

Gobernanza en contextos complejos: la fusión de Fondos Ambientales

Autor:

Karen McDonald Gayle

Fondo:

EFJ

Jamaica | 2013



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Estudios de Caso

Gobernanza en contextos complejos: la fusión de Fondos Ambientales

En el año 2012, dos fondos patrimoniales para el ambiente en Jamaica, ambos formados con canjes de deuda por naturaleza con el gobierno de Estados Unidos, iniciaron el proceso de consolidar un solo fondo patrimonial para la conservación, con la esperanza de incrementar la eficacia y viabilidad de los dos fondos. En el presente estudio de caso se describe la experiencia de consolidar la *Environmental Foundation of Jamaica* (EFJ) con el *Forest Conservation Fund* (FCF). Se incluye los desafíos que surgieron con dos diferentes estructuras de gobierno y la manera como fueron combinadas los órganos óptimas de cada fondo para formar una nueva estructura de gobierno que asegurara el desempeño y sostenibilidad del fondo fusionado.

1.1 Contexto y desafío

Establecimiento de los dos fondos originales

La *Environmental Foundation of Jamaica* (EFJ) fue creada en el año 1993 mediante un acuerdo entre el Gobierno de Jamaica (GdJ) y el de Estados Unidos (USG), como parte de la *Enterprise of the Americas Initiative* (EAI) de éste último. La EAI incluía un componente de canje por naturaleza, por lo que la EFJ fue establecida para manejar y administrar los fondos resultantes del canje (véase el Recuadro 1). La misión de la EFJ en el manejo del fondo tenía dos flancos: la conservación de los recursos naturales en Jamaica y el mejoramiento de la supervivencia infantil y el desarrollo de la niñez en ese país.

Por su parte, el *Forest Conservation Fund* (FCF), creado en el año 2004 mediante el Acuerdo para la Conservación de Bosques Tropicales (TFCA), también era un canje de deuda por naturaleza entre el USG y el GdJ. La misión del FCF se orientaba a proteger los recursos naturales y la biodiversidad de Jamaica, específicamente con acciones para la conservación de los bosques. En el caso del TFCA, los costos del canje de la deuda fueron cubiertos por *The Nature Conservancy* (TNC), convirtiendo a ésta en una de las partes en el acuerdo de financiación. Desde el inicio fueron complicadas las negociaciones entre los donantes del TFCA, por lo que el FCF finalmente fue establecido con una estructura de gobierno relativamente anormal en comparación con otros fondos.

Arreglo de gobernanza distintivo de FCF/JPAT

La estructura institucional del FCF incluía originalmente tres mecanismos principales de gobernanza: 1) un Comité Supervisor, encargado con responsabilidades típicas de una Junta en otros fondos fiduciarios para la conservación, tales como la adjudicación directa de subvenciones y la evaluación interna; 2) una entidad jurídica adicional, el *Jamaica Protected Areas Trust* (JPAT), para manejar la recepción, inversión y desembolso de los pagos de la deuda al fondo, según se informa, en base a la visión de TNC de que el JPAT podía desempeñar otras funciones de incidencia para la conservación en general al interior de Jamaica; y 3) un arreglo según el cual las operaciones del FCF serían manejadas por el personal existente de la EFJ.

Environmental Foundation of Jamaica (EFJ)

- Fue creada en el año 1991 mediante la *Enterprise of the Americas Initiative*.
- Comenzó sus operaciones en 1993.
- Las partes incluían los gobiernos de EE.UU. y Jamaica.
- El fondo es manejado y administrado por una sola Junta Directiva.

Jamaica Protected Areas Trust (JPAT) y el Forest Conservation Fund (FCF)

- Fueron creados en el año 2004 mediante el Acuerdo para la Conservación de Bosques Tropicales (TFCA del inglés).
- Las partes incluían los gobiernos de EE.UU. y Jamaica, además de *The Nature Conservancy*.
- El FCF tenía su propio Comité Supervisor (OC) para los fondos del TFCA.
- El JPAT sirvió de fideicomiso para el FCF y tenía su propia Junta, con una Secretaría para la administración del FCF.
- El JPAT pasó a administrar el FCF cuando no se concretaron los acuerdos originales.

FCF/JPAT inició sus operaciones sin mayores dificultades, debido en parte a su misión claramente definida y focalizada. Sin embargo, surgieron con relativa rapidez varios problemas, documentados en una evaluación independiente del fondo en el año 2010. El acuerdo de administración con la EFJ deterioró en el primer año, debido a la preocupación de que el personal de la EFJ no dedicaba suficiente atención al FCF/JPAT, por lo que el JPAT asumía la responsabilidad de administrar el fondo para el FCF. El JPAT pudo financiar el puesto de un Director Ejecutivo mediante una subvención de TNC, pero este arreglo duró apenas un año y el JPAT no obtuvo más financiación para su personal. El OC, por otra parte, tuvo problemas para reclutar y retener a sus miembros, y su composición fue criticada de demasiado variable y favorable al gobierno en algunos sentidos.

Uno de los mayores desafíos del FCF fue que nunca estuvo muy clara la repartición de roles y responsabilidades entre el OC y la Junta del JPAT, y cada entidad dedicaba considerables esfuerzos a la mera reivindicación y aclaración de su propio rol. En general, la ambigüedad en el liderazgo y la autoridad de la estructura con dos juntas, generó ineficiencias en el uso de tiempo y dinero. Según la evaluación del año 2010, estas debilidades fueron agravadas por los estatutos y manuales operativos del fondo que, siendo bien fundamentados en lo teórico, eran incompletos en algunos aspectos.

La evaluación del 2010 resultó en la recomendación de que el FCF y el JPAT se sometieran a una modificación estructural sustancial. Entre las soluciones propuestas estaban las de combinar el JPAT y OC en una sola entidad, separar el JPAT del OC y asignar al FCF la responsabilidad del OC, o transferir la autoridad del JPAT y del OC a la EFJ. En base a las sugerencias de USAID, la solución finalmente elegida fue una fusión completa del JPAT/FCF con la EFJ. El propósito de la fusión fue el de sumar la estructura administrativa y experiencia en liderazgo de la EFJ, al proceso de gobernanza más reciente y en desarrollo del FCF, aumentando de esta manera los fondos existentes en la EFJ y fortaleciendo el proceso iniciado por el FCF hacia la formación de un fondo patrimonial. El objetivo general fue el de aprovechar la fusión como una oportunidad para crear un fondo fiduciario para la conservación en Jamaica. El 'nuevo' fondo mantiene el nombre del EFJ, pero combina las misiones de los dos fondos y supone una reestructuración completa de las juntas directivas de la EFJ, el JPAT y el FCF en una sola entidad (véase el Recuadro 2 y la Figura 1).

La 'nueva' *Environmental Foundation of Jamaica* (EFJ)

Misión: "Constituir un financiador importante de iniciativas para la protección ambiental y la supervivencia infantil en pos del desarrollo sostenible."

Visión: "Ser el líder regional en la financiación y la incidencia política para la gestión ambiental y la conservación, así como para la supervivencia y el desarrollo de la niñez."

1.2 Nueva estructura de gobierno en la EFJ

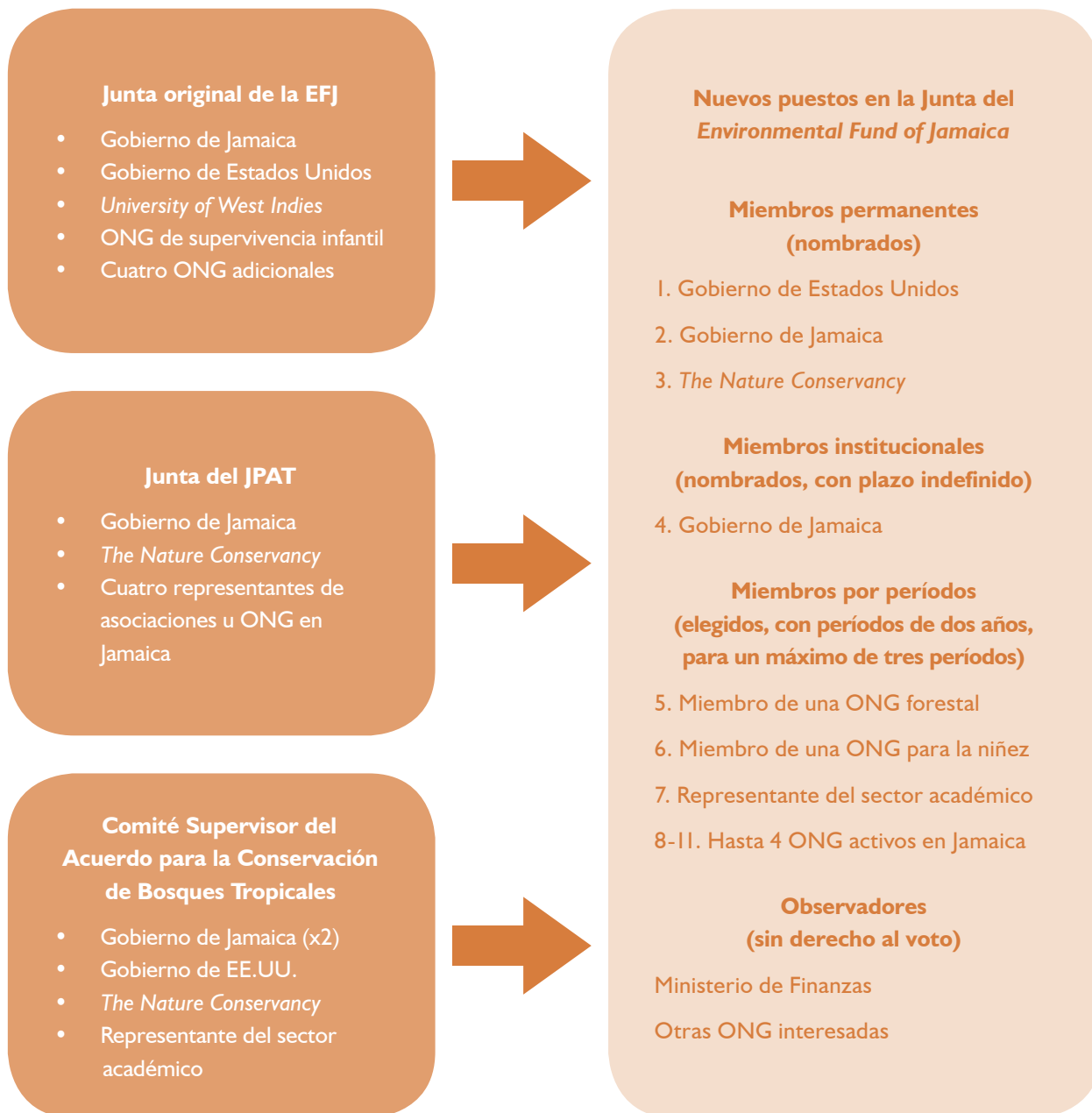
Los representantes y grupos de interés de los fondos anteriores (incluidos varios funcionarios del GdJ, USG, TNC y algunos miembros selectos de las tres entidades originales), analizaron la fusión y acordaron una nueva Junta Directiva para la EFJ consolidada. Estas partes conformaron además una Junta de Incepción que guiará al Fondo durante sus dos primeros años y efectuará la transición paulatina hacia la rotación establecida para la nueva Junta.

En la composición de la nueva Junta se toma en cuenta las fortalezas y debilidades de los fondos originales. Una sola Junta manejará el fondo recientemente reconstituido e incluirá un número mayor de puestos, con una clara presencia mayoritaria de las ONG. Contempla tres tipos de miembros, entre los cuales los tres signatarios originales de los acuerdos de canje de deuda retienen puestos permanentes, el GdJ mantiene un puesto indefinido y los siete puestos restantes son ocupados por representantes de diversas ONG. Se estipula claramente que entre los miembros de la Junta se incluirá a una ONG forestal, una ONG de apoyo a la niñez y miembros con experiencia en derecho y finanzas, a fin de asegurar los conocimientos internos necesarios para la toma de decisiones gerenciales del fondo. Presidirá una ONG seleccionada de entre los miembros de la Junta.

Ésta será responsable de adjudicar las subvenciones, y cada Director podrá votar sobre las decisiones al respecto. Se mantendrá los procedimientos de la EFJ para la recusación en caso de eventuales conflictos de interés.

También se anticipa la creación de comités bajo la Junta. Por ejemplo, un Comité de Subvenciones podrá establecerse con miembros de la Junta y otros para analizar la adjudicación de subvenciones y emitir recomendaciones. Es posible la creación de un Comité Ejecutivo, un Comité Financiero y un Comité de Inversiones, como apoyo a la Junta en sus decisiones operativas. Finalmente, la Junta podrá agregar puestos y procedimientos de votación en caso de recibir fondos nuevos provenientes de otros donantes.

Figura 6: Consolidación de tres entidades directivas en una sola



1.3 Gestión y dirección estratégica

Se ha elaborado y aprobado un plan estratégico para el período 2013-2015, en el cual se incluyen varias prioridades que siguen las recomendaciones planteadas en la evaluación del JPAT/FCF en el año 2010. El plan consiste de tres objetivos generales para el nuevo fondo: 1) gestionar recursos para asegurar la longevidad y sostenibilidad de la organización; 2) fortalecer capacidades para que los beneficiarios puedan superar sus debilidades y asegurar el éxito de sus objetivos y de los del Fondo; y 3) aumentar la eficiencia operativa, específicamente por medio del análisis y la consolidación de varios documentos operativos para el nuevo fondo. La Junta Directiva se ha encargado de muchas de las responsabilidades en el plan estratégico y se está estableciendo una clara separación de roles entre la Junta y el Órgano Ejecutivo (véase la Tabla I).

Tabla 1. Bosquejo de las estrategias del Fondo en base al Plan Estratégico de 2013-2015

Estrategia	Responsabilidad de gobernanza	Ejemplo de funciones
1) Gestión de fondos	Principalmente la Junta Directiva, con alguna participación del personal ejecutivo y sénior	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar nuevo financiamiento • Precautelar la prudencia financiera • Medir, evaluar y comunicar los impactos a los posibles donantes • Actualizar los acuerdos de fideicomiso de los fondos patrimoniales
2) Adjudicación de subvenciones y fortalecimiento de capacidades	Principalmente el personal ejecutivo y sénior	<ul style="list-style-type: none"> • Emplear la herramienta de autoevaluación institucional para el desarrollo de capacidades • Facilitar el acompañamiento entre los beneficiarios y entre éstos y la EFJ • Prestar apoyo directo para las debilidades de los beneficiarios • Ayudar a los beneficiarios con actividades de concienciación
3) Eficiencia operativa	Principalmente la Junta Directiva, con alguna participación de la Secretaría y el Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar las fortalezas de la EFJ y del JPAT/FCF en el diseño de una política operativa consolidada para el Fondo • Analizar y establecer un proceso de M&E para reportar los impactos del Fondo • Revisar los subcomités y su conformación • Refinar los procedimientos para la adjudicación de subvenciones • Fortalecer la marca y comunicar el trabajo de la EFJ ante los grupos de interés

1.4 Actuales éxitos y desafíos

Se ha observado varios éxitos y desafíos hasta ahora en el proceso de fusión en la EFJ. En primer lugar, ambos fondos estaban en una posición para beneficiarse de la fusión, ya que la EFJ tenía un fondo patrimonial pequeño pero un historial de gestión más largo, mientras que el FCF/JPAT aún desarrollaba su adjudicación de subvenciones pero contaba financiamiento y un fondo patrimonial. Los evaluadores observaron que, para un país del tamaño de Jamaica, posiblemente era innecesario contar con dos fondos fiduciarios aparte. La fusión permite al FCF/JPAT beneficiarse de la experiencia más sólida de la EFJ en el manejo de un fondo fiduciario, incluidos sus procedimientos más formalizados para la emisión de informes y su trayectoria en el manejo de eventuales conflictos de interés, a la vez que posibilita a la EFJ beneficiarse de los fondos subempleados del FCF/JPAT y sus procesos alternativos para la adjudicación de subvenciones.

La Junta Directiva reestructurada ha sido diseñada especialmente para responder directamente a determinadas debilidades observadas en la organización original de los fondos del FCF/JPAT. Se ha puesto particular interés en asegurar una clara definición de los miembros y roles de la Junta, que se incluya una gama de experiencias e intereses suficientemente amplia y que haya una representación mayoritaria de ONG. En la nueva Junta se han evitado las ineficiencias procedimentales que caracterizaban a la estructura de gobierno del FCF/JPAT original.

También hubo dificultades en relación con la fusión. En primer lugar, la creación de un nuevo marco jurídico para el fondo que satisfaga los requisitos de las diversas partes involucradas como el USG, el GdJ y los representantes organizacionales existentes, ha sido un proceso largo que a veces ha desanimado a la Junta y los funcionarios. Durante este lapso, casi se ha detenido la adjudicación de subvenciones, perjudicando a algunas alianzas.

Sin embargo, el personal ejecutivo del EFJ observa que la fusión ha generado diálogos y reflexiones de gran beneficio para ambos fondos, cuyos resultados han dejado a la 'nueva' EFJ bien posicionada para continuar con la adjudicación de subvenciones y contactar a nuevos donantes potenciales.

1.5 Aprendizajes

Las experiencias del FCF/JPAT y la EFJ ilustran la importancia de idear una estructura rectora que responda a los deseos de diferentes donantes y actores, y mantenga un equilibrio sano entre la complejidad y la eficiencia de la gobernanza. Pese a los sólidos valores de compromiso y dedicación al Fondo por parte los miembros de la Junta y del personal en JPAT y FCF, la falta de claridad procedimental impidió el crecimiento y las operaciones del Fondo. Estas debilidades fueron agravadas por el hecho de no contar con una fuente continua de financiamiento operativo para los funcionarios del JPAT.

Sin embargo, la fusión de estos dos fondos ha demostrado que un cambio estructural significativo, aunque complejo, puede ser necesario para superar las debilidades de gobernanza y gestión, y para asegurar la futura coherencia y sostenibilidad. La 'nueva' EFJ cuenta con una Junta Directiva bien definida que ya se encuentra involucrada en un proceso de planificación estratégica, con roles y responsabilidades claramente definidos, para que pueda avanzar el Fondo.