

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

Informe de Asesoría Técnica y Financiera
(Informe Final, Producto 2)
Enero de 2017

Preparado por
Marlon Flores

Reconocimientos

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

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

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

Enero de 2017

1. Antecedentes

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

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

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

1. Estatutos del nuevo Fondo.
2. Análisis de la situación del fideicomiso frente a la liquidación del FAN.
3. Análisis de los Procesos Administrativos del FAN.
4. Propuesta de Gestión por Procesos y Modelo de Gestión.
5. Diagnóstico situacional legal del proceso de disolución y liquidación del FAN y recomendaciones para el funcionamiento del nuevo mecanismo financiero.
6. **Informe con los aspectos técnico-financieros que se requieren para el funcionamiento óptimo del nuevo Fondo (Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS) (Producto 1a)**
7. **Informe final consolidado para la Presidencia de la República (con insumos técnico financieros) (Producto 1b)**
8. **El presente informe: *Informe de asesoría en la estructuración del informe final de diseño del nuevo mecanismo administrativo y financiero que reemplazará al FAN y su transición para la Presidencia de la República* (Producto 2)**

El presente informe se refiere a los diferentes aspectos del trabajo de asesoría ejecutados desde Octubre de 2016 a enero de 2017 para la reestructuración del FAN y para la estructuración del informe final para la Presidencia de la República. La asesoría incluyó las acciones que se describen en la siguiente sección.

2. Proceso de asesoría

Recolección de información.

La recolección de información se realizó, siguiendo de cerca los TdR a través de revisión de documentos, entrevistas estructuradas y semiestructuradas a miembros de la CLFAN, donantes

bilaterales (KfW), multilaterales, ONGs internacionales, (TNC, CI, IUCN), CAF, MAE, BIOFIN, Proyecto ONU REDD, Proyecto de Sostenibilidad Financiera UNDP GEF entre otros.

- Revisión de la documentación del FAN.
- Revisión de las políticas de inversión del Comité de Inversiones del FAN.
- Revisión de la documentación de BIOFIN Ecuador y Global (metodología 2016)
- Revisión de documentación del Plan de Acción REDD+
- Documentación relacionada con sistemas de presupuestos y pagos por resultados.
- Revisión de la estructura, experiencia y operación de fondos similares en Ecuador y/o en otros países.
- Identificación de mecanismos para genera mayores tasas de retorno.
- Preparación de una propuesta de cambio de los procedimientos, políticas de inversión y demás documentos de gobernanza del FAN en coordinación directa con el Experto Legal.
- Preparación de informes.
- Articulación para la transición del FAN al FIAS
- Asesoría al Experto Legal en la preparación del informe consolidado para PdR.

El proceso de análisis y asesoría incluyo los siguientes elementos:

1. Revisión y ajustes metodológicos tomando en cuenta el proceso político y técnico en el que el diseño del nuevo Fondo estaba anclado.
2. Observaciones al proceso de diseño del nuevo “Fondo”
3. Análisis el objetivo y fines de nuevo fondo
4. Propuesta de una base financiera con las siguientes características: Diversificación de mecanismos financieros para capitalizar el FIAS sobre una base financiera y metas claras; Ampliación de usuarios y beneficiarios, y Transparencia financiera: establece un mecanismo de transparencia saludable denominado “controles y balances”.
5. Análisis de la Estructura orgánica y capacidad requerida.
6. Propuesta de un Organigrama ampliado: Dirección de Gestión, Evaluación y Captación, Niveles de dirección y subdirección y servicios que no se requieren a tiempo completo con el fin de apoyar la reducción de costos. Además una unidad de externa de Asesoría y Supervisión de Inversiones.
7. Recomendaciones para el análisis de Capacidad de ejecución actual o inicial Vis-à-vis Capacidad de ejecución requerida en el mediano y largo plazo tanto para el Directorio del Fondo como para funcionarios clave del fondo.
8. Análisis de la gobernanza y directorio
9. Análisis de las diferentes propuestas de Estatutos
10. Análisis y propuesta de mejoras para la políticas de inversión para fondos patrimoniales, incluyendo Criterios y prioridades de inversión.
11. Análisis y recomendaciones para la gestión y uso de recursos (Calidad de gasto)
12. Recomendaciones para el ahorro de costos administrativos.
13. *Análisis y recomendaciones para la Diversificación de mecanismos financieros basados en una base financiera optimizada.*
14. Conclusiones generales y un sumario de recomendaciones técnicas y financieras, especialmente para la política de inversiones del fondo.
15. Inclusión de varios insumos importantes como:
 - Restricciones a las políticas de inversión

- Principios básicos del Fondo Colectivo para la Conservación
- Estructura BIOFIN
- Principios para formular indicadores de rendimiento financiero
- Ventajas y desventajas generales de un Fondo Paraguas

16. Recomendaciones para la transición del FAN al FIAS

Las conclusiones y recomendaciones de los análisis arriba indicados están en proceso de integración a la estructura del FIES. Se estima que el decreto ejecutivo de creación del FIES se firme en Febrero de 2017, antes de las elecciones Presidenciales en febrero 19 de 2017; y posteriormente se avance progresivamente con la formulación de toda las normas y reglamentación complementaria para la operacionalizar al FIAS.

En la siguiente sección se indican los pasos claves para la transición del FAN al FIAS, especialmente relacionados con los aspectos técnico financieros.

3. Sigüientes pasos: cronograma y recomendaciones para la transición del FAN al FIAS.

Cronograma propuesto

Actividad	Responsable	2017 (meses)			
		Febrero	Marzo	Abril	Mayo
Conformación grupo técnico de seguimiento	PNUD/MAE/CLFAN	◆	◆	◆	◆
Misión de evaluación KfW	MAE/CLFAN	◆	◆		
Publicación Decreto Ejecutivo	CLFAN	◆			
Delegación del Directorio Provisional	MAE	◆			
Formulación Reglamento de transición	Directorio provisional	◆			
Designación primer directorio	Directorio provisional	◆			
Contratación experto para formulación de nueva política de inversiones	Consultor especialista	◆	◆		
Elaboración y aprobación de normas y reglamentos	Consultor legal y procesos		◆	◆	◆
Elaboración u suscripción de adendas a los convenios internacionales (se estima dos meses para la no objeción de donantes)	Consultor legal		◆	◆	◆
Transferencia de activos al FIAS o cesión de derechos fiduciarios	Consultor legal		◆	◆	◆
FIAS Operativo					◆

Recomendaciones

1. Definición de un equipo de seguimiento técnico de la implementación del FIES que trabaje *pro-bono* apoyando técnicamente a los proceso que dirige el MAE y CLFAN, incluyendo la redacción de TdR para los nuevos consultores, revisión y aprobación de informes:
 - Experto legal

- Experto financiero PNUD (BIOFIN Global)
 - Representante de los donantes bilaterales
 - CI y/o TNC
 - Academia
2. Contratación de expertos externos para la elaboración del reglamento de transición y los proyectos de reglamentos definitivos, así como la elaboración de las propuestas de adendas y demás instrumentos necesarios para la transferencia de activos y funcionamiento del nuevo mecanismo.