estructurar un fondo de desempeño ambiental y, en particular, uno enfocado en temas climáticos a nivel nacional (véase figura 6). En cada uno de los componentes existe un flujo de apoyo en coordinación y soporte. Se destaca también cómo los recursos financieros fluyen desde las fuentes de financiamiento hacia el ente encargado de administrar los recursos (en este caso, los administradores del Fondo Ambiental de pago por resultados). Finalmente, los recursos llegan a los implementadores, quienes desarrollan actividades específicas para alcanzar las metas estratégicas definidas.

En los fondos de desempeño ambiental es indispensable el flujo de información relacionado con el monitoreo y la verificación. Esa información permite identificar el cumplimiento de los resultados ambientales por el que se acuerda el pago por desempeño. Eso se observa en el gráfico con las flechas azules de la figura 6.

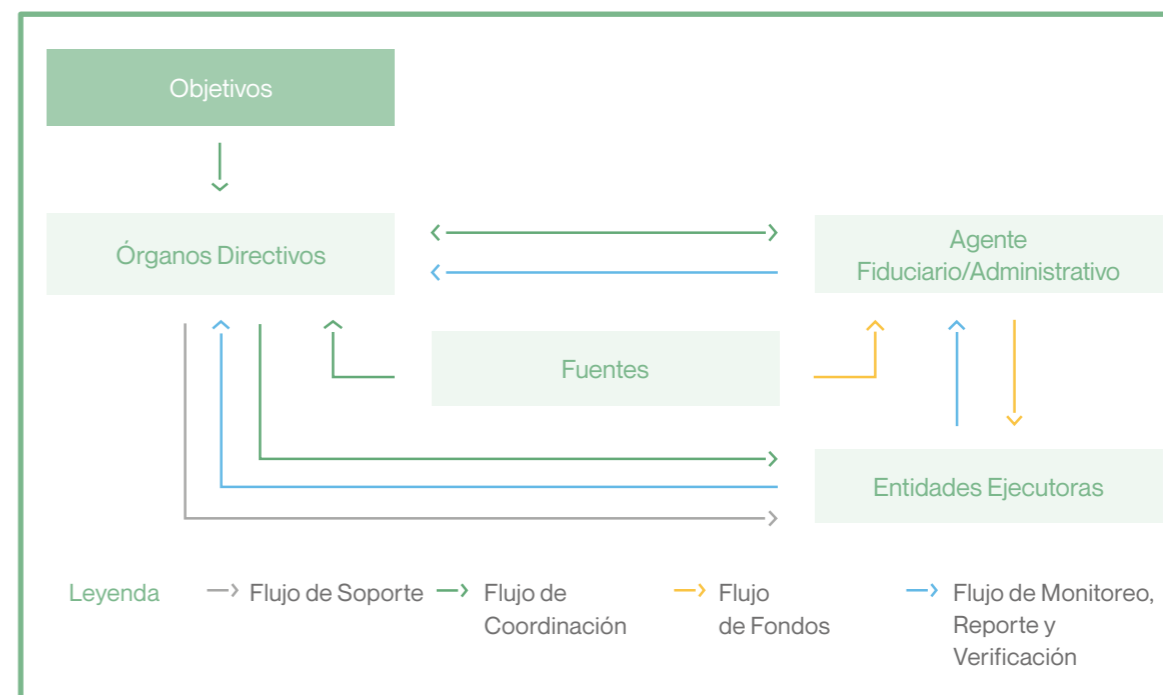


Figura 6: Estructura general y consideraciones de diseño de un Fondo Nacional para el Clima (Fuente: Flynn y Glemarec (2011), citado por Flynn (2011))

Los fondos de desempeño ambiental tienen esas características comunes. Sin embargo, cada país cuenta con una dinámica propia según las necesidades, el marco normativo e institucional, y las prioridades establecidas. También se deben tener en cuenta las condiciones nacionales y locales, los actores involucrados, entre otros, que han llevado a la generación de procedimientos particulares (Flynn, 2011).

El análisis anterior de los fondos de desempeño ambiental será utilizado como referencia en la identificación de las lecciones aprendidas representadas en los siguientes dos capítulos.

© Fondo Amazonía



4. Lecciones aprendidas para la fase de creación de fondos de desempeño ambiental

4.1 Introducción

Los fondos ambientales tienen una historia de más de 20 años en la región de América Latina y el Caribe (ALC). La experiencia ha demostrado que crear un fondo es un esfuerzo de largo aliento. Para el fin de esta guía, hemos dividido el proceso en dos etapas, que, aunque lo ideal es que ocurran de manera lineal, pueden también ser cíclicas, dependiendo del contexto y la voluntad política:

- Condiciones previas que dieron la base para crear el fondo;
- Creación del fondo.







© Fondo Amazonia

En los siguientes capítulos se presentan las lecciones aprendidas de la fase de creación de cuatro fondos de desempeño ambiental sobre los que se ha recopilado información:

- 1 Fondo Amazonía, de Brasil (FA);
- 2 Fondo Patrimonio Natural, de Colombia (FPN);
- 3 Fondo de Inversión Ambiental Sostenible, de Ecuador (FIAS); y
- 4 Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, de Costa Rica (FONAFIFO).

La fuente de información en los cuadros de resumen proviene de cuatro fichas técnicas, desarrolladas en conjunto con cada uno de los fondos (GIZ, 2021a, 2021b, 2021c y 2021 d). Si hay una fuente adicional, ella se menciona directamente en el texto.

La información general de los cuatro fondos que generaron la base para esta guía de lecciones aprendidas se presenta en la tabla 2.

Nombre del Fondo	 Fondo Amazonia (FA)	 Fondo Patrimonio Natural (FPN)	 Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	 Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS)
Pais	Brasil	Colombia	Costa Rica	Ecuador
Año de Creación	2008	2005	1996	2017 (FAN 1996)
Entidad que maneja el fondo	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), junto al Comité Directivo del Fondo (COFA ⁴)	Junta Directiva y Asamblea General (ONG, Universidades, Centros de Investigación y expertos), juntamente con el director general	Junta directiva, formada por entidades públicas y privadas, juntamente con el director general	Directorio del FIAS
Tipo de entidad que maneja el fondo	Banco público	Fundación	Entidad pública desconcentrada	Sociedad civil sin fines de lucro

4 Extinto en 2019, por tiempo indeterminado.

Mecanismo legal de creación	Decreto 6.527/2008 de la Presidencia de la República	Acta privada de constitución amparado al código civil	Ley forestal No. 7575 del año 1996	Decreto Ejecutivo No. 146, del 6 de septiembre de 2017
Fuentes de financiamiento	Recursos Internacionales por desempeño ambiental, recursos estatales nacionales y recursos de empresas.	Recursos estatales nacionales, recursos estatales internacionales por desempeño ambiental, recursos "Ayuda Oficial al Desarrollo" (ODA por sus siglas en ingles), recursos de empresas y ONG.	Recursos estatales nacionales, complementados con recursos de empresas, ONG, ODA.	Recursos estatales nacionales, recursos estatales internacionales por desempeño ambiental, recursos de empresas, recursos de ONG y ODA.
Motivación del financista	Proveedor (Brasil) de reducción de emisiones recibe una compensación ex post. Los certificados de CO ² no pueden ser empleados por los países en su reducción de emisiones.	Según programa o proyecto del fondo: mecanismo de compensación por la contaminación generada* (Emisiones de carbono) - beneficiario de servicios ecosistémicos SE – ODA, emisiones de carbono.	El gobierno busca generar beneficios para su población en general, reconociendo un pago por los servicios ambientales que brindan los bosques.	Según programa o proyecto del fondo: mecanismo de compensación por contaminación generada (emisiones de carbono) - beneficiario de SE – ODA, emisiones de carbono.
Pago por Desempeño Ambiental	El FA es un fondo de desempeño ambiental enmarcado en la deforestación evitada (REDD+)	El capítulo de REDD+ es manejado como fondo de desempeño ambiental, los demás son capítulos ambientales.	FONAFIFO es un fondo de desempeño ambiental con un pago a los dueños de fincas privadas por el servicio ambiental de conservación y restauración de bosques.	El capítulo de REDD+ es manejado por un Programa de Pago por Resultados, denominado Programa REM-Ecuador, que se enmarca en las acciones de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de bosques. Dicho pago por resultados se hace de manera ex post y con base en el desempeño.

Tabla 2: Principales características de los 4 fondos analizados (Fuente: autor)

5 El que contamina paga.

4.2 Condiciones previas que fueron la base para crear el fondo

Como se puede observar en la tabla 2, los fondos ambientales se dedican a atender problemas socioambientales, pero cada uno tiene características específicas. Muchas de ellas surgen desde su concepción o aún en condiciones previas a su creación. A continuación se presentan lecciones aprendidas en lo que se refiere a condiciones previas o acciones que permitieron preparar el terreno.

4.2.1 Con el desarrollo de un estudio de prefactibilidad se conoce mejor el contexto en el cual se creará el fondo: Realizar un buen análisis de contexto o estudio de prefactibilidad permite conocer bien el marco en el cual se propone crear el fondo. Algunos elementos de análisis son los intereses de los actores involucrados, el estado del desempeño ambiental objeto del fondo, si existen compradores interesados en el servicio ecosistémico o desempeño ambiental, entre otros. Esos puntos aumentan las posibilidades de éxito en la fase de creación.




Fondo	Descripción resumida
 FA	Hubo una serie de estudios de instituciones de investigación y ONG que previeron un buen contexto sobre el potencial de un fondo de desempeño ambiental para REDD en Brasil, incluyendo modelos de deforestación, costos de oportunidad de deforestación evitada, precio implícito de carbono, derechos de créditos de carbono, medidas de conservación de bosques y recuperación de bosques deforestados y la identificación de fuentes de financiamiento a nivel nacional e internacional (Ejemplos: Soares Filho et al (2006), Young et al. (2007), Börner y Wunder (2008))
 FPN	La Unidad de Parques realizó entre 2003 /2004, juntamente con WWF y TNC, un estudio de la situación actual de las áreas protegidas y la brecha de financiamiento para una efectiva gestión de áreas protegidas. El estudio incluyó un análisis institucional, que demostró la dificultad de recibir fondos de largo plazo por parte de donantes para el fortalecimiento de áreas protegidas (incluyendo áreas privadas), dando así los primeros pasos para la creación del Fondo Patrimonio Natural (GEF, 2004).
 FIAS	El contexto que dio lugar a la creación del FIAS fue la extinción del Fondo Ambiental Nacional (FAN), con recursos considerables como fondo patrimonial y que pasó parte de sus funciones y sus recursos al nuevo fondo. Adicionalmente y ante la extinción del FAN, había una complejidad para retornar los canjes de deuda fuente de esos fondos patrimoniales del Fondo FAN. Para conocer bien ese contexto se llevó a cabo un estudio de prefactibilidad financiado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y Conservación Internacional –CI–, el mismo que tomó alrededor de 3 meses.

Tabla 3: Información de los fondos sobre Estudio de Prefactibilidad (Fuente: autor)

4.2.2 Con el desarrollo de un estudio de factibilidad se identificarán las opciones para la creación del fondo:

Realizar un estudio de factibilidad permite identificar opciones para el tipo de entidad que manejará el fondo, el mecanismo de creación, el marco institucional y la norma vigente para fondos. La identificación de diferentes opciones, con sus incertidumbres y riesgos, permite definir medidas para mitigarlos. El abanico de opciones apoya la fase de concertación y la toma de decisiones entre los donantes y las entidades que manejarán el fondo. Igualmente, permite mostrar al donante las probabilidades de éxito del fondo y la solidez de los estudios en los que se basa la definición de alternativas de creación.





Fondo	Descripción resumida
 FA	No se hizo un estudio de factibilidad. Sin embargo, la propuesta del fondo se basó en parte en el éxito del Plan de Acción de Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía (PPG7) en reducir la deforestación; el BNDES, como banco con amplia experiencia en manejo de préstamos; y con lecciones aprendidas del programa Piloto de Protección de los bosques tropicales de Brasil. Basado en las experiencias del PPG7, la Cooperación Alemana jugó un rol importante en apoyar en la movilización de fondos de donantes internacionales, con la necesidad de un fuerte liderazgo por parte del gobierno, elección de una institución nacional de renombre, confiable y reconocida por su buena capacidad de gestión y transparencia, y el involucramiento y participación de sociedad civil desde la fase de creación.
 FPN	En el marco de formulación del proyecto GEF "Fondo para la Conservación de las Áreas Protegidas" llevado a cabo entre 2004 y 2006 se analizó la factibilidad de crear el fondo, buscando tener un fondo ágil para financiar la gestión de áreas protegidas.
 FIAS	En 2016 se hizo un estudio de factibilidad entre el Ministerio de Ambiente (ahora Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica), el Banco Alemán de Desarrollo KfW (como donante más importante del extinto FAN), CI, PNUD y CAF. El estudio costó USD 60.000 y dio las bases para la creación del FIAS.
 FONAFIFO	Con anterioridad a la creación del FONAFIFO en el año 1996, en la banca estatal ya se manejaba el esquema de fideicomisos ⁶ para el otorgamiento de créditos a pequeños y medianos agricultores. De esas experiencias surgió la base para crear un fideicomiso con fines forestales orientado a la conservación de los bosques y los servicios ecosistémicos. Así fue el contrato de Fideicomiso 178 entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Banco Nacional de Costa Rica. Cuando se finiquitó el fideicomiso 178, se optó por abrir el fideicomiso 340 del FONAFIFO.

Tabla 4: Información de los fondos sobre Estudio de Factibilidad (Fuente: autor)

⁶ El fideicomiso es una institución sucesoria que permite al testador encargar a una persona la administración o conservación de determinados bienes para entregarlos a otro en un momento dado (conceptosjuridicos.com).

© FONAFIFO/Juan Pablo Cruz



4.2.3 Coordinar con actores involucrados permite aprovechar el conocimiento, experiencia y opiniones de ellos en la fase de preparación:

La creación de un fondo de desempeño ambiental involucra a una serie de actores públicos, privados, donantes y beneficiarios del fondo. Realizar procesos de concertación, participación y coordinación previos a la creación del fondo permite conocer sus intereses, opiniones y desafíos, hacer confluir los intereses de los múltiples actores y minimizar los conflictos que pueden surgir en la fase de creación.



Fondo	Descripción resumida
 FA	Previo al proceso de creación del fondo, hubo procesos de coordinación y concertación como el Grupo de Trabajo Permanente Interministerial (13 ministerios) para el Plan de Acción de Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía, el Pacto Nacional para Valorar los Bosques en Pie y Reducir la Deforestación, uniendo a nueve ONG de Brasil, entre otros.
 FONAFIFO	Durante el proceso de discusión del proyecto de ley sobre el fondo, fueron involucrados actores de diferentes sectores, a saber, medio ambiente, agricultura, sistema financiero, sociedad civil, organizaciones, entre otros.

Tabla 5: Información de los fondos de involucramiento de múltiples actores en el proceso de creación (Fuente: autor)

4.2.4 Contar con una amplia base de información previa facilita la creación del fondo: Un fondo de desempeño ambiental difícilmente se crea sin que se hicieran inversiones en investigaciones previas por parte de entidades públicas, la academia, la sociedad civil y la cooperación internacional. Se requiere tener datos reales y confiables sobre el servicio ecosistémico que se oferta al interesado en el desempeño ambiental. Esa información es necesaria para definir la línea base y estimar el alcance del desempeño ambiental que se propone. A su vez, sirve como insumo importante para estimar los montos de pagos vinculados al desempeño ambiental que se propondrán al financiador o donante. Esa base de información debe estar alineada también con estadísticas e indicadores del Estado, que pueden ser utilizados para medir el cumplimiento del objetivo del fondo.



Fondo	Descripción resumida
 FA	El Estado brasileño contaba con un sistema de monitoreo de cobertura del suelo con imágenes satelitales, y esa información, combinada con estudios de universidades, ONG y cooperación internacional, permitió tener base suficiente para negociar la participación de Noruega y Alemania en un Fondo de desempeño ambiental por deforestación evitada en la Amazonía de Brasil.
 FPN FIAS	Las evaluaciones de cobertura forestal en Colombia y Ecuador muestran reducciones de tasas de deforestación. Sobre esa base se tomó la decisión de ser parte del REM de los gobiernos de Alemania y Noruega. Como el sistema de monitoreo no está bien desarrollado aún, los mismos recursos del fondo han sido destinados en parte para mejorar el sistema. Eso forma parte de las actividades de preparación o "readiness" para implementar proyectos REDD+. En el caso del FPN, uno de los indicadores claves es la brecha en el financiamiento del sistema nacional de áreas protegidas de Colombia. Financiación actual y necesidades proyectadas.

Tabla 6: Información de los fondos sobre decisiones informadas en la fase de creación (Fuente: autor)

4.2.5 El fondo debe crearse en el marco político y normativo de su país: Es una gran ventaja, antes de iniciar la fase de creación de un fondo, contar con políticas locales, nacionales o internacionales adecuadas y en funcionamiento, así como un clima político propicio que facilite la fase de creación y operación del fondo. En caso de requerir ajustes de política y normas, esos se identifican en esta fase para que sean implementados en la fase de creación y operación. Así se evitan riesgos de complicaciones al ir en contravía o al no estar armonizadas con las políticas y normas existentes.



Fondo	Descripción resumida
 FA	Brasil implementa desde el 2004 el Plan de Acción para la prevención y el control de la deforestación en la Amazonía. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP9) en 2003, se negociaron a nivel internacional esquemas de compensación por la reducción de deforestación. El rol de Brasil fue decisivo para el diseño y la aprobación de REDD+. Esas políticas nacionales e internacionales y la voluntad política a más alto nivel fueron determinantes para crear el fondo.
 FONAFIFO	Durante la década de 1990, Costa Rica dio un impulso en las políticas y legislación nacional ambiental y participó activamente en las iniciativas internacionales de la Cumbre y la Declaración de Río, las convenciones internacionales sobre Cambio Climático, la Lucha Contra la Desertificación y Diversidad Biológica etc. Ese cambio significativo en la forma en que el Estado y la sociedad percibían el manejo, la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos naturales dio la base para la creación del fondo financiado con recursos del Estado.

Tabla 7: Información de los fondos sobre marco normativo e institucional en la creación (Fuente: autor)

Vale la pena mencionar que los fondos se crean en un contexto único en cada país y ese contexto influye en la creación de cada fondo. Por ello, es importante conocer el contexto antes de iniciar el proceso de creación. En el cuadro 1 se presenta una metodología que puede ser aprovechada para conocer en detalle el contexto en el cual se espera crear el Fondo de Desempeño Ambiental.

Cuadro 1: Metodología útil para análisis del contexto previo a la creación de un Fondo de Desempeño Ambiental



© Fondo Amazonia

El enfoque “Integración de Servicios Ecosistémicos en la Planificación local” desarrollado en 2012 por GIZ fue elaborado a partir de lecciones aprendidas/buenas prácticas de proyectos de GIZ. Ese enfoque sugiere el análisis de los siguientes factores como preparación para la toma de decisiones sobre posibles medidas de desempeño ambiental vinculadas a servicios ecosistémicos:

- Análisis de servicios ecosistémicos/desempeño ambiental que pueden ser objeto del fondo
- Análisis de estado y tendencias de los ecosistemas y servicios ecosistémicos
- Análisis de actividades impulsores que afectan o degradan a los servicios o desempeño ambiental
- Análisis de actores relevantes para el fondo (actores públicos, empresas, ONG; cooperación internacional, organizaciones de base, la academia, etc.). Ese análisis debe incluir por un lado los usuarios o interesados en pagar por el desempeño ambiental y por otro lado el proveedor.
- Análisis de políticas, normas y marco institucional
- Análisis de incentivos actuales que motivan la toma de decisión vinculado al servicio ecosistémico

El análisis incluye una tabla de criterios claves de factibilidad de soluciones y medidas de integración de servicios ecosistémicos. La tabla adjunta presenta una adaptación para los Fondos ambientales.

Criterios para el análisis de factibilidad de Fondos Ambientales	
Viabilidad política	¿En qué medida la creación del fondo cuenta con el interés de los tomadores de decisión?
Aceptabilidad pública	¿El fondo cuenta con apoyo de los usuarios y proveedores locales? ¿El fondo está en armonía con normas sociales y culturales más amplias?
Normas jurídicas	¿Se puede crear el Fondo de Desempeño Ambiental dentro del marco normativo?
Viabilidad económica	¿El fondo tiene el potencial de generar un beneficio neto para la sociedad en general o solo para los grupos involucrados?
Equidad	¿El fondo puede afectar a un grupo de forma positiva o negativa? ¿Qué efectos produce, especialmente en los sectores más pobres y vulnerables?
Viabilidad financiera, sostenibilidad y relación costo efectividad	¿Habrá suficientes fondos comprometidos o que podrán ser generados para cubrir los costos de las medidas a largo plazo? ¿Son los medios con la mejor relación costo-efectividad para alcanzar un resultado específico?
Efectividad y alcance	¿Tiene el fondo alta probabilidad de éxito y de llegar al mayor número posible de participantes/beneficiarios meta?
Urgencia	¿Cuáles son factores de urgencia para la creación del fondo?
Capacidad institucional y sostenibilidad	¿Existe una estructura organizacional y capacidad institucional para manejar el fondo, monitorearlas y ponerlas en ejecución a largo plazo? ¿Se requiere una nueva estructura?
Facilidad de implementación	¿Son realistas las medidas? ¿Tanto como para ser implementadas en un período determinado y con los recursos presupuestarios y competencias disponibles?

Tabla 8: Criterios para el análisis de factibilidad de fondos ambientales (Fuente: adaptado de Kosmus et al., 2012))



© Fondo Amazonia

En el siguiente capítulo se presentan las lecciones aprendidas de la fase de creación de un fondo de desempeño ambiental.

4.3	Fase de creación del fondo
------------	-----------------------------------

En la etapa de creación del fondo los actores se ponen de acuerdo sobre los objetivos, la capitalización del fondo, su gobernanza, las reglas del manejo fiduciario y la forma de implementación, así como su monitoreo y evaluación. Si bien lo ideal es acordar esos detalles antes del acto de creación, se puede también desarrollar esta etapa en los meses/años posteriores a la creación oficial del fondo, como lo muestra la operación de algunos de los fondos consultados. A continuación, se presentan algunas de las elecciones aprendidas a partir del análisis de los cuatro fondos de los que se recopiló información.

4.3.1 Los objetivos de creación pueden ser únicos o múltiples: Los objetivos de creación de fondos de desempeño ambiental pueden estar orientados a un solo servicio o desempeño ambiental, o múltiples servicios/objetivos. La definición de centrarse en uno o múltiples servicios depende de las situaciones particulares de cada país, de la historia institucional y de los avances normativos que faciliten el desarrollo de esos objetivos.





Fondo	Descripción resumida
 FA	Se enfoca en la captación de donaciones para inversiones no reembolsables en acciones de prevención, monitoreo y combate a la deforestación, y la promoción de la conservación y uso sostenible de la Amazonía Legal ⁷ , pudiendo invertir hasta un 20% en las regiones amazónicas de otros países y otros biomas brasileños.
 FPN	Se enfoca en la conservación de la biodiversidad (patrimonio natural) y los servicios ecosistémicos, en particular de las áreas naturales. El proyecto REM Visión Amazonia (REM VA), administrado por FPN, se enfoca en pagos por reducción de la deforestación en la Amazonia.
 FIAS	Se enfoca en el financiamiento de la gestión ambiental, protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad, así como para las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y para la gestión de la calidad ambiental.
 FONAFIFO	Se encarga de realizar pagos a los pequeños y medianos productores forestales por servicios ambientales enfocados en mitigación de gases de efecto invernadero, protección de los recursos hídricos, protección de la biodiversidad, belleza escénica.

Tabla 9: Información de los fondos sobre objetivos de creación (Fuente: autor)

⁷ De acuerdo con el Instituto de Investigación Económica Aplicada, la Amazonía Legal es “un área que corresponde al 59% del territorio brasileiro y engloba la totalidad de 8 estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins) y parte del estado de Maranhão”. Se diferencia de la zona de bosque húmedo (bioma amazónico), que ocupa el 49% del territorio brasileiro, al ser una unidad de planificación y desarrollo económico.

4.3.2 Las líneas de financiamiento del fondo deben desprenderse de los objetivos: De los objetivos se desprenden las líneas de financiamiento que idealmente se definen en la fase de creación. Los fondos analizados tienen un gran abanico de líneas de financiamiento que varían según los servicios ecosistémicos y desempeño ambiental objeto del fondo.





Fondo	Descripción resumida
 FA	<p>Las siguientes líneas de financiamiento están orientadas a medidas que permiten reducir la deforestación y degradación de bosques:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de bosques públicos y áreas protegidas; • Control, seguimiento y aplicación de la normativa medioambiental; • Gestión forestal sostenible; • Actividades económicas desarrolladas a partir del uso sostenible de la vegetación; • Zonificación ecológica y económica, planificación del uso del suelo y regularización de los títulos de propiedad; • Conservación y uso sostenible de la biodiversidad; y • Recuperación de zonas deforestadas.
 FPN	<p>El Fondo cuenta con un amplio abanico de líneas de inversión, que se emplea según el objetivo del fondo/donante.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de áreas protegidas; • Protección y Conservación de Biodiversidad; • Manejo forestal sostenible; • Adaptación y Mitigación al cambio climático; • Reconversión productiva; • Gobernanza ambiental; • Proyectos REDD; • Protección y manejo de fuentes hídricas; • Legislación ambiental; • Diseño e implementación de instrumentos y mecanismos financieros; • Desarrollo de capacidades; • Educación ambiental.
 FIAS	<p>El Fondo cuenta con un amplio abanico de líneas de inversión, que se emplea según el objetivo del fondo/donante.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conservación y uso sostenible de los recursos naturales; • Cambio climático; • Calidad ambiental; • Bioemprendimientos; • Restauración; • Compensaciones ambientales.
 FONAFIFO	<p>Las líneas de financiamiento son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esquemas de PSA para recuperación de la cobertura forestal (reforestación, regeneración natural y sistemas agroforestales) y mantenimiento de la cobertura forestal (protección y manejo del bosque); • Programa de plantaciones de aprovechamiento forestal; • Crédito Forestal; • Esquema mixto de financiamiento Crédito + PSA (Programa de plantaciones de aprovechamiento forestal).

Tabla 10: Información de los fondos de sus líneas de financiamiento (Fuente: autor)

4.3.3 El nuevo fondo debe estar alineado con las políticas y las normas nacionales e internacionales: Los objetivos de los fondos analizados están alineados, desde su creación, y orientados en apoyar de manera clara y explícita el logro de diferentes políticas. En particular, políticas estatales relacionadas con temas ambientales y convenios internacionales, como el Convenio Marco de Cambio Climático o la Convención de Diversidad Biológica. Es importante tener un área o persona encargada de analizar la evolución de las políticas del país, o que genere un relacionamiento con entidades del Estado para la construcción de políticas públicas.

Fondo	Descripción resumida
 FA	<p>Apoya la implementación de: Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía, con el fin de reducir la tasa de emisiones de CO₂, válido hasta 2020; Estrategia Nacional de REDD+; Plan Nacional de Cambio Climático; Planos estatales de combate y prevención de la deforestación de los 9 estados de la Amazonía (Acre, Amazonas, Amapá Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondonia, Roraima y Tocantins); Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas.</p>
 FPN	<p>Apoya la implementación de: NDC, Documento de política sobre ODS (3918), deforestación 4021 y áreas protegidas (3680), Política de Cambio climático, Política Integral de Gestión de la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. El Proyecto REM-Visión Amazonía apoya la reducción a cero de la deforestación en Colombia hasta 2020.</p>
 FIAS	<p>Apoya la implementación de: Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030; Estrategia Nacional de Cambio Climático (2012-2025); Plan Nacional de Restauración Forestal 2019-2030; Plan de Acción REDD+ del Ecuador "2016-2025".</p>
 FONAFIFO	<p>Apoya la implementación de: Política Forestal (2000); Estrategia de Corredores Biológicos (Decreto Ejecutivo No. 33106-MINAE, de 2006); protección del recurso hídrico (Ley Orgánica del Ambiente No. 7554, de 1996); Estrategia Nacional de REDD+ Costa Rica (2016); Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030 (2018); Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 (2016); Contribuciones Nacionalmente Determinadas 2020 (CDN); Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas; Plan Nacional de Descarbonización (2019); Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 (2011).</p>

Tabla 11: Información de los fondos del alineamiento con políticas y normativas (Fuente: autor)

4.3.4 La capitalización del fondo puede darse mediante recursos patrimoniales, extinguidos o revolventes: Los fondos pueden diseñarse para recaudar recursos patrimoniales, extinguidos o revolventes⁸. Durante la creación del fondo se define(n) el (o los) mecanismo(s) mediante el(los) cual(es) se recibirán y manejarán los recursos, aunque con el tiempo pueden darse ajustes. El manejo fiduciario depende de la temporalidad de la entrega de los fondos y la modalidad del manejo de los recursos. Los fondos analizados difieren unos de otros si su capital puede ser utilizado totalmente, si se utilizan sus rendimientos, o si es una forma intermedia. Debido a ello, varían también las decisiones tomadas sobre el gasto inmediato en medidas de desempeño ambiental o inversiones en la bolsa. Los fondos que manejan recursos patrimoniales o fondos extinguidos que no deben estar disponibles para implementar medidas logran generar rendimientos adicionales en fondos/bolsa con perfil conservador para ser invertidos posteriormente en los mismos proyectos, ser usado para cubrir gastos administrativos, mantener una actualización monetaria, entre otras necesidades.

⁸ Los recursos extinguidos son aquellos que se usan con un propósito específico y deben terminarse al final de un proyecto. Los recursos patrimoniales son aquellos que no son susceptibles de utilización, pues lo que se usa son los rendimientos para el pago de proyectos. Los fondos revolventes, corresponden a una modalidad en la que el capital es usado y posteriormente se hace un pago por el uso de dichos recursos, generando una recuperación de capital para ser utilizado nuevamente.





Fondo	Descripción resumida
 FA	El FA incluye desde su fase de diseño el manejo de recursos patrimoniales y extinguidos. Los recursos que no se requieren a corto plazo serán invertidos en los fondos Gaia y Gaia II, manejados por el Banco de Brasil, con un perfil conservador (inversiones de renta fija y títulos públicos brasileños) con el fin de obtener rendimientos adicionales y mantener una actualización monetaria (FA, 2020).
 FPN	El Fondo FPN puede manejar recursos patrimoniales, extinguidos y revolventes.
 FIAS	El Fondo FIAS puede manejar recursos patrimoniales, extinguidos y revolventes. Los recursos que no se requieren a corto plazo en proyectos, se invierten por medio del mercado de valores ecuatoriano (85% de los recursos) y de la bolsa de valores de New York (15% de los recursos). En los fondos patrimoniales se financian gastos básicos en áreas protegidas (Fondo de Áreas Protegidas) con los rendimientos obtenidos el año anterior, y los proyectos seleccionados en el Fondo para el control de las especies invasoras de las Galápagos. En los fondos extinguidos las inversiones son a largo plazo, para generar un flujo que durante 20 años pague incentivos para la conservación de bosques por medio del Fondo Socio Bosque. En los fondos extinguidos de corto plazo se invierten los saldos de los aportes de acuerdo con su flujo de caja, para generar un valor adicional para beneficio del mismo proyecto y para cubrir el costo de administración del FIAS.
 FONAFIFO	El FONAFIFO se maneja con fondos revolventes de presupuesto público, así que no cuenta con recursos patrimoniales o extinguidos para realizar inversiones y generar rendimientos adicionales.

Tabla 12: Información la capitalización de los fondos (Fuente: autor)

© FONAFIFO



4.3.5 Contar con un acuerdo previo con un donante reduce el riesgo de inversión en la fase de creación del fondo. El objetivo del fondo establece una base para el tipo de recursos disponibles para la capitalización del fondo. Crear un fondo con una fuente de capitalización identificada reduce el riesgo de inversión de recursos económicos y humanos en la fase de creación. Los cuatro fondos analizados tuvieron en su fase de creación asegurado un donante interesado en capitalizar el fondo, o los recursos disponibles para ese fin.





Fondo	Descripción resumida
 FA	El Fondo Amazonía puede capitalizarse con fondos REDD+, ya sean internacionales, estatales nacionales o recursos de empresas de carbono. Cuando se creó, ya se había iniciado el proceso de negociación para la generación del esquema de pagos por parte de Noruega y posteriormente Alemania.
 FPN	Su proceso de creación se dio mediante una donación para la preparación (<i>Project Preparation Grant</i>) del fondo GEF, e implementación posterior del proyecto (<i>Full Size Project</i>). De esa manera, de los primeros recursos que llegaron a FPN, después de su creación, se acordó el pago de incentivos y el mantenimiento del fondo con los recursos del GEF (GEF, 2004)
 FIAS	El FIAS fue creado para reemplazar el Fondo Ambiental Nacional (FAN), a partir de una decisión del gobierno ecuatoriano. Muchos de los recursos del FAN provenían de cooperación internacional. Por tanto, fue necesario generar diferentes arreglos con los donantes para que el nuevo fondo, el FIAS, asumiera la administración de esos recursos. En el caso del programa REM, las diferentes negociaciones con los donantes permitieron identificar los posibles flujos de fondos, asociados a la medición de la reducción de la deforestación, siguiendo una metodología similar a la de Brasil y Colombia.
 FONAFIFO	FONAFIFO fue creado con el mismo instrumento legal (Ley Forestal No. 7575) que el compromiso estatal para financiar el pago por servicios ambientales en las fincas para la conservación y restauración de cobertura boscosa.

Tabla 13: Información de los fondos y de sus acuerdos con donantes (Fuente: autor)

4.3.6 El fondo debe tener un espacio de gobernanza para la toma de decisiones con múltiples actores. Los fondos de desempeño ambiental cuentan con comités de múltiples actores para la toma de decisiones sobre el manejo del fondo, pudiendo cumplir ese papel la junta directiva, la asamblea, el comité orientador o el directivo. La gobernanza del fondo debe involucrar desde su fase de creación a múltiples actores. Participan entidades públicas, privadas, ONG, universidades, organizaciones de la sociedad civil y eventualmente algunos financiadores como observadores.







Fondo	Descripción resumida
 FA	El COFA, antes de su extinción, estaba constituido por 1) Gobierno Federal con varios ministerios (7), la Casa Civil de la Presidencia de la República y el BNDES, 2) gobiernos locales de la Amazonía que tuviesen un Plan para prevenir la deforestación, 3) Sociedad civil (comunidades, ONG, empresas). Los donantes podían participar como observadores dentro del proceso de toma de decisiones. El COFA era un espacio de gobernanza multiactor responsable para establecer criterios, lineamientos y seguimiento del FA. (Véase http://www.fundoAmazonia.gov.br/pt/fundoAmazonia/governanca/COFA/index.html)
 FPN	La Junta Directiva y la Asamblea del FPN están formadas por entidades estatales (Parques Nacionales, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas) y la Corporación Autónoma Regional del Cesar, ONG (Fundación CIPAV, Fundación Natura Colombia, Red de Reservas de la Sociedad Civil), una universidad (Universidad Javeriana) y tres expertos (ambiental, social y financiero). En el proyecto REM Visión Amazonía se tienen únicamente entidades estatales: cinco ministerios, el Departamento Nacional de Planeación, Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, y tres corporaciones autónomas regionales (Corporación del Norte y el Oriente Amazónico, Corpoamazonia, Cormacarena). Eventualmente son invitados los financiadores, la consultoría internacional y el personal técnico de los proyectos. (Véase https://www.patrimonionatural.org.co/nosotros/junta-directiva/)
 FIAS	El Directorio está formado por entidades públicas (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Ministerio de Relaciones Exteriores; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), entidades privadas (representantes de las universidades, organizaciones ambientales), un experto de la sociedad civil y un observador de los aportantes. Existen diferentes niveles de gobernanza en el manejo de proyectos. (Véase http://www.fias.org.ec/contenido/item/fias-organizacion)
 FONAFIFO	La Junta Directiva está formada por el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, un representante de los pequeños productores forestales, un representante del Sistema Bancario Nacional y un representante de los industriales de la madera. (véase https://www.fonafifo.go.cr/es/conozcanos/junta-directiva-eo/)

Tabla 14: Información de los fondos de espacios de gobernanza (Fuente: autor)

4.3.7 El fondo debe tener una sólida estructura de gestión técnica compuesta por técnicos internos o externos al fondo. Se deben crear órganos técnicos de coordinación que generen información para los tomadores de decisiones del fondo. Esos órganos técnicos analizan los proyectos recibidos en cuanto a su viabilidad técnica-financiera, así como la planificación de las actividades operativas.

En los casos de órganos técnicos, éstos tienen un número más reducido de participantes y en general están formados por técnicos del fondo mismo o, en algunos casos, con participación de técnicos de otras entidades. Esos órganos pueden estar formados por un solo comité técnico o sus funciones pueden estar divididas en varias direcciones o comités. En todos los casos los órganos técnicos reportan al director general y pueden participar eventualmente en las reuniones de los órganos de decisión, cuando se considere pertinente.

Es clave trabajar en la relación entre los equipos técnicos y los equipos administrativos y financieros para presentar análisis de mayor impacto y con indicadores de costo-eficiencia para dar mejores insumos a las discusiones acerca de políticas públicas ambientales.

Fondo	Descripción resumida
 FA	El FA poseía un Comité Técnico (CTFA) con un total de seis expertos designados por el Ministerio de Medio Ambiente y consultado con el Fórum de Cambio Climático de Brasil. El BNDES es responsable de analizar, aprobar, contratar, monitorear, rendir cuentas y evaluar los proyectos. BNDES proporcionó a la COFA información sobre la aplicación de recursos del Fondo Amazonía. BNDES cuenta con cooperación técnica con GIZ para realizar evaluaciones externas de la efectividad de los proyectos apoyados, entre otras actividades desarrolladas en conjunto con GIZ.
 FPN	El fondo cuenta con una subdirección técnica que se encarga de diferentes proyectos y subcuentas. Allí se desarrolla también la gestión y el desarrollo, el seguimiento de proyectos, la sistematización y la gestión del conocimiento. En cuanto al proyecto Visión Amazonía, éste tiene una Unidad de Ejecución del programa REM, encargada de planificar e implementar las actividades. Tiene cinco pilares: gobernanza forestal, planificación y desarrollo sectorial sostenible, agroambiental, gobernanza ambiental con pueblos indígenas, condiciones habilitantes. Los demás programas cuentan con sus propios equipos técnicos responsables del acompañamiento técnico. Cuenta además con espacios de gobernanza de asesoría técnica con múltiples actores.





 FIAS	Hay tres grupos técnicos en el fondo: a) gerencia de programas y proyectos, que contiene la dirección de programas, proyectos y seguimiento, y la dirección de relacionamiento interinstitucional; b) gerencia de planificación e innovación, que contiene la dirección de procesos y riesgos y la dirección de sostenibilidad e innovación. Cada programa y proyecto cuenta con su propio equipo técnico; c) Gerencia Administrativa Financiera, la cual cumple funciones de asesoría en la parte de las inversiones y rentabilidad del fondo. Cuenta con espacios de gobernanza de asesoría técnica con múltiples actores.
 FONAFIFO	El fondo tiene tres direcciones técnicas: a) dirección de servicios ambientales, con su departamento de monitoreo y control y departamento de gestión de PSA; b) dirección de fomento forestal, con el departamento de gestión crediticia y el departamento de desarrollo forestal; c) dirección de desarrollo y comercialización de servicios ambientales, con el departamento de desarrollo de propuestas y el departamento de mercado. No cuenta con un espacio de gobernanza de asesoría técnica con múltiples actores externos.

Tabla 15: Información de los fondos de la gestión técnica (Fuente: autor)

4.3.8 Las políticas de salvaguardas y transparencia son elementos claves para la aceptación del fondo, tanto de donantes como del público en general. La creación de reglas de transparencia o salvaguardas permite una mayor claridad sobre los impactos en diferentes aspectos socioeconómicos y ambientales, así como sobre la operación de los fondos. Existen diferentes tipos de reglas de transparencia que los fondos deben cumplir, como parte de las buenas prácticas adoptadas a nivel internacional (como en el ejemplo del Conservation Finance Alliance (CFA), véase abajo, cuadro 2) o como parte de los requisitos internos de los países. Hay que recordar que todos los fondos analizados reciben recursos públicos. Por lo tanto, también deben cumplir con las normas aplicables al manejo de esos recursos. Como los fondos pueden tener la necesidad de cumplir con normas de transparencia nacionales e internacionales, se debe generar un proceso de armonización entre dichas reglas.

En todo caso, es importante tener en cuenta que, dependiendo del servicio ecosistémico, pueden existir reglas de cumplimiento específicas, como es el caso de las salvaguardas socioambientales, para los proyectos relacionados con REDD+.





Fondo	Descripción resumida
 FA	Inicialmente existía un conjunto de normas legales y salvaguardas de gestión financiera aplicadas por el BNDES, que eran amplias, pero no tenían un documento organizado al estilo de las salvaguardas REDD+. Eso fue tratado después de su creación. En el 2012 se establecieron salvaguardas socioambientales y, en el 2015, se implementaron salvaguardas en los siguientes temas: a) cumplimiento legal; b) reconocimiento y garantía de derechos; c) distribución de beneficios; d) sostenibilidad económica y reducción de pobreza; conservación y recuperación ambiental; e) participación; f) monitoreo y transparencia; g) gobernanza (véase http://www.fundoAmazonia.gov.br/pt/monitoramento-e-avaliacao/salvaguardas-de-redd/).
 FPN	El FPN inicialmente no contaba con salvaguardas. En el manejo del fondo se aplican los Estándares de Manejo de Fondos Fiduciarios de CFA. El proyecto Visión Amazonía emplea un sistema de Gestión Integral de Riesgos Socioambientales, trabajado juntamente con la organización mundial para la alimentación y agricultura (FAO), donde se identifican los riesgos y actividades de mitigación. Las áreas en las que se identificaron riesgos de los componentes del programa VA son: conocimiento tradicional, derechos territoriales, distribución de beneficios, transparencia y acceso a la información, participación, consentimiento libre previo e informado, ordenamiento territorial y ambiental, gobernanza forestal, fortalecimiento de capacidades, biodiversidad y servicios ecosistémicos, planificación sectorial, desplazamiento de emisiones y rendición de cuentas (FAO, 2020).
 FIAS	El FIAS cuenta, desde su creación, con un Código de Ética en el cual se detallan los principios de actuación de la institución, y se aplican los estándares de CFA. Para el proyecto REM se tiene un sistema de riesgos y siete salvaguardas nacionales, según el esquema REDD+: a) La complementariedad de los programas forestales nacionales con los acuerdos internacionales; b) transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional; c) respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales; d) participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular la de los pueblos indígenas y las comunidades locales; e) compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica; f) adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión; g) adopción de medidas para reducir el desplazamiento de emisiones (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2019).
 FONAFIFO	FONAFIFO, como fondo manejado por un ente público, cumple desde el principio la norma establecida para la administración de fondos públicos, así como una serie de leyes nacionales relativas a la utilización de recursos públicos. El proyecto REDD+ aplica las mismas salvaguardas mencionadas en REM Ecuador.

Tabla 16: Información de los fondos sobre transparencia y salvaguardas (Fuente: autor)

© FONAFIFO



Cuadro 2: Estándares de prácticas para las finanzas de la conservación

En 2019, la Alianza para las Finanzas de la Conservación (Conservation Finance Alliance – CFA) elaboró una revisión de sus estándares de prácticas para fondos de conservación, generando en el año 2020 una nueva guía. El objetivo de esos estándares era convertirse en una herramienta de apoyo en el diseño, manejo, monitoreo y evaluación de los fondos de conservación. Igualmente, permite que los fondos documenten y mejoren sus operaciones. Permite a los donantes entender la capacidad de los fondos y los impactos que ellos pueden tener durante sus diferentes fases de maduración. Para los fondos en proceso de creación, sirven como una guía para una creación y consolidación efectiva.

Las áreas cubiertas por los estándares de CFA son:

Área	Número de estándares
Gobernanza	10
Efectividad institucional	8
Programas	12
Administración	12
Manejo de activos	10
Movilización de recursos	9
Manejo de riesgos y salvaguardas	7
Total	68

Tabla 17: Áreas de estándares del CFA (Fuente: CFA (2020))

En este enlace se puede encontrar el documento con los diferentes estándares:

<https://www.conservationfinancealliance.org/s/Practice-Standards-CTF-2020-ENG.pdf>

En este enlace es posible hallar una herramienta en Excel para la aplicación de los 68 estándares en las siete áreas mencionadas: <https://www.conservationfinancealliance.org/s/Annex-2-Assessing-CTF-Use-of-the-PS-Tool-download.xlsx>

4.3.9 Se puede optar por un ente responsable con trayectoria reconocida para el manejo fiduciario o crear una estructura nueva. En la fase de creación del fondo se debe analizar si para el cumplimiento de los objetivos es mejor optar por entregar el manejo fiduciario a un ente reconocido y de renombre, o si se requiere crear un nuevo ente responsable del manejo fiduciario. Los fondos de pago por desempeño (en particular los de pagos por reducción de emisiones) fueron incluidos dentro de bancos, ONG, o entes de cooperación internacional, tanto existentes como nuevos.





Fondo	Descripción resumida
 FA	El manejo fiduciario del Fondo Amazonía lo hace el BNDES, que fue creado hace 70 años, y se crea dentro de las estructuras del BNDES, que administra los recursos y hace el seguimiento y el monitoreo.
 FPN	El FPN ha sido creado como ente competente en el manejo fiduciario de fondos ambientales. Contó con la participación de entidades públicas y privadas, como respuesta a la dificultad por parte de algunas entidades de los estados de recibir e implementar recursos de desempeño ambiental. El Fondo Visión Amazonía/Programa REM Colombia es manejado por el FPN.
 FIAS	El FIAS ha sido creado como una entidad de derecho privado cuyo objetivo es el manejo fiduciario de fondos ambientales, como canje de deuda, conservación de la biodiversidad y, actualmente, fondos de desempeño ambiental. Es también implementador de proyectos en el manejo de áreas protegidas, cambio climático, conservación de la biodiversidad etc. El fondo de desempeño ambiental Programa REM Ecuador es manejado por el Fondo FIAS.
 FONAFIFO	FONAFIFO ha sido creado como órgano de desconcentración máxima dependiente del Ministerio de Ambiente y Energía, con personería jurídica instrumental necesaria para el manejo fiduciario de los recursos del estado. Se crea simultáneamente la capacidad de captar recursos para PSA con el financiamiento de los bosques y las plantaciones forestales.

Tabla 18: Información de los fondos sobre la estructura del fondo (Fuente: autor)

4.3.10 La figura legal del ente que maneja el fondo debe estar de acuerdo con las normas y el contexto de cada país. En caso de optar por una nueva estructura, se requiere definir en la fase de creación la forma legal, el marco de los intereses y el marco legal. No existe sólo una forma legal de establecer los fondos. Las figuras legales encontradas son: entidad pública, entidad privada (sin ánimo de lucro), entidad mixta, entidad pública descentralizada y, en algunos casos, formando parte de estructuras existentes del Estado. Se observa que el contexto es específico para cada país, así como los antecedentes en el manejo de programas y proyectos de diferentes entidades, y ese contexto define la decisión de la figura legal a elegir. Además, la dificultad a la hora de recibir recursos por parte de algunas entidades públicas ha permitido orientar la selección de la figura legal, optando por una figura nueva.





Fondo	Descripción resumida
 FA	No posee una figura jurídica propia. El FA actúa por medio del BNDES para todas las operaciones de desembolsos y la evaluación de proyectos.
 FPN	Está registrada como Fundación (entidad sin ánimo de lucro). Opera como una entidad de carácter mixto. También es reconocida como entidad pública descentralizada, lo que le permite trabajar en prestación de "servicios públicos" cuando no hay entidades del Estado que puedan hacerlo y firmar convenios con entidades públicas. En el caso del proyecto REM VA, es el FPN el que lleva a cabo todos los procesos de contratación.
 FIAS	Es una entidad de derecho privado con personería jurídica propia, sin fines de lucro, regida y sujeta a las disposiciones del Código Civil Ecuatoriano, con acción a nivel nacional.
 FONAFIFO	Es un órgano de desconcentración máxima dependiente del Ministerio del Ambiente y Energía. Forma parte de la Administración Forestal del Estado.

Tabla 19: Información de los fondos sobre su figura legal (Fuente: autor)

4.3.11 El organigrama del fondo debe contar con una dirección responsable para el manejo financiero. Para garantizar el buen manejo de los recursos recibidos, se crean subdirecciones o coordinaciones para manejar asuntos financieros, administrativos y legales. En algunos casos ya existe una subdirección operativa. Esas subdirecciones reportan directamente a la dirección del Fondo y tienen una estrecha relación con los órganos técnicos, para lograr una evaluación completa entre los reportes de actividades, los reportes de gastos y los reportes de cumplimiento. De esa manera se logra una identificación de la correspondencia entre cada uno de esos reportes.





Fondo	Descripción resumida
 FA	La coordinación financiera y legal está a cargo de las estructuras de gobernanza creadas dentro del BNDES. En particular participan el área jurídica y el área de finanzas. Los balances analizados muestran no solo la ejecución presupuestal, sino también la interrelación con los objetivos de cada proyecto.
 FPN	Cuenta con una coordinación financiera, equipos de presupuesto, contabilidad y tesorería. También cuenta con una coordinación jurídica (contratos y asesoría legal) y una coordinación de operaciones, que tiene grupo de administración, de adquisiciones, de gestión documental y de salud y seguridad en el trabajo. El proyecto VA posee un comité financiero especializado en el manejo y planificación de las inversiones. FPN participa en ese comité.
 FIAS	Tiene una asesoría jurídica y una gerencia administrativa y financiera compuesta por dirección administrativa y de recursos humanos, dirección de contabilidad y tesorería. Posee una auditoría interna, como parte medular del manejo transparente de los recursos.
 FONAFIFO	Tiene una dirección de asuntos jurídicos, compuesta por el departamento de formalización de contratos, y el departamento legal. Posee también una dirección administrativa-financiera, compuesta por el departamento financiero contable (tesorería, contabilidad y presupuesto) y el departamento administrativo (servicios generales, recursos humanos, salud ocupacional y archivo).

Tabla 20: Información de los fondos sobre su organigrama (Fuente: autor)

4.3.12 La auditoría externa forma parte del sistema de monitoreo y evaluación financiera de los fondos. Los fondos contemplan dentro de su sistema de seguimiento y monitoreo la auditoría externa para el control de la aplicación de los fondos. El seguimiento y monitoreo por entes externos al fondo es vital para garantizar la imparcialidad en el manejo financiero de recursos. Las auditorías pueden ser llevadas a cabo por organizaciones privadas contratadas o por diferentes entidades de control estatales (contralorías o procuradurías), teniendo en cuenta que la mayoría de los fondos manejan recursos públicos entregados por los gobiernos nacionales y gobiernos extranjeros para su implementación. Es importante que los resultados financieros sean analizados junto con los resultados de las actividades de los proyectos y del impacto del fondo, para poder tener una correspondencia entre medios (recursos financieros) y fines (objetivos de los proyectos o del fondo).





Fondo	Descripción resumida
 FA	El BNDES tuvo contemplado desde su fase de diseño un sistema de seguimiento y monitoreo incluyendo la auditoría externa, esta última con los recursos de operación del fondo. Estas auditorías independientes verifican tanto la contabilidad del BNDES, como el cumplimiento de lineamientos, directrices y criterios del COFA en la operación del fondo y la existencia de evidencias físicas de ejecución de los proyectos.
 FPN	El sistema de seguimiento cuenta con una firma que audita la gestión del fondo anualmente y se cambia de tres en tres años. Cada proyecto, de forma independiente, también contrata una auditoría financiera externa. Los proyectos más complejos son auditados anualmente y los más sencillos, (menos de 1 Millón de USD y menos de dos años) pasan por una auditoría final. Además de eso, el Fondo, como administrador de recursos públicos, está sujeto al control de la Contraloría General de la República. Adicionalmente, la estructura de FPN cuenta con un cargo específico de control y seguimiento interno que lleva el control de todas las observaciones y recomendaciones dejadas por las diferentes auditorías para mejorar los estándares de gestión del Fondo.
 FIAS	El FIAS cuenta con un Código de Ética en el cual se especifican las normas de conducta para la auditoría interna, con el objetivo de promover una cultura ética en la auditoría interna de la organización. El Auditor Interno es responsable de "realizar el control interno posterior de la administración del FIAS, sin intervenir en las decisiones del Directorio, y recomendar ajustes al manejo administrativo financiero de las operaciones del FIAS". Asimismo, el FIAS cuenta con auditorías externas del manejo administrativo de su portafolio de fondos.
 FONAFIFO	En la parte financiera, FONAFIFO cuenta con auditorías anuales, además de la supervisión de los entes estatales responsables (Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, entre otros).

Tabla 21: Información de los fondos sobre las auditorías financieras (Fuente: autor)



© FONAFIFO/Juan Pablo Cruz

4.3.13 La auditoría externa también está contemplada en el sistema de monitoreo y evaluación de resultados e impactos de los fondos. Los fondos contemplan dentro de su sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación la revisión de los resultados por entes externos. El fondo debe contar con auditorías externas para la evaluación de sus resultados (impacto), así como mecanismos internos para la verificación del cumplimiento de los objetivos de los proyectos financiados. Como en el sistema de seguimiento y monitoreo financiero, al manejar recursos públicos diferentes entidades estatales pueden realizar auditorías sobre los resultados del fondo y de sus proyectos, los fondos deberán incluir una evaluación del impacto de la ejecución de sus recursos en variables sociales, económicas y ambientales.





Fondo	Descripción resumida
 FA	<p>El Ministerio del Ambiente tiene la responsabilidad de calcular la reducción efectiva de emisiones de carbono provenientes de la deforestación evitada en la Amazonía, basado en datos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE). El CTFA, antes de que se extinguiera, tenía la función de certificar las emisiones evitadas, véase el gráfico de la página 99. El BNDES contrata anualmente servicios de auditoría externa para verificar la correcta aplicación de los fondos, informes de monitoreo y seguimiento del fondo. Esas auditorías independientes verifican tanto la contabilidad del BNDES como el cumplimiento de lineamientos, directrices y criterios del COFA en la operación del fondo y la existencia de evidencias físicas de ejecución de los proyectos. Los implementadores de los proyectos entregan información sobre la implementación de los proyectos. El equipo de BNDES visita los proyectos durante la ejecución. Al terminar el proyecto se entrega un informe de evaluación elaborado por la organización responsable de su ejecución, y el BNDES produce una evaluación resumida de cada proyecto y la publica en su sitio web y en el informe anual de actividades del Fondo Amazonía. Son realizadas evaluaciones independientes ex post de efectividad con apoyo de GIZ.</p>
 FPN	<p>El seguimiento de los proyectos financiados se hace desde la base de datos en donde se sacan los indicadores de seguimiento. Además, hay instancias de seguimiento a los convenios, donde se verifica el cumplimiento de los instrumentos de planeación y gestión definidos en los manuales operativos de los proyectos.</p> <p>Seguimiento del impacto del fondo: actualmente se está haciendo el proceso de sistematización de aprendizajes e impacto.</p> <p>Se tiene un informe de control interno anual, que se compone de una sección de información general del panorama anual, la ejecución realizada, procesos de fortalecimiento que se presentaron durante el año, resumen cuantitativo y cualitativo de las auditorías recibidas durante el año, aspectos cualitativos identificados en los procesos, recomendaciones sobre los procesos.</p>
 FIAS	<p>El Sistema de Monitoreo y Evaluación de FIAS se encuentra en desarrollo. FIAS en el 2021 establecerá una primera fase de implementación de su Plan de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación por medio de un piloto para diseñar el Sistema de Monitoreo y Evaluación. En una segunda fase, se integrarán a ese sistema las otras intervenciones administradas por el FIAS. Al momento se han diseñado fichas por fondo/programa/proyecto para seguimiento. A pesar de lo anterior, cada año se tiene una auditoría a cada uno de los proyectos, así como al FIAS. Los resultados se encuentran publicados en la página web del fondo.</p>
 FONAFIFO	<p>FONAFIFO, en la calidad de entidad pública, está sujeta a todos los instrumentos de seguimiento y control que tiene establecido el gobierno central, como la aprobación de su presupuesto y su ejecución. Se reporta igualmente el cumplimiento de las acciones programadas anualmente (planes anuales operativos, reportes de avance de gestión), solicitados por el Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda, entre otros.</p> <p>Como práctica de transparencia a inicio de año se presentan los resultados obtenidos en el año anterior⁹.</p>

Tabla 22: Información de los fondos sobre las auditorías técnicas (Fuente: autor)

⁹ Se adjunta el enlace: <https://www.fonafifo.go.cr/es/documentos/presentaciones/>

5.

Lecciones aprendidas para la fase de operación de los fondos de desempeño ambiental

5.1 Introducción

Los fondos ambientales tienen una historia de más de 20 años en la región de América Latina y el Caribe. La operación de esos fondos contempla una serie de elementos claves, tal como presentado por Flynn (2011), basado en la revisión de 750 fondos a nivel mundial.

- ① Objetivos
- ② Capitalización
- ③ Gobernanza
- ④ Manejo fiduciario
- ⑤ Acuerdos o arreglos de implementación
- ⑥ Monitoreo, reporte y verificación

Los cuatro fondos de desempeño ambiental varían mucho en su operación según las decisiones tomadas durante la fase de creación. Al tener cada uno una estructura y procedimientos operativos diferentes, no siempre fue posible llegar a lecciones aprendidas comunes entre los cuatro fondos. Incluso se observaron aprendizajes no homogéneos y con diversas opciones, como en el ente responsable del manejo fiduciario, acuerdos de implementación etc.

Este capítulo presenta lecciones aprendidas para la fase de operación, obtenidas del análisis de los cuatro fondos objeto de esta guía (FA, FPN, FIAS, FONAFIFO). La fuente de información en los cuadros de resumen proviene de cuatro fichas técnicas, desarrolladas en conjunto con cada uno de los fondos (GIZ, 2021a, 2021b, 2021c y 2021 d). Si hay una fuente adicional, ésta se menciona directamente en el texto.

5.2

Cumplimiento de objetivos en fase de operación del fondo

Los objetivos del fondo son la base para su operación. En el capítulo anterior se mencionó la importancia de la relación de los fondos con las políticas y la legislación nacional e internacional, y que la orientación temática de los objetivos genera la base para tener o no oportunidades de capitalización (interés de donantes) y el direccionamiento de los demás elementos identificados por Flynn (2011). En este subcapítulo se presentan las lecciones aprendidas relacionadas con los “Objetivos del fondo” encontrados en el análisis de la operación de los cuatro fondos de esta guía:

© FONAFIFO



5.2.1 Los objetivos definen el tipo de proyectos que puede gestionar el fondo durante su operación. En la fase de creación se definen los objetivos del fondo, lo cual tiene implicaciones en la gestión de financiamiento durante la operación. En la fase de operación del fondo es importante asegurar que las actividades y proyectos desarrollados por el fondo le permitan avanzar en el logro de los objetivos propuestos. La selección de proyectos y convocatorias deben estar alineados con los objetivos del fondo, con su visión y su misión. De esa manera se garantiza que los proyectos financiados contribuyan con el logro de los objetivos y que produzcan los impactos deseados.

Fondo	Descripción resumida
 FA	El FA ha apoyado proyectos en las áreas de recuperación forestal, mejoramiento de sistemas productivos, recuperación de áreas deforestadas, gestión de bosques. También actúa en otros temas, como el fortalecimiento del control, monitoreo y fiscalización ambiental. De esa manera, los proyectos que se han financiado ayudan desde diferentes perspectivas con la reducción de la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero, que es el objetivo central del fondo.
 FPN	Su objetivo se centra en la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en áreas naturales, en su amplio sentido de interpretación. Eso ha permitido, durante la operación, captar fondos de una gran variedad de proyectos temáticos. Desde su creación busca apoyar la sostenibilidad financiera del sistema nacional de áreas protegidas. El Fondo ha desarrollado proyectos en REDD+, PSA hídrico, generación de paisajes de conservación, restauración ecológica, bosques y cambio climático con comunidades afrocolombianas, financiamiento de proyectos en áreas claves para la biodiversidad.
 FIAS	Al ser el mecanismo financiero para la gestión ambiental en Ecuador, ha permitido trabajar con una gran variedad de temas, como Socio Bosque, Amazonía sin fuegos, Especies Invasoras de las Galápagos, Programa REM Ecuador y Fondo de Áreas Protegidas. La operación del fondo con esa variedad en la temática de proyectos ha llevado al cumplimiento de los objetivos del fondo.
 FONAFIFO	FONAFIFO tiene un objetivo específico y en su operación se observa que el tipo de proyectos que financia está orientado únicamente al objetivo de mantener y recuperar la cobertura forestal del país. Las actividades principales se enfocan en pagos por conservación, pagos por reforestación y créditos forestales. Desde un primer momento el pago por resultados ha estado en las líneas de trabajo del fondo, en especial con los esquemas de PSA.

Tabla 23: Información de los fondos sobre los tipos de proyectos (Fuente: autor)

© GIZ / Juan Pratginestós



5.2.2 Fondos con múltiples objetivos organizan la operación con programas y proyectos específicos para cada temática. Los fondos que cuentan con múltiples objetivos tienen una organización que permite trabajar cada objetivo o servicio individualmente, es decir, mediante proyectos y programas específicos. Por su parte, los fondos con un objetivo específico no cuentan con esa forma de estructurar la operación del fondo y lo que generan es el apoyo a diferentes iniciativas en una misma temática.





Fondo	Descripción resumida	
 FPN	 FIAS	La estructura del fondo se maneja mediante programas y proyectos según el objetivo que se busca, lo cual depende del interés del donante, el desempeño ambiental o el servicio ecosistémico que se pretende alcanzar, entre otros. Con el Plan Estratégico, la estructura programática va por una estructura de procesos. Ello implica un gran cambio institucional.
 FA	 FONAFIFO	La estructura del fondo está orientada al manejo único de recursos REDD+ (FA) y la conservación y restauración de bosques (FONAFIFO). Los recursos de diferentes donantes son manejados igualmente. En el caso del FA existen convocatorias públicas y criterios orientadores para temas específicos (véase http://www.fundoAmazonia.gov.br/pt/como-apresentar-projetos/criterios-orientadores/)

Tabla 24: Información de los fondos sobre la operación de programas y proyectos (Fuente: autor)

5.2.3 Se deben realizar ajustes en la operación del fondo para permitir la inclusión de grupos vulnerables (comunidades indígenas y afroamericanos, organizaciones de mujeres y pequeños productores). Las comunidades tienen dentro de sus territorios vastas extensiones de bosques. En los diferentes fondos, ha sido necesario ajustar la operación a la generación de procedimientos y lineamientos específicos que reconocen las características de esos grupos poblacionales. Lo mismo ocurre con los procesos de toma de decisión al interior de los fondos, que tratan de identificar procesos claros para la aprobación del desarrollo de proyectos en sus tierras. Igualmente, la inclusión de pequeños productores ha sido necesaria, dada la dificultad que tienen para el cumplimiento de algunos requisitos, como los títulos de propiedad de las áreas donde se desarrollarán los proyectos. De esa manera, se adecuaron los procesos de análisis de solicitud de financiamiento para incluir esos grupos.

Fondo	Descripción resumida
 FA	El COFA, dentro de sus directrices, estableció criterios orientadores para la inclusión de beneficios directos a comunidades tradicionales, asentamientos y agricultores familiares. En las condiciones mínimas de proyectos, se debe presentar documento de consentimiento previo si se trabaja con comunidades indígenas. Otra estrategia ha sido los proyectos aglutinadores, permitiendo que organizaciones grandes o medianas puedan brindar la asistencia técnica necesaria a beneficiarios que aún no cuentan con la capacidad de implementar un proyecto por su propia cuenta.
 FPN	El proyecto REM VA contempla un pilar específico para el desarrollo de actividades con comunidades indígenas. Igualmente tiene un pilar agroambiental para el trabajo con productores agrícolas (Mancala Consultores, 2020)
 FIAS	En el caso del Programa Socio Bosque, se establece una serie de condiciones particulares para que las zonas de propiedad comunal, pueblos y nacionalidades indígenas puedan participar en la recepción del incentivo, que corresponde a un pago por conservación de bosques por 20 años.
 FONAFIFO	Los Territorios Indígenas han sido relevantes desde la creación del Programa de PSA. En el año 2016 se produjo un ajuste a la regulación establecida para incorporar aspectos claves sobre los requerimientos que deben presentar los territorios indígenas al momento de aplicar al Programa de PSA. Entre ellos temas relacionados con acuerdos de asamblea, rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y otros generales sobre planos, elaboración del estudio técnico, la posibilidad de desarrollar actividades tradicionales en el área bajo pago y límites en las áreas a presentar, entre otros.

Tabla 25: Información de los fondos sobre inclusión de grupos vulnerables (Fuente: autor)

5.3

Sostenibilidad financiera para la capitalización del fondo

Para mantener en operación los fondos es importante tener sostenibilidad financiera. El elemento de capitalización del fondo en la fase de operación presenta retos a los administradores de los fondos en cuanto al manejo fiduciario, innovación en la búsqueda de recursos y donantes para capitalizar el fondo. En este subcapítulo se presentan las lecciones aprendidas sobre elementos de “capitalización” encontrados en el análisis de la operación de los cuatro fondos de esta guía.

© GIZ / Ubirajara Machado



5.3.1 Pago retroactivo vs. pago adelantado de recursos. Los fondos de desempeño ambiental, por su enfoque, suelen ser retroactivos, es decir, son pagados por un servicio ya prestado. En algunos casos, para reducir los costos de transacción se ha propuesto la figura del pago por adelantado, es decir, el pago de varias cuotas, cubriendo varios periodos, para cubrir los pagos de acciones llevadas a cabo en los predios para alcanzar los niveles deseados de desempeño ambiental. Esa figura implica también la definición de la periodicidad de los pagos, de forma que un pago anual es una de las formas más usuales. Pagos trimestrales o mensuales, tenderían a generar la propuesta de pagos por adelantado, para evitar los costos asociados con la transferencia de recursos.





Fondo	Descripción resumida
 FA	El FA, al ser un fondo puro de desempeño ambiental, recibe sus fondos de manera retroactiva sobre el desempeño comparativo de conservación de cobertura forestal en la Amazonía. Los valores de desempeño de reducción de emisiones evitadas en toneladas de carbono resultan de la diferencia entre la tasa media histórica de deforestación - considerando periodos de diez años, siendo que estos decenios se actualizan cada cinco años - y el área deforestada efectivamente medida en el año en cuestión.
 FPN	FPN es un fondo mixto con pagos adelantados en la mayoría de sus proyectos y programas. El Programa Visión Amazonía – REM (FPN) y Programa REM (FIAS) tiene pagos retroactivos sobre el desempeño comparativo de conservación de cobertura forestal (en la Amazonía, para el caso colombiano) en los 10 años anteriores.
 FIAS	
 FONAFIFO	FONAFIFO es un fondo de desempeño ambiental que fomenta la conservación y restauración de la cobertura forestal en predios de propietarios privados. El gobierno, por intermedio del fondo, realiza pagos anuales, girando el primer desembolso contra la firma del contrato respectivo. Para los siguientes pagos se emiten previo a la verificación del cumplimiento de aspectos técnicos y administrativos.

Tabla 26: Información de los fondos sobre la forma del pago por desempeño (Fuente: autor)

5.3.2: La diversificación de fuentes de ingreso aumenta la sostenibilidad financiera del fondo: La diversificación de donantes/fuentes de ingreso está considerada por los cuatro fondos como una buena práctica para poder ampliar el portafolio de proyectos, ampliar el área geográfica de implementación y reducir el riesgo de quedarse sin recursos. Para promover la sostenibilidad financiera, el fondo debe enfocarse en la captación de recursos tanto nacionales como internacionales. Para ello, hay una variedad de estrategias, tal como se observa en la tabla abajo.





Fondo	Descripción resumida
 FA	El Fondo Amazonía tiene como donantes dos entidades públicas internacionales: Gobierno de Noruega (>94%) y Gobierno de Alemania, por medio de KfW (5%), y un donante nacional: Petrobras (<1%) ¹⁰ . No se han encontrado fuentes adicionales a las mencionadas anteriormente. El último pago se realizó en 2018. Desde entonces se está a la espera de definir una nueva estructura de toma de decisiones del fondo por parte del gobierno brasileño.
 FPN	Se financia con varias fuentes: cooperación internacional (81%) y recursos nacionales (19%) ¹¹ . En el caso del proyecto REM-VA, el 100% de los recursos proviene de los gobiernos de Reino Unido (43%), Alemania (14%), y Noruega (43%) ¹² .
 FIAS	El FIAS maneja un portafolio de programas y proyectos con financiamiento de diferentes índoles: recursos nacionales (9%), gobierno de Alemania (59%), Noruega (5%), otros (17.4%), Francia e Italia (0,6%), y ONG (9%). El programa REM es financiado por Alemania (27%) y Noruega (73%).
 FONAFIFO	FONAFIFO obtuvo sus primeros recursos con fuentes estatales de varias índoles: recibe el 3,5% de la recaudación del impuesto a los combustibles y el 25% de la recaudación del canon hídrico. El fondo ha diversificado su portafolio de capitalización: recursos del Fondo Cooperativo para el Carbono en los Bosques, fondo GEF, convenios, acuerdos, contratos de compra y venta de servicios ambientales con empresas privadas y públicas, desarrollando mecanismo de captación de recursos, como colocación de tarjetas de débito, entre otros.

Tabla 27: Información de los fondos sobre la diversificación de fuentes de pago por desempeño (Fuente: autor)

¹⁰ Corresponde a los valores desembolsados y recibidos por la reducción de emisiones verificadas, de acuerdo con los informes del FA hacia los aportantes con corte a 2021.

¹¹ Informe de gestión de 2020.

¹² Corresponde al valor de la participación en los pagos realizados por las reducciones de emisiones entre 2013-2019, en un valor total de 87,3 millones de dólares.

5.3.3 El financiamiento climático es una importante fuente de recursos a nivel internacional para fondos ambientales: Los temas de carbono y en particular de pagos por resultados por REDD+ se han convertido en una fuente de recursos para los diferentes fondos. Los cuatro fondos han aprovechado la oportunidad de las nuevas reglas y el nuevo financiamiento climático para fortalecer sus finanzas e incluir esos recursos como nuevas fuentes de capitalización. En el futuro los fondos deberán adaptarse frente a las nuevas negociaciones que se realicen en relación con actividades de mitigación y adaptación a nivel internacional.





Fondo	Descripción resumida
 FA	La principal fuente de financiamiento del FA corresponde a pagos retroactivos por reducciones de deforestación en el marco de REDD+, que toma como base reducciones de emisiones en los años anteriores.
 FPN	Incluyó dentro de su portafolio de proyectos administrados el proyecto REM VA en el año 2016.
 FIAS	El Estado ecuatoriano desarrolló el Plan de Acción REDD+ entre 2012 y 2016.
 FONAFIFO	En el año 2012 firma el primer proyecto de venta de Certificados de Reducción de Emisiones de CO2 del mercado regulado con el Banco Mundial. FONAFIFO coordina la estrategia REDD+ desde hace más de 10 años. En el año 2020 firmó un nuevo contrato con el Fondo de Carbono del Banco Mundial y uno más en el año 2021 con el Fondo Verde del Clima, de pagos por resultados. (Véase https://www.fonafifo.go.cr/es/servicios/programa-de-reduccion-de-emisiones/)

Tabla 28: Información de los fondos sobre fuente de ingreso por desempeño de mitigación del cambio climático (Fuente: autor)

5.3.4 Creación o ajuste de políticas para la generación de recursos para el financiamiento de proyectos: El Fondo FONAFIFO se financia, desde su creación, con impuestos o contribuciones. Sin embargo, esa forma de capitalización de fondos no se ve aún en muchos países. Los fondos pueden solicitar la creación de nuevas políticas o el ajuste de políticas existentes con el fin de generar nuevos impuestos o contribuciones, como el impuesto a las emisiones de carbono o sobre tasas en el cobro del agua con fines de protección de microcuencas. Esos desarrollos normativos demandan una serie de estudios que muestren la importancia de esas normas, su impacto fiscal en los agentes sujetos al pago, así como los recursos que se esperan recaudar y el impacto que se espera tener en el recurso natural.




Fondo	Descripción resumida
 FA	Solo tiene como fuentes de financiamiento los recursos por pagos por deforestación evitada. No contempla fuentes adicionales.
 FPN	Además de los recursos que se generan para los pagos por reducción de emisiones (REM VA), se generó en el año 2016 un impuesto a las emisiones de carbono provenientes de combustibles. De ese recaudo, un 10% se destinará a financiar esquemas de pagos por servicios ambientales relacionados con conservación de bosques, restauración y reforestación de áreas degradadas. Así, se tiene una nueva fuente de financiamiento. En el caso de los esquemas de PSA hídrico, los recursos empleados por FPN provienen de recursos que la Nación envía a las gobernaciones por medio del Sistema General de Participación y de una voluntad para la asignación de esos recursos para los esquemas de pago.
 FONAFIFO	Desde sus inicios, el financiamiento del programa se da con recursos nacionales, principalmente el 3.5% de la recaudación del impuesto a los combustibles y el 25% de la recaudación del canon hídrico.

Tabla 29: Información de los fondos sobre fuente de recursos con impuestos nacionales (Fuente: autor)

5.3.5 Gestionar recursos complementarios para asistencia técnica:

Gestionar fondos para procesos complementarios como asistencia técnica, evaluaciones, crear un clima propicio para las salvaguardas, género, interculturalidad, etc., permite mejorar la calidad y reducir costos operativos del fondo. Existen ONG y entes de cooperación internacional interesados en brindar asistencia técnica con el fin de fortalecer las capacidades y la eficiencia/eficacia de los fondos de desempeño ambiental (GEF, GIZ, TNC, CI etc.).



Fondo	Descripción resumida
 FA	El BNDES recibe asistencia técnica de GIZ para el manejo del fondo en el marco del cual se han realizado esfuerzos de monitoreo y evaluación, y se abordaron temas como género, salvaguardas entre otros.
 FONAFIFO	El gobierno de Costa Rica ha gestionado recursos GEF y realizó un préstamo con el Banco Mundial para fortalecer el Fondo FONAFIFO. Eso ha mejorado el proceso de operación y monitoreo del fondo, abordando medidas de género y territorios indígenas, entre otros.

Tabla 30: Información de los fondos sobre recursos complementarios para cubrir gastos del fondo (asistencia técnica) (Fuente: autor)





©FONAFIFO

5.4 Procesos de gobernanza en la operación del Fondo

Un fondo de desempeño ambiental opera un marco institucional con una variedad de actores públicos, privados y de cooperación internacional, para el cual cuenta con espacios de gobernanza que permiten la participación de dichos actores tanto en los espacios de toma de decisión técnica, como de seguimiento y definición estratégica. En este subcapítulo se presentan las lecciones aprendidas sobre los elementos de “gobernanza” encontrados en el análisis de la operación de los cuatro fondos de esta guía.

5.4.1 Aun con espacios de gobernanza puede el fondo sufrir por decisiones políticas unilaterales: La participación de diversos actores, entre públicos y privados, en los espacios de gobernanza y toma de decisión genera un mayor sentido de pertinencia y la alineación de los objetivos con las políticas estatales puede reducir los riesgos de operación del fondo frente a decisiones políticas. Aun así, pueden, luego de años de operación, sufrir con decisiones políticas adversas que afectan la operación del fondo, como fue el caso de los fondos FAN y FA. El sentido de pertinencia, el interés de los beneficiarios y los donantes y el apoyo de los actores de los espacios de gobernanza son considerados elementos claves que permiten reducir ese riesgo.

Fondo	Descripción resumida
 FA	El Decreto No. 9.759, del 11 de abril de 2019, extinguió el Comité COFA y CTFA. Como resultado de ese proceso no se han recibido nuevos desembolsos por parte de los donantes desde 2018, en espera de la definición de nuevos órganos de decisión y acompañamiento técnico.
 FPN	No ha presentado cambios en su estructura organizacional ni operativa que afecten su funcionamiento. Se han presentado cambios en cuanto al seguimiento y monitoreo, para la medición de impactos, así como al manejo de temas particulares como la propiedad intelectual. El espacio de gobernanza e interés de los beneficiarios es importante para la estabilidad del fondo.

© GIZ / Ester Gomila



 FIAS	<p>Con el Decreto Ejecutivo No. 998, del 10 de abril del 2016, se resolvió disolver el FAN que se había creado el 18 de enero de 1996. Tomó hasta el 2018 que se crease, sobre la base del FAN, el FIAS, ente que hereda los proyectos de áreas protegidas, control de Especies Invasoras en las Galápagos, Programa Socio Bosque, y asume nuevos compromisos, como el fondo REM. El interés en el fondo, tanto de los donantes como de los beneficiarios, jugó un papel importante para la creación del FIAS sobre la base del FAN.</p>
 FONAFIFO	<p>FONAFIFO no ha sufrido cambios por incidencia política. Se mantiene bajo el Ministerio de Ambiente y Energía, y no ha sufrido cambios estructurales desde su creación. El interés de los propietarios es un factor clave en la estabilidad del fondo.</p>

Tabla 31: Información de los fondos sobre incidencia política en el fondo (Fuente: autor)

5.4.2 Se aumenta la transparencia de los órganos de decisión si se reúnen frecuentemente y se publican las actas. Los órganos de gobernanza encargados de la toma de decisiones deben tener reuniones periódicas y deben mantener actas de sus reuniones para fomentar la transparencia en la toma de decisiones sobre el manejo del fondo. En algunos de los fondos analizados, las actas de reuniones están disponibles para consulta pública, generando una mayor transparencia en relación con los procesos de toma de decisiones.




Fondo	Descripción resumida
 FA	<p>El COFA se reunía dos veces al año de manera ordinaria, y podía hacer reuniones extraordinarias. Los primeros años se reunieron inclusive tres a cuatro veces al año. Las actas de sus reuniones están disponibles en la página web.</p>
 FPN	<p>La asamblea de fundadores se reúne una vez al año, durante los cuatro primeros meses del año. La Junta Directiva se reúne trimestralmente. El Comité Directivo se reúne mensualmente. Las actas no están disponibles en su página web.</p>
 FONAFIFO	<p>La Junta directiva de FONAFIFO se reúne al menos 10 veces al año, y allí se toman decisiones sobre el manejo de recursos y proyectos. Las actas de la junta están disponibles en su página web.</p>

Tabla 32: Información de los fondos sobre transparencia de comités (Fuente: autor)



5.4.3 Organigramas para la definición de responsabilidades. La generación de descripciones claras de cada uno de los puestos dentro de la organización es fundamental para poder definir responsabilidades de manejo y saber a quién se reporta. Esas funciones pueden ser representadas mediante organigramas que orientan la identificación de líneas de supervisión y de manejo en diferentes niveles del fondo, así como los diferentes aspectos que maneja cada uno. En los cuatro casos analizados todos tenían organigramas que mostraban esas funciones y líneas de reporte.

A continuación, se muestra como ejemplo el organigrama de FONAFIFO.

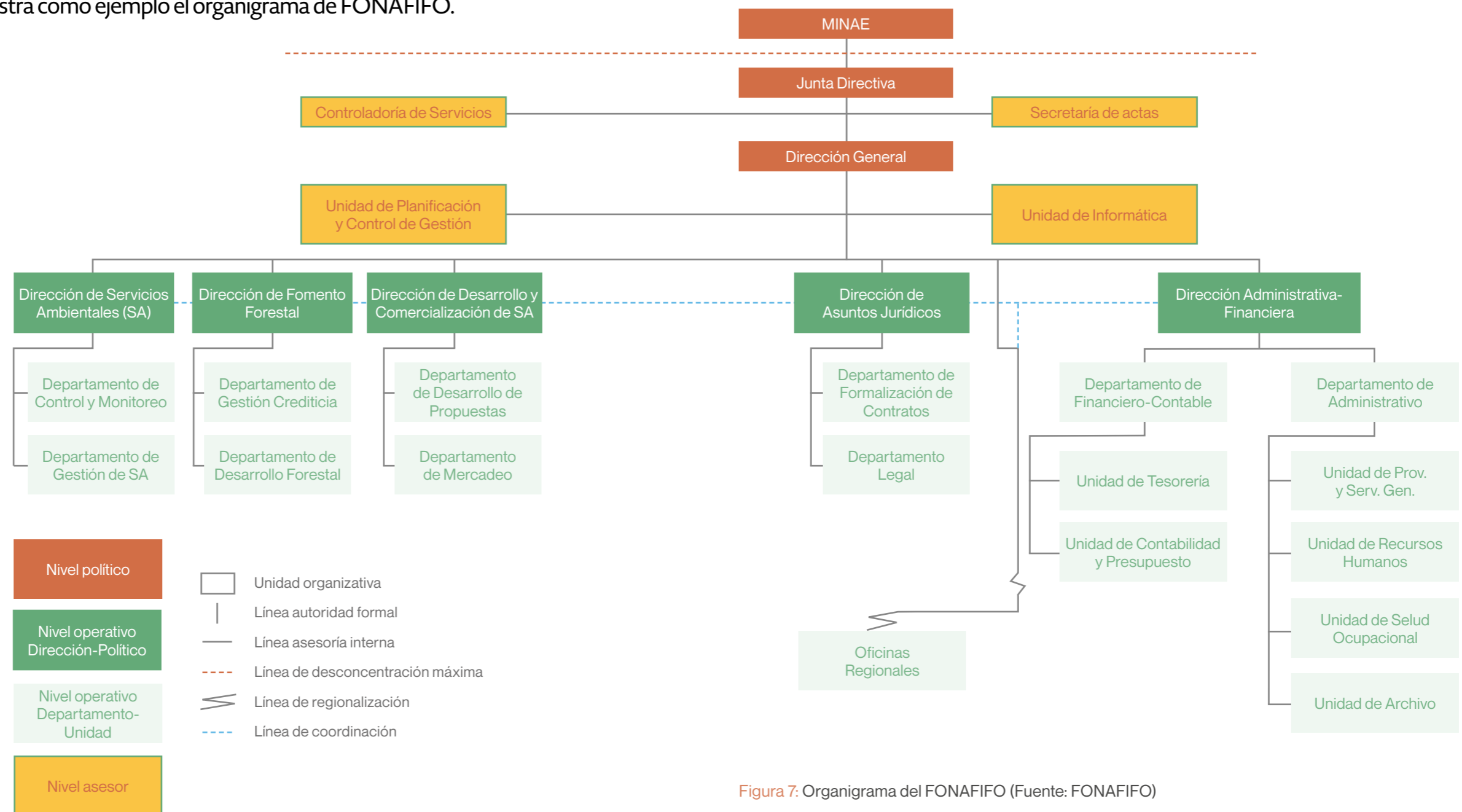




Figura 7: Organigrama del FONAFIFO (Fuente: FONAFIFO)

5.4.4 Se debe contar con perfiles de liderazgo y amplios conocimientos de las personas que participan en espacios de gobernanza. Las personas en el órgano de gobernanza y toma de decisiones trabajan en un marco interinstitucional con amplia participación de otros actores, combinado con la toma de decisiones con relación al manejo de recursos. Por lo anterior, es clave que las personas que participan de esos órganos de decisión tengan la preparación para llevar a cabo la función. Deben tener excelentes relaciones interpersonales, con figuras de liderazgo, tener amplia experiencia en el manejo de proyectos/programas con alta complejidad, y tener una gestión orientada a resultados.

El puesto de director o coordinador general es muy importante. Sirve como un puente entre los órganos de decisión y los órganos técnicos dentro del fondo. Es también un punto focal de contacto con los aportantes o financiadores. Igualmente tiene un papel clave en la generación de estrategias de manejo de largo plazo en los procesos de búsqueda de recursos y la negociación de los diferentes contratos, convenios y donaciones que recibe el fondo.

Los miembros de los órganos de decisión deben ser personas comprometidas (en algunos casos no tienen remuneración), con disponibilidad de tiempo, disposición para la generación de políticas internas y capacidad de generación de relaciones con los otros miembros para apoyar al fondo.

Fondo	Descripción resumida
 FA	En este enlace se puede ver la formación de la COFA http://www.fundoAmazonia.gov.br/pt/fundo-Amazonia/governanca/COFA/index.html
 FPN	En este enlace se puede observar la formación actual de la Junta Directiva https://www.patrimonionatural.org.co/nosotros/junta-directiva/





 FIAS	En este enlace se puede ver el listado de las personas que forman el Directorio http://www.fias.org.ec/contenido/item/fias-organizacion
 FONAFIFO	En este enlace es posible ver la formación de la Junta Directiva https://www.fonafifo.go.cr/es/conozcanos/junta-directiva-eo/

Tabla 33: Información de los fondos de perfiles de líderes (Fuente: autor)

5.4.5 Aplicación de salvaguardas: La aplicación de reglas de transparencia o salvaguardas permite tener una mayor claridad sobre los impactos en diferentes aspectos socioeconómicos y ambientales, así como la ejecución de recursos por parte de los fondos. Existen diferentes tipos de reglas de transparencia que deben cumplir los fondos, como parte de las buenas prácticas adoptadas a nivel internacional (por ejemplo, de CFA) o como parte de los requisitos internos de los países. Hay que recordar que en todos los fondos analizados se reciben recursos públicos. Por lo tanto, deben cumplir las normas aplicables al manejo de dichos recursos. Como los fondos pueden tener la necesidad de cumplir con normas de transparencia nacionales e internacionales, se debe generar un proceso de armonización entre esas reglas.

En todo caso, es importante tener en cuenta que, dependiendo del servicio ecosistémico, puede haber reglas de cumplimiento específicas (como es el caso de las salvaguardas socioambientales) para los proyectos relacionados con REDD+.

Los proyectos ejecutados por los fondos deben contar con tiempo suficiente para el diseño e implementación de esas salvaguardas. En lo posible deben ser incorporadas desde el momento de formulación de los proyectos para poder validarlas con el fondo.





Fondo	Descripción resumida
 FA	Inicialmente no contaba con salvaguardas, pero existía un grupo de normas legales y salvaguardas de gestión financiera aplicadas por el BNDES, que eran amplias, pero no tenían un documento organizado al estilo de las salvaguardas REDD+. Sin embargo, fueron tratados después de su creación. En el 2012 se establecieron salvaguardas socioambientales. En el 2015 se establecieron salvaguardas en los siguientes temas: a) Cumplimiento legal; b) reconocimiento y garantía de derechos; c) distribución de beneficios; d) sostenibilidad económica y reducción de pobreza; conservación y recuperación ambiental; e) participación; f) monitoreo y transparencia; g) gobernanza.
 FPN	Estándares de Manejo de Fondos Fiduciarios del CFA. El proyecto Visión Amazonia emplea un sistema de Gestión Integral de Riesgos Socioambientales, donde se identifican los riesgos y actividades de mitigación. Las áreas en las que se identifican riesgos de los componentes del programa VA son: conocimiento tradicional, derechos territoriales, distribución de beneficios, transparencia y acceso a la información, participación, consentimiento libre previo e informado, ordenamiento territorial y ambiental, gobernanza forestal, fortalecimiento de capacidades, biodiversidad y servicios ecosistémicos, planificación sectorial, desplazamiento de emisiones y rendición de cuentas.
 FIAS	FIAS cuenta con un Código de Ética en el cual se detallan los principios de actuación de la institución y se aplican los estándares de CFA. Para el Programa REM, se tiene un sistema con siete salvaguardas nacionales: a) La complementariedad de los programas forestales nacionales con los acuerdos internacionales; b) transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional; c) respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales; d) participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular de los pueblos indígenas y las comunidades locales; e) compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica; f) adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión; g) adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.
 FONAFIFO	Cumplimiento de la norma establecida para la administración de fondos públicos, así como la legislación nacional pertinente al uso de recursos públicos. Para el proyecto REDD+ se aplican las mismas salvaguardas mencionadas en el REM Ecuador.



Tabla 34: Información de los fondos sobre aplicación de salvaguardas (Fuente: autor)

5.5 Buen manejo fiduciario

El rol principal de los fondos de desempeño ambiental es la movilización y administración de fondos desde el donante interesado en el desempeño ambiental hacia los proveedores del servicio. Por esa razón se requiere una buena gestión financiera, con procedimientos contables y administrativos que permitan la trazabilidad y transparencia en el manejo de los fondos. En este subcapítulo se presentan las lecciones aprendidas sobre elementos de “manejo fiduciario” encontrados en el análisis de la operación de los cuatro fondos de esta guía:

5.5.1 Fondos pueden tener un amplio espectro de roles y temáticas.

El rol principal de un fondo de desempeño ambiental es movilizar recursos, facilitando la transferencia de recursos de un actor interesado en un servicio ecosistémico o buena práctica ambiental a un proveedor que ofrezca el servicio. Algunos fondos, como FPN y FIAS, han ampliado ese rol, incluyendo la implementación de proyectos ambientales en un sentido más amplio, aprovechando la capacidad administrativa y financiera y la calidad técnica para implementar proyectos de pequeño y mediano tamaño.

Fondo	Descripción resumida
 FA	El Fondo Amazonía moviliza fondos, principalmente del gobierno alemán y noruego, a organizaciones que apoyan la conservación de bosques como estrategia de reducción de emisiones de carbono. Realiza contratos con organizaciones implementadoras
 FPN	El Fondo Patrimonio Natural inició como fondo encaminado a movilizar fondos para la conservación de las áreas naturales de Colombia y, con el tiempo, amplió su portafolio a la implementación de proyectos con amplio espectro ambiental, como manejo de cuencas, gestión ambiental, entre otros. El FPN maneja el programa REM, fondo que moviliza recursos de los gobiernos de Noruega y Alemania para el desempeño ambiental en materia de reducción de emisiones de carbono para VA.






 <p>FIAS</p>	<p>El FIAS inició como Fondo FAN (Fondo Ambiental Nacional) con la movilización de recursos de canje de deuda para la gestión de las áreas protegidas como principal área de intervención, sin embargo, asumiendo también el rol de implementador de proyectos para ONG nacionales e internacionales (CI, TNC, Ecofondo etc.). El Fondo FIAS combina ese rol movilizador, administrador e implementador de proyectos por su buena estructura administrativa y calidad técnica. El FIAS maneja el programa REM, fondo que moviliza recursos para el desempeño ambiental en materia de reducción de emisiones de carbono de los gobiernos de Noruega y Alemania e implementa parte del fondo de manera directa.</p>
 <p>FONAFIFO</p>	<p>FONAFIFO moviliza fondos de donantes (públicos, privados, ONG, cooperación internacional etc.) para medidas de conservación y restauración de bosques en predios privados. Brinda asistencia técnica e implementa proyectos orientados a ese fin. Sin embargo, no ha asumido el rol de implementador en las fincas. Esa labor recae sobre los propietarios que reciben los fondos e implementan las medidas en campo con el apoyo de la figura del Regente Forestal.</p>

Tabla 35: Información de los fondos sobre su rol (Fuente: autor)

5.5.2 Los cálculos de costos de operación de los fondos deben incluir los gastos de operación técnica. No se pueden comparar los costos de operación de los cuatro fondos, por ser calculados sumando rubros de costos de operación según la estructura de cada uno. En la literatura se reporta un promedio de costos de operación alrededor de 20% para los fondos ambientales, incluyendo costos de personal administrativo y técnicos, costos de viaje, auditorías, evaluaciones y gastos de oficina, entre otros.

Fondo	Descripción resumida
 <p>FA</p>	<p>Según lo establecido en el art. 1 del decreto de creación de 2008, el FA usa solo el 3% del monto donado para cubrir gastos operacionales y otros costos. En general, los costos operativos de esos fondos están entre 10% a 15% o inclusive son más altos. BNDES contribuye con sus propios recursos para cubrir los gastos de recursos humanos, oficinas y materiales.</p>
 <p>FPN</p>	<p>Aproximadamente 2.700 millones de pesos anualmente.</p>
 <p>FIAS</p>	<p>FIAS reporta usar el 2% sobre el monto total administrado para gastos administrativos, lo cual incluye capital humano, gastos operativos, inversiones, seguimiento y desarrollo de programas y proyectos. No incluye en ese valor los costos vinculados a la operación técnica del fondo, los cuales se cargan a cada uno de los programas y proyectos en separado.</p>


 <p>FONAFIFO</p>	<p>FONAFIFO opera con el 21% de los ingresos que recibe, con lo que cubre el salario de su personal (tanto técnico como administrativo), alquiler de edificio y gastos generales de operación (incluye viáticos del personal técnico, entre otros).</p>
---	---

Tabla 36: Información de los fondos sobre costos de operación (Fuente: autor)

5.5.3 La definición de recursos humanos necesarios para el manejo del fondo depende de los procesos que debe abordar en la operación del fondo. La cantidad de personal necesario para el manejo del fondo depende de los procesos asumidos por el fondo y el nivel de delegación/subcontratación de terceros. El FONAFIFO llega con personal hasta las fincas, mientras que el personal del FA visita a las organizaciones beneficiarias del fondo y no llega a visitar cada finca donde se implementa el programa. Dentro del número de personal mencionado por el FIAS, se contempla solo el personal responsable de la administración del fondo, sin incluir el personal técnico responsable de la implementación de los programas.





Fondo	Descripción resumida
 <p>FA</p>	<p>Al inicio del fondo en 2009 había ocho funcionarios; en 2010 eran 27 (Gómez García et al, 2019).</p>
 <p>FPN</p>	<p>La estructura del fondo es variable y depende de sus necesidades. Hay una estructura fija que responde a los procesos principales que maneja el fondo (aproximadamente 35 personas) con el ingreso y salida de proyectos, la estructura ha llegado a tener una expansión de hasta 120 personas, y luego puede llegar a contraerse a 60, dependiendo de la cantidad de exigencias que tengan los proyectos activos</p>
 <p>FIAS</p>	<p>30 funcionarios en FIAS.</p>
 <p>FONAFIFO</p>	<p>FONAFIFO cuenta con 105 funcionarios altamente calificados, responsables de la ejecución de los dos programas sustantivos de la institución: el Programa de Pago por Servicios Ambientales y el Programa de Crédito Forestal. Además de ser el punto focal de la Estrategia REDD+.</p>

Tabla 37: Información de los fondos sobre recursos humanos (Fuente: autor)

5.5.4 La implementación de medidas a nivel de finca requiere procesos administrativos con alto nivel de detalle acompañados de capacitación y asistencia técnica. Tener políticas internas y procesos orientados a la aplicación robusta y solvente de los recursos hace difícil que los fondos lleguen a dueños de predios u organizaciones pequeñas, por su débil capacidad de manejo financiero y contable. La importancia de llegar a esos beneficiarios ha llevado a los fondos a buscar estrategias alternativas que permitan alcanzarlos, como flexibilizar requisitos, trabajar con organizaciones intermediarias, generar procesos de fortalecimiento de capacidades o tener procesos de acompañamiento.





Fondo	Descripción resumida
 FA	BNDES, como banco con amplia experiencia en manejo de préstamos (conservador y averso al riesgo), tuvo políticas internas y procesos orientados a la aplicación robusta y solvente de los recursos. Eso hizo difícil la aplicación para organizaciones con capacidad reducida de manejo financiero y contable, como gobiernos locales y entidades de la sociedad civil que operan en la Amazonia. Eso llevó a un desarrollo lento del portafolio de proyectos y pagos en los primeros años de ejecución del fondo. Como estrategia alternativa se buscaron modelos con mayor capilaridad y se inició el 2011 el financiamiento de proyectos aglutinadores, pasando recursos a instituciones aliadas, para que apoyaran a pequeñas organizaciones de cooperativas y asociaciones. Adicionalmente, hasta 2012 la COFA estableció un límite de 20 millones de reales para cualquier proyecto a ser apoyado por el FA, lo que impidió el recibimiento de proyectos estructurantes, dando como resultado un desarrollo lento de cartera.
 FPN	Los procedimientos muy rigurosos en términos de adquisiciones son incompatibles con algunas realidades en los territorios, al no haber organizaciones con las capacidades administrativas que se requieren en parte de los procedimientos que los cooperantes exigen que se cumplan. Adicionalmente, la transferencia de recursos a comunidades indígenas tiene un componente de riesgo en la justificación de gastos. En esos casos se implementan medidas adicionales de seguimiento y control en los procesos de transferencia, revisión y continuidad de esos acuerdos. Además, trabajar en las capacidades de las organizaciones locales ayuda a mantener una red de aliados en el territorio que permite al FPN generar procesos sostenibles de inversión con dichos socios.
 FONAFIFO	Desde su creación se ha enfocado a esquemas de PSA para pequeños y medianos productores. Cuenta con manuales de procedimientos para la operación del programa PSA. (Véase https://www.fonafifo.go.cr/es/documentos/manuales-del-ppsa/)

Tabla 38: Información de los fondos sobre complejidad administrativa para recibir recursos del fondo (Fuente: autor)

5.6 Arreglos de implementación

Los fondos de desempeño ambiental pueden tener varios arreglos de implementación, desde donaciones para atender los costos de oportunidad de uso de suelo, hasta incentivos orientados a la información y asistencia técnica, préstamos del donante interesado en el desempeño ambiental, entre otros. Los arreglos de implementación idealmente se definen en la fase de creación. Sin embargo, es frecuente que se desarrollen a detalle durante la operación del fondo. En este subcapítulo se presentan las lecciones aprendidas sobre el elemento de “Arreglos de implementación” encontrados en el análisis de la operación de los cuatro fondos de esta guía:

5.6.1 La implementación de medidas en campo se realiza por medio de arreglos de implementación con otros actores. La implementación de proyectos en campo puede hacerse mediante diferentes modalidades (contrato con beneficiarios directos y regentes, convocatoria para organizaciones, incluyendo organizaciones aglutinadoras, contratación de empresas consultoras etc.). En cualquier caso, el fondo debe tener lista una estructura jurídica que permita hacer arreglos de implementación mediante diferentes tipos de contratos, con diferentes tipos de organizaciones, como personas naturales (beneficiarios), personas jurídicas, ONG, organizaciones comunitarias, entre otros. Se puede pensar también en incluir asociaciones público-privadas en la implementación de proyectos en campo para cumplir con los objetivos del fondo. En algunos casos se debe contemplar la posibilidad de que entidades del Estado accedan directamente a los recursos, como es el caso de los recursos para la adaptación climática.

Fondo	Descripción resumida
 FA	Pueden presentar propuestas al FA instituciones públicas o privadas, empresas o ONG, que tengan personalidad jurídica, interesadas en la ejecución de un proyecto y que al final firmen un contrato de colaboración no reembolsable con el BNDES. Desde el 2012 se financian proyectos aglutinadores, es decir, se pasan recursos a entidades aliadas para que apoyen proyectos de cooperativas, asociaciones y pequeños productores.




 <p>FPN FIAS</p>	<p>En el caso del fondo REM, se pueden tener acuerdos con diferentes tipos de ejecutores y co-ejecutores (entidades públicas, privadas, privadas sin ánimo de lucro, ONG, organizaciones de base, organizaciones indígenas, autoridades tradicionales y sus asociaciones, entidades mixtas)</p>
 <p>FONAFIFO</p>	<p>Pueden acceder al esquema de PSA, que administra el fondo, los propietarios con predios que tengan plan catastral y escritura de propiedad. Los propietarios son los implementadores de las medidas en sus fincas, con el apoyo técnico de la figura del Regente Forestal</p>

Tabla 39: Información de los fondos sobre arreglos de implementación (Fuente: autor)

5.6.2 Criterios para la selección de implementadores/beneficiarios incluyen aspectos administrativos/financieros y técnicos.

En algunas ocasiones el fondo mismo puede ser el implementador de las acciones que desarrollan los beneficiarios en campo. En otras, es posible generar convocatorias o convenios con entidades locales para que, por medio de ellos, se lleve a cabo la implementación de los proyectos en campo. Bajo cualquiera de esas dos posibilidades es necesario tener unos criterios claros de acceso, tanto para los beneficiarios como para las entidades que sirven como implementadoras de los proyectos. Los criterios deben ser públicos y de amplia difusión y, en lo posible, se debe generar un proceso de convocatorias donde se pueda evaluar a diferentes beneficiarios o diferentes socios de implementación.

Fondo	Descripción resumida
 <p>FA</p>	<p>Los lineamientos y criterios de selección de proyectos fueron desarrollados en el primer año del Fondo y aprobados por el Comité COFA en el 2008 bajo el nombre: "Tabla de Lineamientos y Criterios". Incluye criterios, que han venido variando en el tiempo, relacionados con temas de deforestación, coherencia con políticas REDD+. Desde entonces son aprobados y adaptados de manera bianual. Por última vez fueron formulados en el 2017 y 2018. El fondo busca también involucrar a una diversidad de actores y gobernanza compartida, así que uno de los criterios de selección es la articulación entre diferentes actores, públicos, privados, del tercer sector o comunidades con una estructura de gobernanza compartida. Otro criterio de selección es la generación de beneficios directos y el involucramiento de comunidades tradicionales, asentamientos y agricultores familiares. La relevancia también es un criterio de selección, y se mide por su potencial de replicabilidad y de impacto (por ejemplo, R\$/hectárea de bosque protegido o gestionado de forma sostenible).</p>





 <p>FPN</p>	<p>Selecciona principalmente operadores que deben cumplir con: habilitación jurídica (verificación de cumplimiento de todos los requisitos legales para hacer un acuerdo entre instituciones), capacidad administrativa (demostrada por los procesos de las instituciones, los recursos humanos disponibles, y las referencias de administración de recursos similares a la que se está aplicando. Se busca en los operadores costo-eficiencia de la administración, experiencia acreditada, idoneidad técnica de la administración. Para REM VA, se hace una evaluación de la capacidad legal, financiera y de adquisiciones. Se solicitan declaraciones de conflicto de intereses, de no haber recibido o aceptado sobornos, no inclusión en listas de empresas con sanciones.</p>
 <p>FONAFIFO</p>	<p>Los criterios de selección de los beneficiarios se establecen por norma legal, así como en resoluciones ministeriales emitidas para la operación del programa de PSA. Se consideran para la asignación de los recursos del Programa de Pago por Servicios Ambientales criterios de prioridad dirigidos a favorecer la participación de dueños de fincas ubicadas en localidades con bajo índice de desarrollo social; fincas pequeñas; se busca la visibilidad de las mujeres dueñas de fincas y se promueve su participación en el programa; los territorios indígenas son actores importantes y prioritarios.</p>

Tabla 40: Información de los fondos sobre criterios para definición de arreglos de implementación (Fuente: autor)

5.6.3. Los fondos que manejan altos volúmenes de recursos suelen trabajar con organizaciones aglutinadoras u organizaciones implementadoras. Los fondos con un alto volumen de recursos cuentan con organizaciones de implementación u organizaciones aglutinadoras que se hacen responsables de implementar las acciones a nivel de las fincas.



Fondo	Descripción resumida
 <p>FA</p>	<p>El FA apoya a organizaciones aglutinadoras que pasan recursos a otras organizaciones. A pesar de lo anterior, son responsables frente al BNDES de la adecuada aplicación de los recursos entregados.</p>
 <p>FONAFIFO</p>	<p>En el caso del Programa de Pago por Servicios Ambientales, el agente implementador es el propietario del predio, que es asesorado por el regente forestal. Éste puede ser un profesional liberal o formar parte de una ONG que brinda el servicio a sus clientes.</p>

Tabla 41: Información de los fondos sobre organizaciones aglutinadoras/ agencias implementadoras (Fuente: autor)

5.6.4 Los arreglos de implementación con terceros tiene un acompañamiento administrativo/financiero y técnico.

Los actores que firman acuerdos de implementación con el fondo deben tener un acompañamiento administrativo/financiero y técnico, en particular cuando se refiere a pequeños y medianos propietarios. Ese acompañamiento puede ser ofrecido por personal del fondo mismo, regentes o asistentes técnicos de las organizaciones aliadas. El acompañamiento debe ser costeado e incluido dentro de los costos del fondo, pero en parte también asumido por el fondo y su equipo. Adicionalmente, ese acompañamiento puede apoyar las labores de seguimiento y monitoreo de las actividades acordadas con el fondo.




Fondo	Descripción resumida
 FA	El equipo de BNDES acompaña a los implementadores de proyectos mediante visitas de campo, informe de desempeño, elaboración conjunta de marco lógico, cursos virtuales y presenciales, entre otros. El BNDES recibe asistencia técnica de GIZ para brindar apoyo a los entes implementadores. Son las organizaciones implementadoras que asumen la asistencia técnica/administrativa a nivel de las labores en campo. En parte, las implementadoras mismas reciben apoyo directo de GIZ.
 FPN	El nivel de acompañamiento del personal del fondo y de entes de asistencia técnica externos al fondo depende de cómo esté estructurado el programa o proyecto. Para el caso del proyecto REM se hace una evaluación de capacidades administrativas inicialmente para determinar si hay que fortalecer algún aspecto específico.
 FONAFIFO	Todo contrato de PSA debe tener un regente forestal asociado como responsable técnico del proyecto. El regente es contratado por el propietario de la finca y su ejercicio profesional es supervisado por el colegio profesional respectivo que, en el caso de Costa Rica, es el Colegio de Ingenieros Agrónomos y Forestales. Para supervisar la gestión, se cuenta con un reglamento de regencias forestales. Los técnicos del Fondo supervisan a los propietarios y regentes en la implementación de las actividades y realizan el debido control de calidad.

Tabla 42: Información de los fondos sobre asistencia técnica (Fuente: autor)

5.6.5 Se pueden utilizar diferentes mecanismos de convocatoria para aplicar a los recursos del fondo.

Emplear una mezcla de estrategias para recibir propuestas de medidas de inversión en los ecosistemas permite identificar bien las oportunidades de inversión: convocatorias, entrega directa durante todo el año, concursos, asistencia directa con propietarios, reuniones de socialización con actores en el territorio, espacios de gobernanza. Esa situación también es compatible con la diversidad de usuarios del fondo y sus diferentes niveles de capacidad administrativa, organizacional y financiera.

Fondo	Descripción resumida
 FA	Los proponentes pueden presentar los proyectos en convocatorias públicas o entrega directa, que se rigen por los mismos criterios. Organizaciones grandes pueden solicitar programas aglutinadores, asumiendo el rol de implementador con varias organizaciones pequeñas. Al inicio no llegaron propuestas, por lo que en el 2009 el FA realizó una ronda de presentaciones en todos los estados de la Amazonía con el BNDES para ampliar el conocimiento de los actores sobre esa oportunidad de financiamiento.
 FPN	Ha sido definido en cada uno de los proyectos manejados por FPN. Dependiendo del alcance definido, se han empleado mecanismos cerrados, desde una lista corta de invitación hasta la selección directa, licitaciones internacionales, entre otros métodos de selección.
 FIAS	El FIAS realiza convocatorias, concursos abiertos, licitaciones con términos de referencia según el objeto, fondo o tema.
 FONAFIFO	Los propietarios de tierras pueden presentar de forma voluntaria inscripciones para ser parte del Programa de PSA, bajo sus distintas actividades reconocidas (protección de bosque, manejo de bosque, reforestación, regeneración natural y sistemas agroforestales). FONAFIFO anualmente abre un periodo de convocatoria para recibir inscripciones nuevas al PPSA.

Tabla 43: Información de los fondos sobre mecanismos de convocatoria (Fuente: autor)

5.7 Seguimiento, monitoreo y evaluación efectiva

El seguimiento, monitoreo y evaluación de los fondos es un elemento importante en la operación de fondos ambientales. Una recolección eficaz de la información administrativa, financiera y ambiental permite evidenciar el avance en la consecución de los objetivos, el nivel de gastos y el cumplimiento de los procesos administrativos/contables en el manejo del fondo. Para los fondos de desempeño ambiental, es necesario además un monitoreo constante y efectivo que permita contabilizar los aportes de los donantes según el desempeño ambiental alcanzado. En este subcapítulo se presentan las lecciones aprendidas sobre el seguimiento, monitoreo y evaluación encontrados en el análisis de la operación de los cuatro fondos de esta guía:

5.7.1 Un buen sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación es indispensable para conocer el cumplimiento de los objetivos: Para conocer los resultados e impactos de los fondos de desempeño ambiental se cuenta con sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación que atienden todos los aspectos de la cadena de resultados. Una variedad de mecanismos es utilizada, como informes anuales de cada uno de los proyectos, informe de cumplimiento de los objetivos de cada proyecto y el fondo en general, además de evaluaciones de impactos a nivel de desempeño ambiental y beneficios socioeconómicos para los beneficiarios finales, entre otros.

Es deseable que la definición del seguimiento y monitoreo se haga desde la planeación de los proyectos y se destinen recursos para evaluar el impacto, luego de finalizada la intervención. Al tratarse de temas ambientales, se deben considerar tiempos entre 2 y 5 años posteriores a la finalización de los proyectos, para evidenciar su impacto.








Fondo	Descripción resumida
 FA	Cada proyecto tiene un marco lógico y un plan de monitoreo de productos y servicios. Los proyectos entregan informes de ejecución y financieros al BNDES. El BNDES realiza visitas a los proyectos. Al final del proyecto se genera un informe entre el implementador y el BNDES con los resultados de implementación y las lecciones aprendidas. También hay evaluación de efectividad ex post en colaboración con GIZ.
 FPN	El seguimiento se hace desde la base de datos en donde se sacan los indicadores descritos en la parte superior. Además, hay instancias de seguimiento a los convenios para verificar el cumplimiento de los instrumentos de planeación y gestión definidos en los manuales operativos de los proyectos. El proyecto REM VA tiene un marco lógico con 22 variables para seguimiento y reportes de ejecución financiera.
 FIAS	El seguimiento de proyectos se hace por medio de los órganos de gobernanza y de la Gerencia de Programas y Proyectos.
 FONAFIFO	Hay registros y sistematización de todos los contratos vigentes desde 1997 (más de 19.000 contratos). Además, se han implementados todos los mecanismos para la operación de los presupuestos anuales, se hacen auditorías financieras, administrativas y técnicas, tanto por entidades del Gobierno Central como auditorías externas. FONAFIFO, como parte de su política de transparencia, realiza la rendición de cuentas anualmente de forma pública ante los actores involucrados.

Tabla 44: Información de los fondos sobre sistema de monitoreo (Fuente: autor)


© Fondo Amazonia



5.7.2 Los resultados del seguimiento, monitoreo y evaluación deben ser validados por actores externos: Se deben definir bien los procedimientos para el seguimiento y monitoreo de los resultados del fondo. El fondo debe contar con auditorías externas para evaluar sus resultados (impacto), así como mecanismos internos para verificar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos financiados. Tal como en el sistema de seguimiento y monitoreo financiero, al manejar recursos públicos, diferentes entidades estatales pueden realizar auditorías sobre los resultados del fondo y de sus proyectos, y deberán incluir una evaluación del impacto del fondo en variables sociales, económicas y ambientales (Véase también el 5.3.12 y 6.7.6).

Fondo	Descripción resumida
 FA	El Ministerio del Ambiente es responsable de calcular la reducción efectiva de emisiones de carbono provenientes de la deforestación evitada. El Comité Técnico (CTFA) tiene la función de analizar, validar y certificar las emisiones derivadas de la deforestación en la Amazonía. El BNDES contrata anualmente servicios de auditoría externa para verificar la correcta aplicación de los fondos, informes de monitoreo y seguimiento del fondo. Esas auditorías independientes verifican tanto la contabilidad del BNDES como el cumplimiento de lineamientos, directrices y criterios del COFA en la operación del fondo. Los implementadores de los proyectos entregan información sobre la implementación de los proyectos. El equipo de BNDES visita los proyectos durante la ejecución. Al terminar el proyecto se entrega un informe de evaluación. GIZ contrata evaluadores independientes para las evaluaciones <i>ex post</i> .
 FPN	Seguimiento de los proyectos financiados: se hace desde la base de datos de donde se sacan los indicadores de seguimiento. Además, hay instancias de seguimiento a los convenios para verificar el cumplimiento de los instrumentos de planeación y gestión definidos en los manuales operativos de los proyectos. Seguimiento del impacto del fondo: actualmente se está haciendo el proceso de sistematización de aprendizajes e impacto. Se tiene un informe de control interno anual, que se compone de una sección de información general del panorama anual, la ejecución realizada, procesos de fortalecimiento que se presentaron durante el año, resumen cuantitativo y cualitativo de las auditorías recibidas durante el año, aspectos cualitativos identificados en los procesos, recomendaciones sobre los procesos.
 FIAS	El Sistema de Monitoreo y Evaluación del FIAS se encuentra en desarrollo. FIAS en el 2021 establecerá una primera fase de la implementación de su Plan de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación por medio de un piloto para diseñar el Sistema de Monitoreo y Evaluación para el FEIG (en ejecución). En una segunda fase, se integrarán a ese sistema las otras intervenciones administradas por FIAS. Al momento se han diseñado fichas por fondo/programa/proyecto para su seguimiento.





FONAFIFO


FONAFIFO, en la calidad de entidad pública, está sujeta a todos los instrumentos de seguimiento y control que tiene establecido el Gobierno Central, como la aprobación de su presupuesto y su ejecución. Se reporta igualmente el cumplimiento de las acciones programadas anualmente (planes anuales operativos, reportes de avance de gestión), solicitados por el Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda, entre otros.

El programa de pago por servicios ambientales que ejecuta FONAFIFO tiene su propia plataforma para administrar la información de los participantes del programa de pago por servicios ambientales, así como de los otros instrumentos financieros desarrollados. En el sitio web se puede tener más información al respecto. <https://www.fonafifo.go.cr/es/>

Como práctica de transparencia a inicio de año se realiza una presentación con los resultados obtenidos en el año anterior. Se adjunta el enlace: <https://www.fonafifo.go.cr/es/documentos/presentaciones/>

Tabla 45: Información de los fondos sobre evaluaciones y auditorías (Fuente: autor)

5.7.3 Un buen método de seguimiento, monitoreo y evaluación del desempeño ambiental aumenta la confianza del donante. El seguimiento al desempeño ambiental permite medir el impacto del fondo en diferentes componentes de la naturaleza. El seguimiento muchas veces es difícil, debido a los costos relacionados con la medición, la brecha de contribución, al haber otras fuerzas que impactan sobre el desempeño ambiental, entre otros. Aun así, los fondos han diseñado metodologías para calcular el desempeño en forma de imágenes satelitales, modelaciones y otros métodos cualitativos. Una buena selección del método de monitoreo y evaluación permite un mayor nivel de confianza del donante interesado en el desempeño ambiental.

Fondo	Descripción resumida
 FA	La metodología para calcular el área de deforestación está basada en información del proyecto brasileño de monitoreo satelital de bosques amazónicos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE). Es un mecanismo basado en el desempeño del pasado, mediante un promedio de diez años de deforestación (actualizado cada 5 años) y comparación con una tasa anual, multiplicado por la cantidad de carbono en el bioma. Ese indicador se emplea en vez de indicadores de desempeño relacionados con medidas específicas. También se preparan informes anuales. La información sobre los proyectos apoyados se publica en el sitio web del FA y se llevan a cabo evaluaciones de eficacia a nivel de programa y proyecto. (véase por ejemplo la evaluación de término medio del FA en https://rb.gy/zsjo3v , y la evaluación de efectividad del programa Bolsa Floresta en https://rb.gy/j9urlu)






 FPN	El Fondo Visión Amazonía es el único de desempeño ambiental dentro del FPN y se desarrolla de manera ex post y con base al desempeño en cuanto a cambios en la tasa de deforestación en evaluaciones forestales oficiales de Colombia. Colombia adoptó en 2017 el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para monitorear la deforestación, monitorear la biomasa de bosques naturales y causas y agentes de la deforestación. No se hacen mediciones específicas de desempeño ambiental por cada una de las medidas implementadas.
 FIAS	El Programa REM es el único de desempeño ambiental dentro del FIAS y se desarrolla de manera ex post y con base al desempeño en cuanto a cambios en la tasa de deforestación en evaluaciones forestales oficiales de Ecuador. No se hacen mediciones específicas de desempeño ambiental por cada una de las medidas implementadas.
 FONAFIFO	El desempeño ambiental en FONAFIFO se mide con base en la información de cobertura forestal y la cantidad de hectáreas que están bajo contrato de pago por servicio ambiental. A pesar de que en sus orígenes el ámbito de acción del FONAFIFO estaba dirigido a la parte ambiental, ha venido evolucionando con el tiempo, logrando incorporar entre su gestión aspectos sociales y económicos. Se tienen reportes del impacto social, ambiental y económico a lo largo del tiempo. Se tiene un registro de la recuperación forestal del país.

Tabla 46: Información de los fondos métodos de monitoreo y seguimiento (Fuente: autor)

En la siguiente imagen se observa el modelo de cálculo de reducción de deforestación para fines de cálculo de reducción de emisiones de Brasil, que es el desempeño ambiental del Fondo Amazonía.

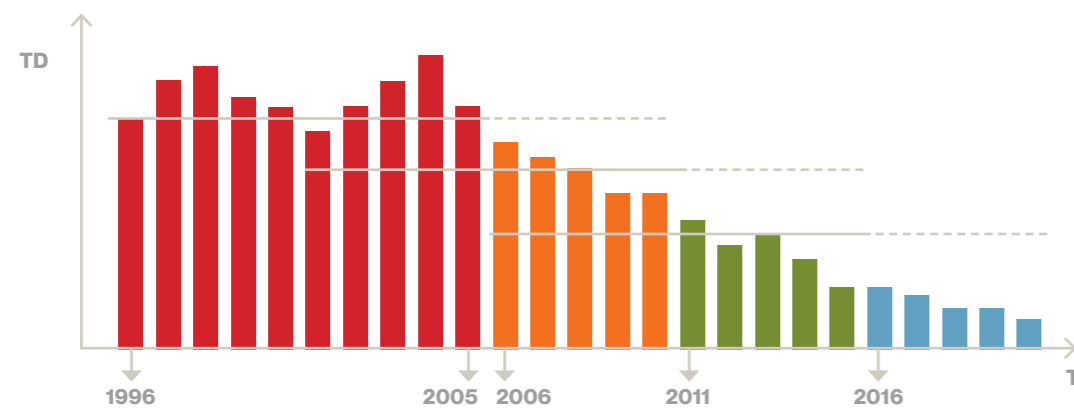
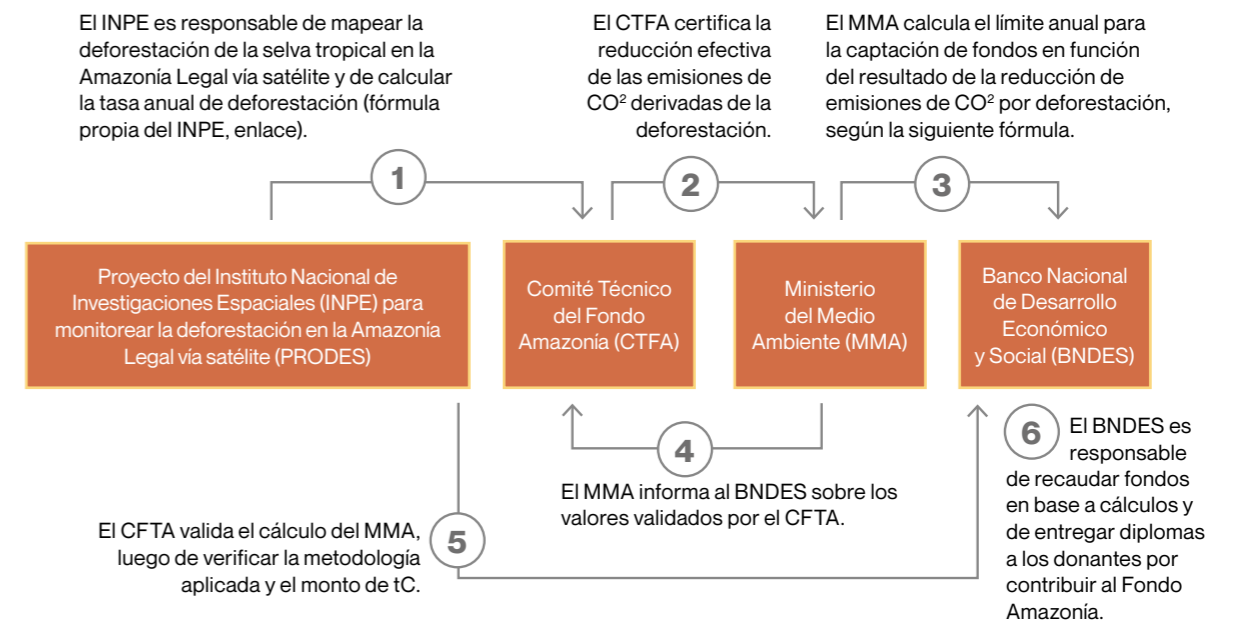


Figura 8: Representación del modelo de cálculo de reducción de deforestación para fines de cálculo de reducción de emisiones¹³

¹³ TD = tasa de deforestación; T = tiempo

Cálculo de la reducción de emisiones de CO² por deforestación para el Fondo Amazonía



$$ED = (TDM_{2001-2010} - TD_{20XX}) * C_{Biomasa} * FC_{C-CO^2}$$

Sobre la fórmula:

ED Reducción de Emisiones de Carbono por Deforestación (tCO ²)	TDM₂₀₀₁₋₂₀₁₀ Tasa de deforestación promedio entre 2001 y 2010 (corresponde a 16.531 km ² o 1.653.100 ha);	TD_{20XX} Tasa de deforestación observada en el respectivo año 20XX en km ² o ha	C_{Biomasa} Valor promedio de Carbono presente en la biomasa	FC_{C-CO²} Factor de conversión de C a CO ² : 44/12
--	---	---	--	---

Para calcular las emisiones de CO² evitadas al reducir la deforestación:

1. El documento de proyecto firmado por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el gobierno de Noruega establece el período de referencia de 2001 a 2010 para la tasa promedio de deforestación (TDM).
2. En el acta de la reunión del Comité Técnico del Fondo Amazonía del 14 de noviembre de 2012 (ver enlace) se registró que la cantidad promedio de carbono en la biomasa, definida públicamente por la Ley de Política Nacional de Cambio Climático (ver enlace), de 132,3 tC/ha, debe ser utilizada en el ámbito del Fondo Amazonía; la misma acta también define la aplicación de la fórmula antes mencionada.
3. BNDES definió US\$ 5,00/tCO² como valor de referencia para el cálculo del límite anual de captación de recursos.
4. Hasta 2010 se utilizó la tasa de deforestación promedio definida por PRODES para el período 1996-2005, de 19.500 km² o 1.950.000 ha.

Figura 9: Cálculo de la reducción de emisiones de CO², provenientes de la deforestación en el Fondo Amazonía¹⁴

¹⁴ $TD =$ La fórmula empleada para el cálculo de las emisiones evitadas es: $ED = (TDM_{2001-2010} - TD_{20XX}) * C_{biomasa} * FC_{C-CO^2}$

Donde: ED = reducción de emisiones de CO² provenientes de la deforestación (tCO²_{eq}) | TDM₂₀₀₁₋₂₀₁₀ = valor promedio de la deforestación entre 2001 y 2010, correspondiente a 1.653.100 ha o 16.531 Km². | TD_{20xx} = registro de la deforestación en el año correspondiente (20XX), reportado en km² o en hectáreas. | C_{biomasa} = cantidad de carbono contenido en la biomasa del bosque (132,3 tC/ha), | FC_{C-CO²} = factor de conversión de C a CO² (44/12).

5.7.4 La variedad en tipo de Indicadores del sistema de monitoreo y evaluación puede ser muy amplia, dependiendo de la disponibilidad de presupuesto. Los indicadores de fondos de desempeño pueden cubrir un amplio espectro de temáticas, desde el desempeño ambiental objeto del fondo hasta los objetivos directos e indirectos del Fondo. Para los fondos es importante considerar indicadores para medir los impactos sociales y económicos, tanto para identificar posibles impactos negativos generados por las inversiones realizadas en medidas de desempeño ambiental, como para evidenciar los impactos sociales y económicos que se generan con dichas inversiones. Una amplia base de indicadores requiere mayor presupuesto para el sistema de monitoreo y evaluación. En la siguiente tabla se muestran ejemplos de indicadores de los fondos analizados.




Fondo	Descripción resumida
 FA	Los indicadores de los proyectos deben estar en línea con el marco lógico del FA. Por lo tanto, se tienen indicadores medibles de resultado. Esos indicadores se negocian entre el equipo ejecutor y los técnicos del BNDES. Los informes trimestrales del FA muestran: número de proyectos, valor solicitado, tipo de ejecutor, distribución de proyectos por unidad federal, fase de aprobación (en consulta, en análisis, y apoyados).
 FPN	% de tiempo del convenio, % de ejecución financiera, % de ejecución técnica. Con ellos se derivan los indicadores de eficacia: (ejec. tec. / tiempo), (efectividad / eje financiero). Se analizan mensualmente. Asimismo, se puede medir la ejecución de los planes de adquisiciones y operativos de cada proyecto.
 FONAFIFO	Presupuesto ejecutado, cantidad de recursos financieros ejecutados por año; cantidad de hectáreas financiadas de contratos bajo el Programa de PSA por año; cantidad de árboles financiados bajo contratos en el Programa de PSA por año, cantidad de nuevas hectáreas contratadas y número de contratos por actividad por año, inversión del Programa de PSA en Territorios Indígenas por año; cantidad de mujeres participantes del Programa de PSA por año

Tabla 47: Información de los fondos sobre indicadores (Fuente: autor)

5.7.5. Las salvaguardas deben ser incluidas en el sistema de monitoreo y evaluación. Además de monitorear el cumplimiento de actividades y resultados de las medidas y el impacto en cuanto al desempeño ambiental, es importante medir también el cumplimiento de las salvaguardas.



Fondo	Descripción resumida
 FA	El Fondo evalúa el cumplimiento de las salvaguardas en las evaluaciones ex post de proyectos finalizados. Las salvaguardas relacionadas con los Lineamientos y Criterios de la COFA y las políticas operativas del BNDES también son consideradas durante las fases de análisis y monitoreo del proyecto.
 FONAFIFO	Las salvaguardas son parte de los indicadores del sistema de monitoreo de FONAFIFO

Tabla 48: Información de los fondos de monitoreo de salvaguardas (Fuente: autor)

© Fondo Amazonía



5.7.6 Se requieren auditores internos y externos para el monitoreo y evaluación. El levantamiento de información de las medidas implementadas lo hacen los técnicos de los fondos, con la colaboración de los participantes u organizaciones beneficiarias. Esa información es posteriormente analizada y revisada por los actores en las instancias de gobernanza del programa y los auditores externos, pudiendo involucrar también evaluaciones externas como lo hizo el Fondo Amazonía o el Fondo Patrimonio Natural (véase también 5.3.12 y 6.7.2).

Es importante que las auditorías se articulen con diferentes procesos para evitar que se convierta en una carga adicional en la ejecución de los proyectos.





Fondo	Descripción resumida
 FA	El BNDES realiza el seguimiento administrativo, financiero y técnico de los proyectos, basado en los informes presentados por los implementadores de los proyectos. El equipo de BNDES visita los proyectos durante la ejecución. Al terminar el proyecto se entrega un informe de evaluación. El COFA hace el seguimiento de la operación del Fondo y los resultados de los proyectos. De acuerdo con el artículo 2 del decreto 6527/2008, el BNDES debe contratar anualmente servicios de auditoría externa para verificar la correcta aplicación de los fondos, informes de monitoreo y seguimiento del fondo. Esas auditorías independientes verifican tanto la contabilidad del BNDES como el cumplimiento de lineamientos, directrices y criterios del COFA en la operación del fondo. GIZ, en el marco del programa “Cooperación con el Fondo Amazonía / BNDES” ha coordinado evaluaciones ex post de 17 proyectos terminados y desarrollado la metodología “Marco conceptual para evaluar la eficacia de los proyectos respaldados por el Fondo Amazonía”. Las evaluaciones han demostrado contribuciones significativas de los proyectos en la reducción de la deforestación y restauración de tierras degradadas (Gómez García et al. 2019). GIZ financió también en el 2018 una evaluación de Término Medio del Fondo (Gómez García et al. 2019).
 FPN	Para el caso de Patrimonio Natural, en los últimos años ha recibido diez auditorías externas en promedio. A eso se suma la auditoría interna.
 FIAS	La Gerencia de Programas y Proyectos, junto a los técnicos de cada programa o proyecto, levanta información sobre la implementación de las medidas y la presenta a la directiva y el órgano de gobernanza del fondo. En ese momento la Gerencia de Programas y Proyectos se encuentra conceptualizando el sistema de seguimiento y evaluación de las intervenciones administradas.
 FONAFIFO	Los propietarios, con apoyo de los regentes forestales, entregan anualmente la información sobre las medidas realizadas en campo por medio de la plataforma web. El equipo de FONAFIFO visita los predios durante la ejecución del proyecto y revisa la información levantada por los Regentes Forestales. Técnicos de los diferentes departamentos forman los eslabones que nutren el equipo de monitoreo del programa de PSA.

Tabla 49: Información de los fondos de involucramiento interno y externo en sistema de monitoreo (Fuente: autor)

5.7.7: Auditorías externas aumentan la confianza en el fondo. El seguimiento y monitoreo por entes externos al fondo es considerado vital para garantizar la imparcialidad en el manejo financiero de recursos. En muchos casos las auditorías financieras son realizadas por organizaciones privadas contratadas específicamente para desarrollar esos controles. Adicionalmente, hay diferentes controles de entidades estatales (contralorías o procuradurías), teniendo en cuenta que la mayoría de los fondos manejan recursos públicos entregados por los gobiernos nacionales y gobiernos extranjeros para su implementación. Es importante que los resultados financieros sean analizados juntamente con los resultados de las actividades de los proyectos y el impacto del fondo, para tener una correspondencia entre medios (recursos financieros) y fines (objetivos de los proyectos o del fondo).





Fondo	Descripción resumida
 FA	El BNDES generó un contrato con entidades independientes (KPMG, Deloitte) desde el año 2010 sobre la veracidad de los saldos registrados en los registros financieros del FA, así como el cumplimiento de la colocación de esos saldos en las cuentas del BNDES (véase https://rb.gy/qalue4). Incide entonces en los recursos de los fondos Gaia I y Gaia II, del Banco do Brasil, donde se invierten los recursos en un perfil conservador. Verifica los desembolsos del Fondo Gaia destinados a la aplicación de proyectos y los gastos de gestión del FA. Esas auditorías independientes verifican tanto la contabilidad del BNDES como el cumplimiento de lineamientos, directrices y criterios del COFA en la operación del fondo. De manera excepcional el BNDES y el FA fueron auditados también por el Tribunal de Contas de la Unión, que actúa como la Corte Federal de Auditoría (véase TCU, 2017).
 FPN	Se cuenta con una firma que audita la gestión del fondo anualmente y se cambia cada 3 años. Cada proyecto de manera independiente también contrata una auditoría financiera externa (véase por ejemplo https://www.patrimoniounatural.org.co/documentos/informe-auditoria-30-junio-2020-corazon-de-la-Amazonia/). Los proyectos más complejos son auditados anualmente, mientras que los más sencillos (menos de 1 MUSD y menos de dos años) tienen una auditoría final. En adición a ello, el Fondo, como administrador de recursos públicos, está sujeto al control de la Contraloría General de la República (véase https://rb.gy/jbdqv1).
 FIAS	El FIAS cuenta con un Código de Ética, en el cual se especifican las normas de conducta para la auditoría interna, con el objetivo de promover una cultura ética en la auditoría interna de la Organización. El Auditor Interno tiene como responsabilidad “realizar control interno posterior de la administración del FIAS, sin intervenir en las decisiones del Directorio, y recomendar ajustes al manejo administrativo financiero de las operaciones del FIAS”. Asimismo, el FIAS cuenta con auditorías externas del manejo administrativo de su portafolio de fondos (véase http://www.fias.org.ec/documento/categoria/auditoria-externa-2018).
 FONAFIFO	En la parte financiera, el FONAFIFO cuenta con auditorías anuales, además de la supervisión de los entes estatales responsables (Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, entre otros).

Tabla 50: Información de los fondos de importancia de auditorías externas (Fuente: autor)

5.7.8 La digitalización de información aumenta el acceso a información por parte de terceros y fomenta el aprendizaje.

En un mundo cada vez más digitalizado es importante la comunicación e intercambio de información de manera digital. Las páginas web han sido consideradas por los cuatro fondos una estrategia de comunicación indispensable para comunicarse tanto con el público en general como con los beneficiarios. El FONAFIFO inclusive maneja su sistema de seguimiento con los propietarios de tierras, donde hace sus inversiones de en línea. A medida que los fondos van avanzando en la implementación de proyectos y van generando una serie de aprendizajes en relación con temas específicos, se genera un conocimiento que puede ser compartido con otras entidades y otras partes interesadas. Ese proceso de generación de lecciones aprendidas y de acompañamiento de otras entidades que inician un proceso similar ayuda a reducir el tiempo y los costos y aumentar el impacto para las comunidades beneficiarias. Muchos de los materiales de las lecciones aprendidas o de evaluaciones de los proyectos están disponibles en línea por parte de los fondos, o son servicios que pueden ser solicitados a esos fondos.



© Fondo Amazonia





Fondo	Descripción resumida
 FA	<p>FA cuenta con una página web en donde presenta los resultados e impactos y comparte información sobre la operación del fondo para el público en general. http://www.amazonfund.gov.br/en/home/</p> <p>Pone a disposición materiales desarrollados en el marco de la cooperación con GIZ en temas como gestión de proyectos, monitoreo de resultados e impactos. Véase, por ejemplo, monitoreo de proyectos para el cuerpo de bomberos:</p> <p>www.fundoamazonia.gov.br/pt/biblioteca/fundo-Amazonia/guías-de-aprendizagem, así como todos los reportes de las evaluaciones ex post, véase <i>Avaliações externas</i> (fundoAmazonia.gov.br).</p>
 FPN	<p>La información del FPN está disponible en https://www.patrimoniounatural.org.co/.</p> <p>Posee una biblioteca con los informes de los proyectos ejecutados, así como documentos sobre incentivos, videos institucionales y una biblioteca virtual con documentos técnicos de los proyectos ejecutados</p> <p>www.fondopatrimoniounatural.org.co/publicaciones/</p> <p>No cuenta con una plataforma para fines de monitoreo, evaluación y comunicación de los resultados de los proyectos y programas, que esté abierta al público.</p>
 FIAS	<p>La información de FIAS está disponible en http://www.fias.org.ec/inicio. Cuenta con un repositorio de donde se pueden bajar los informes, pero no cuenta con una plataforma para fines de monitoreo, evaluación y comunicación de los resultados de los proyectos y programas.</p>
 FONAFIFO	<p>FONAFIFO cuenta con una plataforma para administrar la información de los participantes del programa de pago por servicios ambientales en la página web: https://www.fonafifo.go.cr/es/.</p> <p>En la página web se presenta también las estadísticas de cumplimiento de los indicadores.</p> <p>FONAFIFO está dentro del catálogo de oferta de buenas prácticas del país que tiene la Cancillería de Costa Rica. Recibe anualmente solicitudes de gobiernos y entidades de todos los continentes interesados en conocer sobre el Programa de PSA y la institución que lo ejecuta. En el marco de la Cooperación Triangular, FONAFIFO ha sido parte de varios proyectos como oferente. Tiene dentro de sus líneas de trabajo un servicio de acompañamiento y entrenamiento tomando como base las lecciones aprendidas en los esquemas de PSA y los créditos forestales, para diferentes entidades. Véase https://rb.gy/a8mpc3</p>

Tabla 51: Información de los fondos sobre digitalización de información en página web (Fuente: autor)

6. Buenas prácticas en crear y operar fondos de desempeño ambiental

El análisis de la creación y operación de los cuatro fondos produjo las lecciones aprendidas presentadas en los capítulos cuatro y cinco. En este último capítulo de la guía presentamos los aprendizajes más destacados y que se evidenciaron en dos o más fondos como buenas prácticas. Esas buenas prácticas han demostrado su valor en la creación y operación de los fondos objeto de esta guía (FA, FPN, FIAS, FONAFIFO). Recomendamos considerarlos en los procesos de creación y operación de fondos de desempeño ambiental.

Las buenas prácticas identificadas en la guía de la fase de creación son:

- Iniciar la creación un fondo cuando ya se tenga un acuerdo previo con el donante;
- Realizar análisis de prefactibilidad y factibilidad;
- Aprovechar información relevante para la creación del fondo, generada o recopilada por actores en el país (Universidades, ONG etc.);
- Armonizar el fondo con el marco político y las normas nacionales e internacionales;
- Considerar en el diseño del fondo espacios de gobernanza multiactor a nivel técnico/directivo facilita la transparencia y apropiación en la toma de decisión/asesoría técnica/monitoreo & evaluación;
- Seleccionar una figura legal que está acorde a las normas del país;
- Elegir objetivos que permitan diversificar fuentes de ingreso con una variedad de resultados de desempeño ambiental, diferentes donantes etc.;
- Diseñar una sólida estructura para la gestión técnica con un equipo interno y asesoría externa (Universidades, ONG, Cooperación Internacional etc.);

- Definir reglas claras de transparencia y/o salvaguardas ayuda en la aceptación del fondo;
- Crear un conjunto de criterios de selección que permita una adecuada selección de proyectos/programas, sin que ellos dejen por fuera a beneficiarios de grupos vulnerables;
- Definir juntamente con el donante el mecanismo de medición de desempeño, basado en información oficial de gobierno o entes de investigación reconocidos en el país;
- Diseñar un sistema de monitoreo & evaluación (M&E) que incluya auditorías internas y externas.

Recomendamos adicionalmente a esas buenas prácticas de fondos de desempeño ambiental tomar en cuenta los estándares de prácticas para fondos de conservación (CFA, 2020) y los elementos claves elaborados por Flynn (2011) con base en de la experiencia de 750 fondos ambientales manejados por PNUD (2011).

Las buenas prácticas identificadas en esta guía para la fase de operación y monitoreo/seguimiento son:

- Operar el fondo de acuerdo con los objetivos establecidos con cada donante (por programas/proyectos);
- Incluir dentro de los objetivos de desempeño ambiental el financiamiento climático, por ser una de las fuentes más importantes;
- Ajustar los criterios de selección, reglas administrativas del fondo etc. para permitir la inclusión de grupos vulnerables;
- Aunque el fondo de desempeño reciba los recursos de manera retroactiva por parte del donante, el pago a los beneficiarios se realiza de manera anticipada, por adelantado;
- La diversificación de fuentes de ingreso (varios donantes/varios tipos de desempeño ambiental) aumenta la sostenibilidad financiera del fondo;

- Iniciar procesos de creación/ajuste de políticas puede generar fuentes de ingresos adicionales (nuevos impuestos u otras contribuciones al fondo);
- Es posible solicitar asistencia técnica de ONG, universidades y cooperación internacional para complementar algunas de las actividades desarrolladas por el fondo como asistencia técnica, monitoreo & evaluación, entre otras;
- Establecer arreglos de implementación con terceros para la gestión técnica mediante proyectos aglutinadores u organizaciones implementadoras;
- Diversificar los mecanismos de generación de convocatorias para poder llegar a todos los potenciales beneficiarios;
- Mantener reuniones frecuentes y publicar las actas de los espacios de gobernanza aumenta la transparencia del fondo;
- Tener un organigrama detallado permite definir responsabilidades de manejo y monitoreo & evaluación;
- Aplicar reglas de transparencia y salvaguardas y monitorear su aplicación;
- Actualizar el sistema de M&E hasta llegar a un balance entre calidad y costos (costo-efectivo);
- Ajustar los indicadores de M&E según las necesidades actuales y la disponibilidad de presupuesto (por ejemplo, incluir las salvaguardas);
- Involucrar a actores externos en el sistema de monitoreo & evaluación (auditorías externas);
- Digitalizar el intercambio de información con beneficiarios agiliza la comunicación y tiempo de respuesta (por ejemplo, en caso de requerir correcciones);
- Digitalizar la información del fondo en una página web aumenta la transparencia y fomenta el aprendizaje;

© FONAFIFO

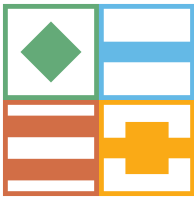


Bibliografía

- Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua ALFA. (2020). *Source Water Protection & Climate Adaptation. The role of water funds*. Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua ALFA, The Nature Conservancy, Fundación FEMSA, Banco Interamericano de Desarrollo BID, FMAM. Retrieved from <https://www.fondosdeagua.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/latin-america/sourcewater.pdf>
- Ardila, J., Arieira, J., Bauch, S. C., Bezerra, T., Blackman, A., David, O., ... Warren, M. (2020). *Latin American and Caribbean Forests in the 2020s: Trends, Challenges, and Opportunities*. Retrieved from <https://publications.iadb.org/en/latin-american-and-caribbean-forests-2020s-trends-challenges-and-opportunities>
- Armenteras, D., González, T. M., Retana, J., & Espelta, J. M. (Eds.). (2016). *Degradación de bosques en Latinoamérica. Síntesis conceptual, metodologías de evaluación y casos de estudio nacionales*. IBERO REDD+. Bajado de <http://www.cytod.org/es/biblioteca/degradacion-de-bosques-en-latinoamerica-sintesis-conceptual-metodologias-de-avaluacion-y>
- Armenteras, D., Espelta, J. M., Rodríguez, N., & Retana, J. (2017). Deforestation dynamics and drivers in different forest types in Latin America: Three decades of studies (1980–2010). *Global Environmental Change*, 46(September), 139–147. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.09.002>
- Bath, P., Guzmán-Valladares, A., Luján-Gallegos, V., & Mathias, K. (2020). *Conservation Trust Funds 2020: Global Vision, Local Action*. Fonds Français pour l'environnement mondial, MAVA, Trillion Trees, Bidrlife, WWF, WCS, GEF, Asociación Costa Rica Por Siempre, MG Capital, REDLAC, CAFÉ. Retrieved from https://www.conservationfinancealliance.org/s/CTF2020_Final.pdf
- Börner, J., & Wunder, S. (2008). Paying for avoided deforestation in the Brazilian Amazon: From cost assessment to scheme design. *International Forestry Review*, 10(3), 496–511. <https://doi.org/10.1505/ifor.10.3.496>
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe - CODS. (2020). *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia: Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. Retrieved from https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_lac_sdg_index.pdf
- Conservation Finance Alliance - CFA. (2020). *2020 Practice standards for conservation trust funds*. (P. Bath, V. Lujan-Gallegos, & A. Guzmán-Valladares, Eds.). Retrieved from <https://static1.squarespace.com/static/57e1f17b37c58156a98f1ee4/t/6113edd38d0ebd1efea-2c68e/1628696142567/Practice+Standards+CTF+2020+ENG.pdf>
- Crumpler, K., Gagliardi, G., Meybeck, A., Federici, S., Aguirre, L. C., Bloise, M., Bernoux, M. (2020). *Regional analysis of the nationally determined contributions in Latin America. Gaps and opportunities in the agriculture and land use sectors*. (Environment and natural resources management working paper No. 81). Environment and natural resources management working paper. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca8249en>
- de Coninck, H., Revi, A., Babiker, M., Bertoldi, P., Buckeridge, M., Cartwright, A., Sugiyama, T. (2018). *Strengthening and Implementing the Global Response*. In V. Masson- Delmotte, P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P. R. Shukla, ... T. Waterfield (Eds.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*, (pp. 313–443).
- FAO. (2021). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020. Informe principal*. Roma: FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9825es>
- Flynn, C. (2011). *Blending Climate Finance through National Climate Funds: A guidebook for the design and establishment of national funds to achieve climate change priorities*. (L. Jensen, Ed.). New York, NY, USA: United Nations Development Programme. Retrieved from <https://www.adaptation-undp.org/resources/document/blending-climate-finance-through-national-climate-funds-english>

- Fundo Amazônia - FA. (2010). *Fundo Amazônia: Relatório Anual de Atividades, 2009*. Retrieved from http://www.fundoAmazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/rafa/RAFA_2009_port.pdf
- GIZ. (2021a). Guía de lecciones aprendidas en la creación, operación y seguimiento a fondos financieros para el desempeño ambiental. Estudios de caso. Ficha de estudio de caso de fondos No. 1: Fondo Amazonía – FA.
- GIZ. (2021b). Guía de lecciones aprendidas en la creación, operación y seguimiento a fondos financieros para el desempeño ambiental. Estudios de caso. Ficha de estudio de caso de fondos No. 2: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal – FONAFIFO. GIZ
- GIZ. (2021c). Guía de lecciones aprendidas en la creación, operación y seguimiento a fondos financieros para el desempeño ambiental. Estudios de caso. Ficha de estudio de caso de fondos No. 3: Fondo Patrimonio Natural – FPN. GIZ
- GIZ. (2021c). Guía de lecciones aprendidas en la creación, operación y seguimiento a fondos financieros para el desempeño ambiental. Estudios de caso. Ficha de estudio de caso de fondos No. 4: Fondo de Inversión Ambiental Sostenible – FIAS. GIZ.
- Global Environmental Facility - GEF. (2004). 07-12-04 - Colombia Conservation Trust Fund Pipeline Entry and PDF B Final Document1. Retrieved from <https://publicpartnershipdata.azureedge.net/gef/PMISGEFDocuments/Biodiversity/Colombia - Colombian National Protected Areas Conservation Trust Fund/07-12-04 - Colombia Conservation Trust Fund Pipeline Entry and PDF B Final Document1.doc>
- Gómez Garcia, J. J., van der Ree, M., Villas Boas, R., & Gramkow, C. (2019). *Mid-term evaluation report of the Amazon Fund*. Retrieved from <http://www.amazonfund.gov.br/export/sites/default/en/galleries/documentos/monitoring-evaluation/Independent-evaluations/Amazon-Fund-Mid-Term-Evaluation-Report-Effectiveness.pdf>
- GRID-Arendal. (2015). Biodiversity is Concentrated in the Rainforest. Retrieved July 2, 2021, from <https://www.grida.no/resources/6945>
- Hansen, M. C., P. V. Potapov, R. Moore, M. Hancher, S. A. Turubanova, A. Tyukavina, D. Thau, S. V. Stehman, S. J. Goetz, T. R. Loveland, A. Kommareddy, A. Egorov, L. Chini, C. O. Justice, and J. R. G. Townshend. (2013). High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change. *Science* 342 (15 November): 850–53. Data available on-line from: <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>.
- IPBES. (2018). The regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for the Americas. (J. Rice, C. S. Sixas, M. E. Zaccagnini, M. Bedoya-Gaitán, & N. Valderrama, Eds.), *Our Uncommon Heritage*. Bonn, Germany: Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. <https://doi.org/10.1017/cbo9781107338913.007>
- Jackson, P. (2013). De Estocolmo a Kyoto: Breve historia del cambio climático | Naciones Unidas. *Crónica ONU*. Retrieved from <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico#>
- Kosmus, M., Renner, I., & Ullrich, S. (2012). *Integración de los servicios ecosistémicos en la planificación del desarrollo. Un enfoque sistemático en pasos para profesionales basado en TEEB*. Quito: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Extraído de: http://www.aboutvalues.net/es/data/six_steps/integr_ecosys_serv_in_dev_planning_es.pdf
- Millennium Ecosystem Assessment - MEA. (2005). *Ecosystem and Human well-being. Synthesis*. Washington D.C.: World Resources Institute. <https://doi.org/10.3897/zookeys.715.13865>
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2019). *Segundo Resumen De Información Del Abordaje Y Respeto De Salvaguardas Para Redd+ En Ecuador*. Quito, Ecuador. Extraído de: https://redd.unfccc.int/uploads/3252_1_segundo_resumen_informacion_de_salvaguardas.pdf
- Mancala Consultores S.L. (2020). *Evaluación de Medio Término Del Programa REM-Colombia*. Bogotá D.C., Colombia.
- Meyers, D., Bohorquez, J., Cumming, T., Emerton, L., van den Heuvel, O., Riva, M., & Victurine, R. (2020). *Conservation Finance: A Framework*. Conservation

- Finance Alliance, CFA. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14186.88000>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2007). Handbook for appraisal of environmental projects financed from public funds, 1-178. Extraído de: <https://www.oecd.org/env/outreach/38786197.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2014). RESULTS-BASED FUNDING. Key take-aways from a technical workshop. Technical Workshop on Results-Based Funding - OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Results-based-financing-key-take-aways-Final.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2020). Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e3c30a9a-en>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO. (2020). Proyecto REDD+ de Pago Por Resultados Para Colombia. Período de Resultados [2015-2016]. Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). FAO. Bogotá D.C., Colombia.: FAO.
- Samaniego, J., Alatorre, J. E., Reyes, O., Ferrer, J., Muñoz, L., Arpaia, L., & CEPAL. (2019). Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: avances para el cumplimiento del Acuerdo de París (LC/TS.2019/89-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44974/1/S1900855_es.pdf
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2020). *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5*. Montreal. Retrieved from <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-es.pdf>
- Soares-Filho, B. S., Nepstad, D. C., Curran, L. M., Cerqueira, G. C., Garcia, R. A., Ramos, C. A., ... Schlesinger, P. (2006). Modelling conservation in the Amazon basin. *Nature*, 440(7083), 520-523. <https://doi.org/10.1038/nature04389>
- Tribunal de Contas da União - TCU. (2017). TC 018.242/2017-0. Retrieved from <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Decisão-Ple-nário-TCU-sobre-autorização-de-realização-de-auditoria.pdf>
- United Nations UN, & Interagency Task Force for Financing for Development IATF. (2016). *Addis Ababa Action Agenda - Monitoring commitments and actions. Inaugural Report*. New York: United Nations. Retrieved from https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Report_IATF-2016-full.pdf
- UNDP. (2020). Environmental Trust Funds. Retrieved September 12, 2021, from http://www.undp.org/content/dam/sdfinance/doc/EnvironmentalTrustFunds_UNDP.pdf
- UNDP. (2021). Environmental trust funds. Retrieved July 4, 2021, from <https://www.sdfinance.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/environmental-trust-funds.html>
- Wellenstein, A., & Hickey, V. (2021, April 22). 10 key points on climate change impacts, opportunities and priorities for Latin America and the Caribbean. Retrieved July 5, 2021, from <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/10-key-points-climate-change-impacts-opportunities-and-priorities-latin-america-and>
- Xu, H., Cao, Y., Yu, D., Cao, M., He, Y., Gill, M., & Pereira, H. M. (2021). Ensuring effective implementation of the post-2020 global biodiversity targets. *Nature Ecology and Evolution*, 5(4), 411-418. <https://doi.org/10.1038/s41559-020-01375-y>
- Young, C. E. F., Khair, A., Simoes, L. A., & Mac-Knight, V. (2007). Fundamentos Econômicos da Proposta de Pacto Nacional pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Floresta Amazônica. Relatório final. Extraído de: https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2013/08/pvf_fundamentoseconomicos.pdf



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

