

Mobilización de recursos flexible en el Ecuador: el Fondo Socio Bosque

Autor:

Marcela Aguirre

Fondo:

FAN

Ecuador | 2013



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds



Estudios de Caso Movilización de recursos flexible en el Ecuador: el Fondo Socio Bosque

El Fondo de Aportes Especiales del Programa de Protección de Bosques (Fondo Socio Bosque) es parte de una estrategia de sostenibilidad financiera liderada por la autoridad ambiental nacional en Ecuador, con apoyo de cooperantes internacionales, y es administrado en el Fondo Ambiental Nacional. A continuación se realiza una descripción general, análisis y lecciones aprendidas en el proceso de diseño y operación del mismo.

I) Descripción general

Programa Socio Bosque

El Programa de Protección de Bosques del Ministerio del Ambiente del Ecuador es una iniciativa para conservar los bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales, y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de familias y comunidades locales. Entró en operación en diciembre 2008, y mediante un compromiso contractual hace entrega de un incentivo económico a propietarios familiares y comunitarios de bosques naturales y páramos a cambio de un compromiso contractual para la conservación.

A diciembre 2012, el Programa Socio Bosque (PSB) con una inversión superior a los 17 millones de dólares, contaba con 2.002 convenios equivalentes a 1.116.215 hectáreas conservadas, que representaba un total de USD 7.701.340, cubriendo a 123.431 personas beneficiadas, especialmente de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos/as. Hasta el año 2012, el 100% de los costos del PSB han sido financiados por el Estado.

El Programa Socio Bosque (PSB) contempla tres objetivos:

- Lograr una cobertura de protección de bosques, páramos, vegetación nativa y sus valores ecológicos, económicos y culturales (alrededor de cuatro millones de has, que equivalen al 66% de los bosques no protegidos del Ecuador).
- Conservar las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del país reduciendo las tasas de deforestación (al 50%) y las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas (generando certificados de Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación evitada).
- Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas (aproximadamente un millón de participantes).

El PSB en menos de cuatro años de implementación, ha logrado incorporar a su mecanismo de “incentivos a la conservación” más de un millón de hectáreas de bosques y páramos, de los cuales el 86,4% son de tipo bosque húmedo tropical, el 5,9% bosque montano, el 4,4% páramo y el 3,3% bosque seco. Los predios beneficiados se encuentran en las 23 provincias continentales del Ecuador.

A nivel socioeconómico, el PSB beneficia a 39.256 familias que representan 123.431 personas, que perciben cada año un pago escalonado hacia abajo de USD 30 por hectárea al año, que es entregado en dos periodos posterior al seguimiento del plan de inversión generado por el propio beneficiario (mayo y octubre).

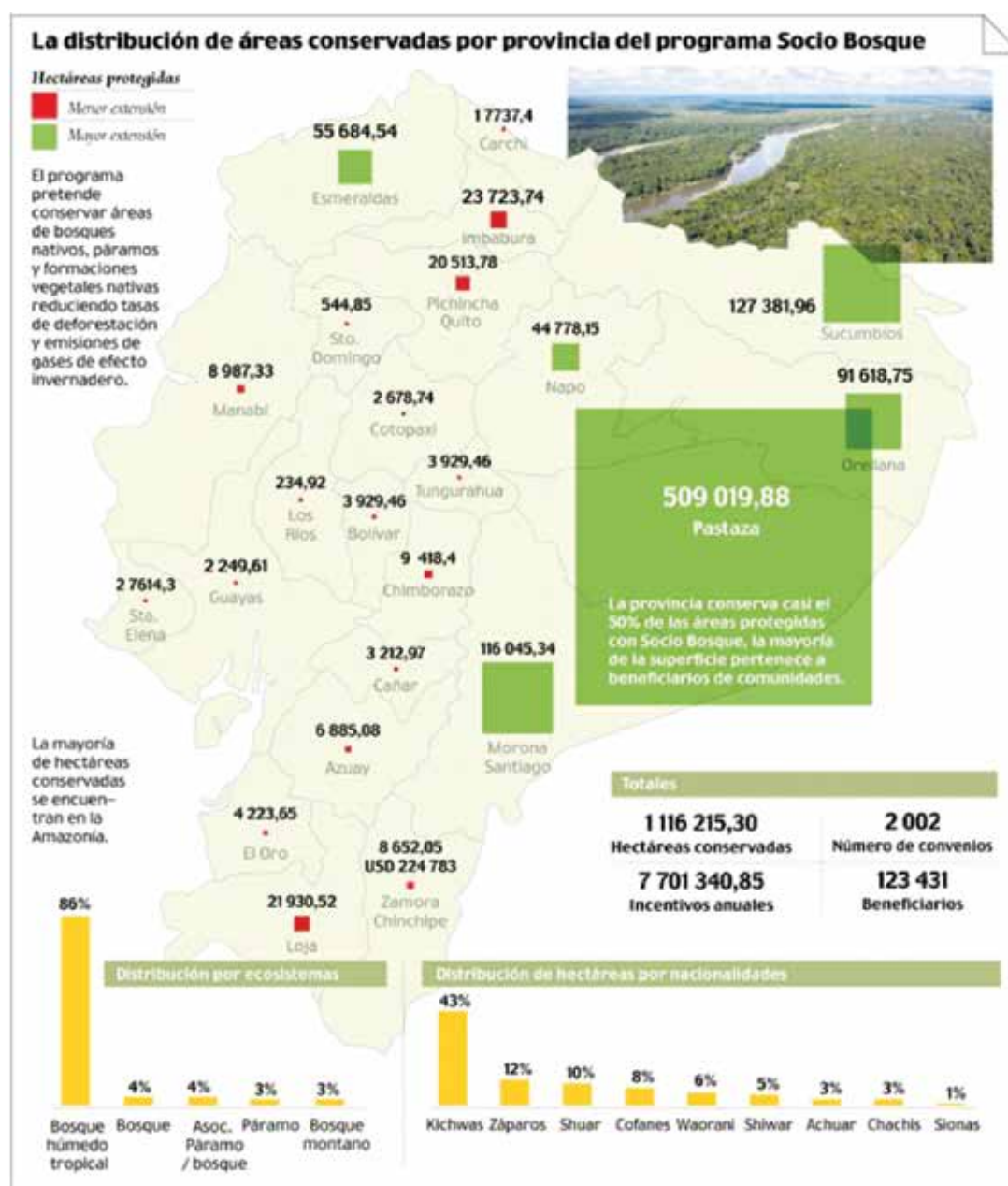
El pago escalonado de los incentivos varía en función del tipo de bosque, del tipo de contrato (individual o comunitario), y del tamaño del área bajo conservación. El costo promedio de áreas de conservación individuales es de USD 20,2 por hectárea, mientras que en el caso de áreas de conservación comunitarias es de USD 4,9 por hectárea, las cuales suelen proteger predios de tamaño más grande.

Estado del PSB a junio 2012 (valores absolutos)

INDICADORES	Individuales	Comunitarios	TOTAL
Convenios	1.870	132	2.002
Hectáreas bajo conservación	123.843	992.372,28	1.116.215,28
Número de beneficiarios	8.591	114.840	123.431
Número de familias	6.206	33.050	39.256
Monto de incentivos anual (USD)	\$ 2.648.471,76	\$ 4.906.213,28	\$ 7.554.685,04
Costo promedio por ha (USD)	\$ 20,2	\$ 4,9	\$ 6,7

Fuente: PSB, 2012

Hasta el año 2012, el Estado ecuatoriano aseguró el 100% de los costos del PSB, sin embargo el Programa desde su creación realizó diferentes gestiones para diversificar las fuentes y de los mecanismos de financiamiento. En 2012, resultó claro que el PSB podía tener problemas presupuestarios debido al éxito del programa. Entre otras cosas, el Programa tenía incertidumbre en cuanto al pago de los incentivos en el mes de octubre de 2012 (alrededor de 3,5 millones de dólares).



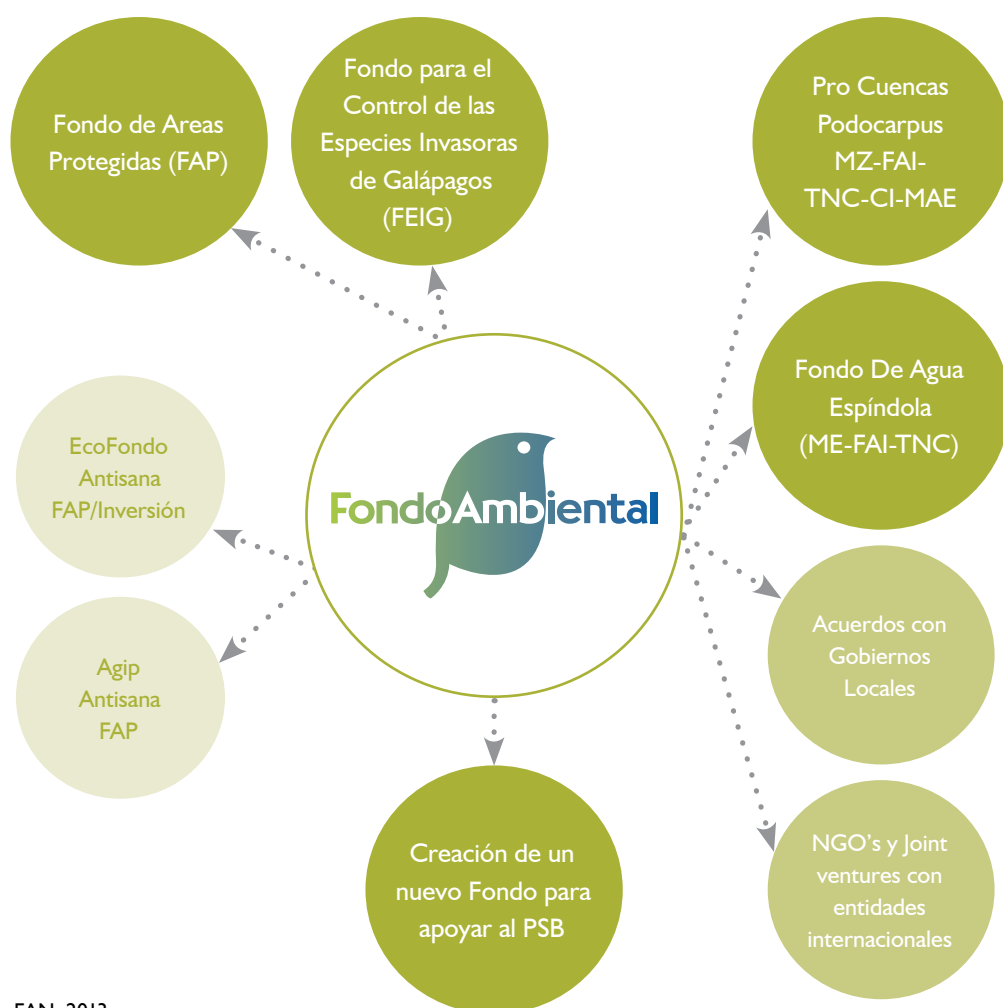
Fuente: PSB, 2013. Elaboración: El Comercio, 2013.

El Fondo Ambiental Nacional (FAN)

El FAN es una entidad de derecho privado sin fines de lucro creada en 1996 bajo disposiciones del Código Civil ecuatoriano. Está domiciliado en Quito y su objetivo principal es “*el financiamiento de planes, programas, proyectos y cualquier actividad tendiente a la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el medio ambiente*”¹. Hasta 2012, el FAN contaba en su cartera con varias subcuentas que tienen un enfoque ambiental, principalmente el Fondo de Áreas Protegidas (FAP), el Fondo para el Control de Especies Invasoras de Galápagos (FEIG), y fondos de agua, además de proyectos de corto plazo.

¹ Estatuto del FAN, p. 1

Portafolio de Programas y Proyectos del FAN



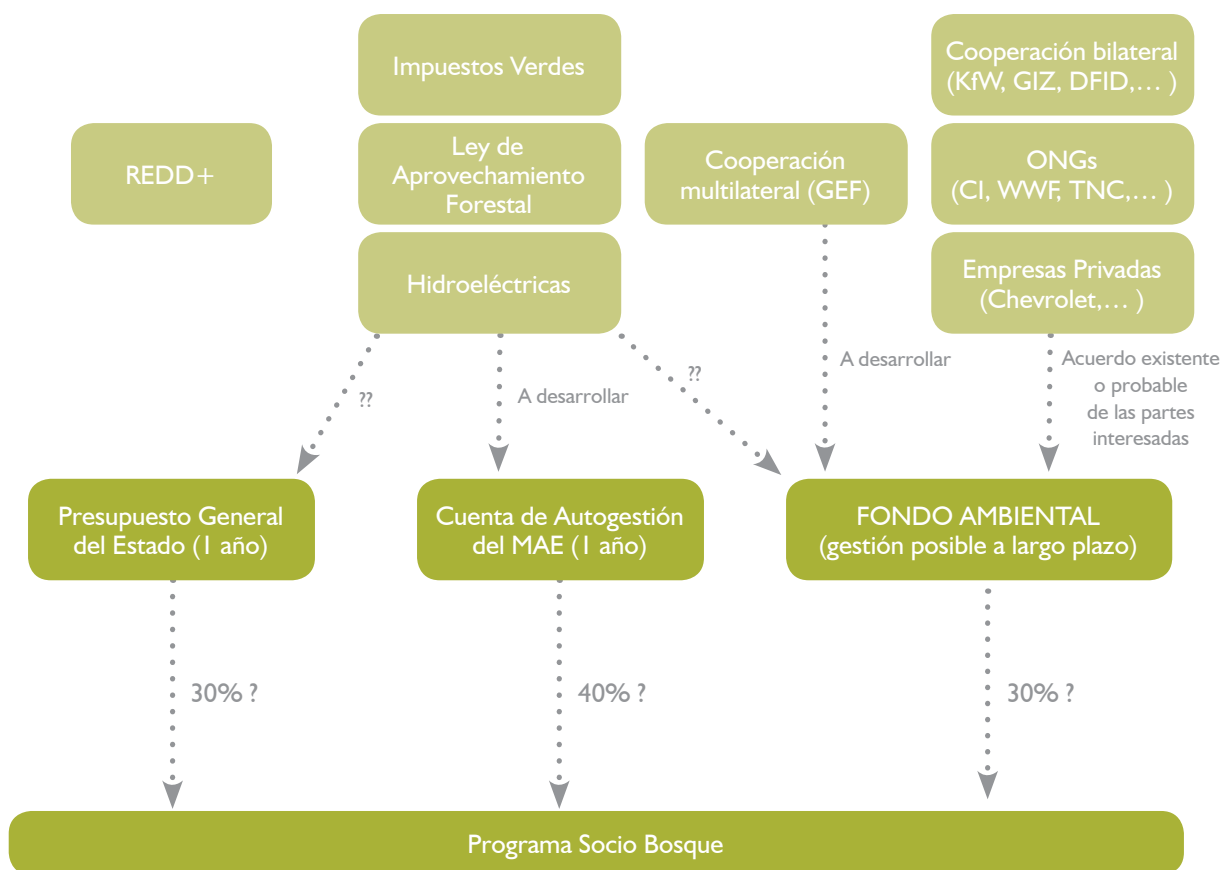
Fuente: FAN, 2013

El horizonte estratégico del FAN hasta el 2016 señala:

1. Contribuir a la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en Ecuador.
2. Estimular iniciativas productivas sustentables en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas que permitan mantener y mejorar las funciones ecosistémicas.
3. Apoyar a las organizaciones locales, seccionales, gobiernos autónomos, nacionalidades indígenas, comunidades afrodescendientes, y otros actores locales en la gestión ambiental de sus territorios. Apoyar a la sociedad civil organizada (ONG).
4. Desarrollar instrumentos y mecanismos de financiamiento relacionados con servicios ecosistémicos y bienestar humano, que apoyen la conservación de la biodiversidad, la mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable.
5. Fortalecimiento organizacional para el cumplimiento de su misión e implementación del Plan Estratégico al 2016.

El Ministerio del Ambiente (MAE) ha contado con la Cooperación Alemana como uno de los socios clave en cofinanciar prioridades de la autoridad ambiental nacional. En este sentido, de manera mancomunada en 2012 se elaboró una estrategia global para diversificar su financiamiento para el Programa Socio Bosque; designando al Fondo Ambiental Nacional la responsabilidad de gestión de recursos nuevos y adicionales. Para esta decisión se consideró la consistencia entre objetivos institucionales, la experiencia y credibilidad en relación a otras fuentes.

Diversificación de las fuentes de financiamiento del PSB (porcentajes indicativos)

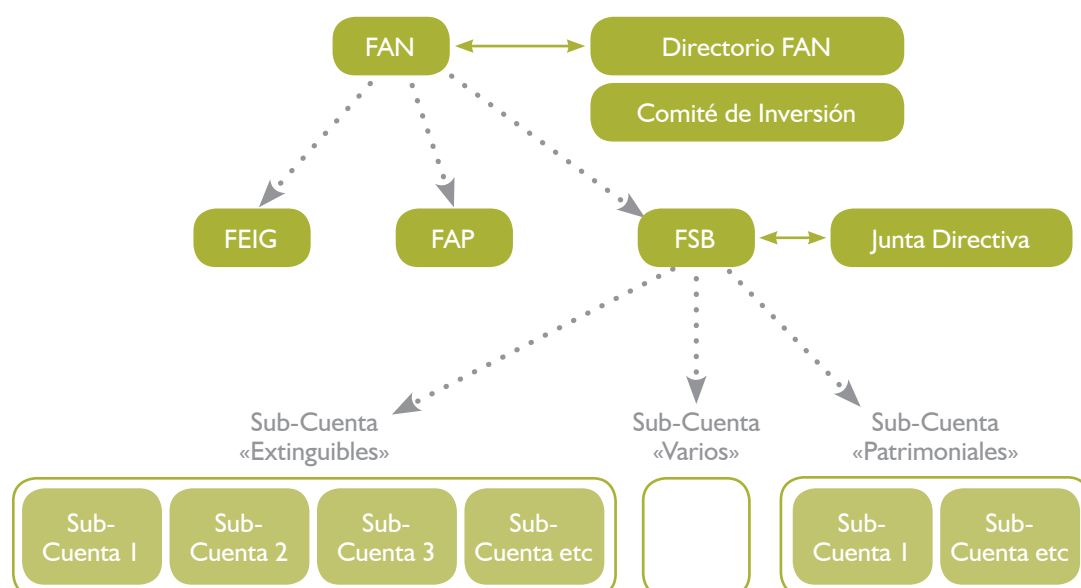


Fuente: Landreau, 2012 para KfW-PSB

De esta manera, el Fondo Ambiental Nacional trabaja como tercero autorizado en el ciclo de levantamiento de recursos, habilitado para albergar el Fondo Socio Bosque (FSB). De esta manera, se diseñó esta subcuenta con la característica básica de contar con una Junta Directiva propia. Se estableció también que todos los recursos del FSB se invertirían en la economía nacional según los criterios establecidos por el Comité de Inversión del FAN.

A su vez, el FSB está compuesto por varias subcuentas de tipo “Extinguible” (donde se utiliza el capital), “Patrimonial” (donde sólo se utilizan los intereses del capital invertido), y “Varios” esencialmente para recolectar aportes de montos mínimos y asegurar el pago de los “gastos corrientes” por los cuales el FAN no tendrá el tiempo de realizar inversiones en la economía nacional.

Estructura General del Fondo Socio Bosque



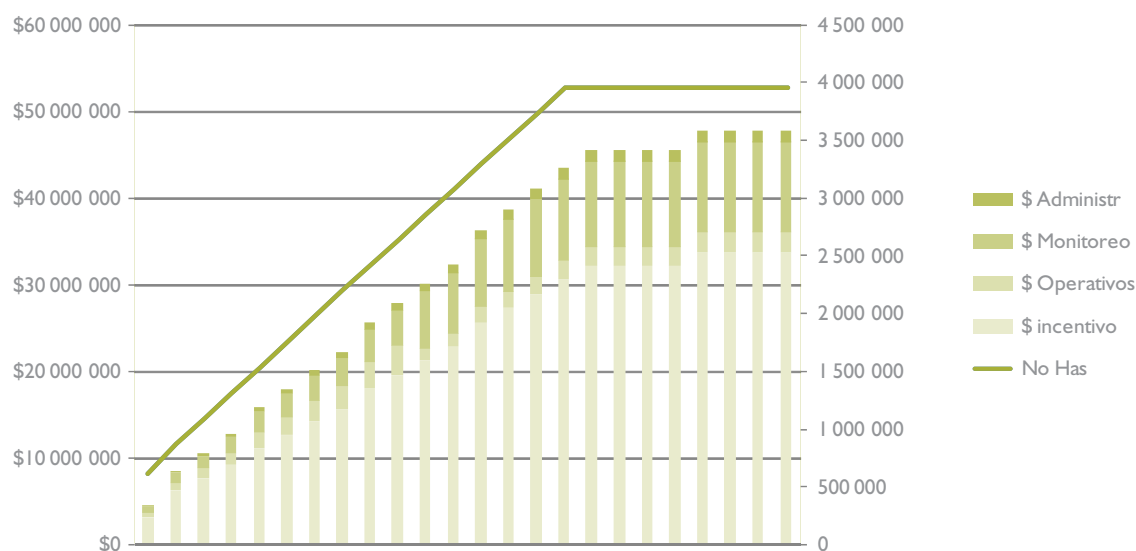
Fuente: Landreau, 2012 para KfW-PSB

La Cooperación Alemana a través del KfW, realizó la inversión inicial de USD 6.4 millones en 2012; proyectando USD 20 millones adicionales para el periodo 2013-2015.

II) Análisis

Importancia de las proyecciones financieras

Proyecciones a largo plazo de las necesidades financieras del PSB



Fuente: Landreau 2012, basado en reunión de trabajo con la Gerencia del PSB del MAE

Cuando Alemania propuso su apoyo al PSB, éste ya contaba con un millón de hectáreas bajo conservación, y se encontraba al 25% de su meta territorial que consiste en cubrir cuatro millones de hectáreas. Las necesidades financieras a futuro dependen principalmente del ritmo al que se amplíe el PSB, de la proporción socios individuales/ socios colectivos y del incremento esperado de los incentivos. Durante una reunión de trabajo se establecieron las siguientes hipótesis:

Hipótesis usadas para obtener las proyecciones

Número de hectáreas adicionales por año	220.000
Superficie socios individuales / superficie total a partir del 2012:	10%
Tasa de aumento de los incentivos individuales, cada 4 años a partir del 2014	5%
Tasa de aumento de los incentivos colectivos, cada 4 años a partir del 2014	5%
Gastos Operativos / Presupuesto total hasta 2019:	12%
Gastos Operativos / Presupuesto total a partir del 2020:	5%
Gastos Administración / Presupuesto total	3%
Gastos Monitoreo / Presupuesto total hasta 2020:	15%
Gastos Monitoreo / Presupuesto total a partir del 2020:	22%

Fuente: Landreau, 2012 reunión de trabajo con la Gerencia del PSB del MAE

Además de un análisis financiero robusto, el MAE y el KfW querían disponer de una solución técnica capaz de cubrir el pago de los incentivos a largo plazo (es decir, para cubrir los 20 años de los convenios firmados). Por lo tanto, se elaboró también un modelo financiero que se ha puesto a disposición del FAN. Este modelo permite de-

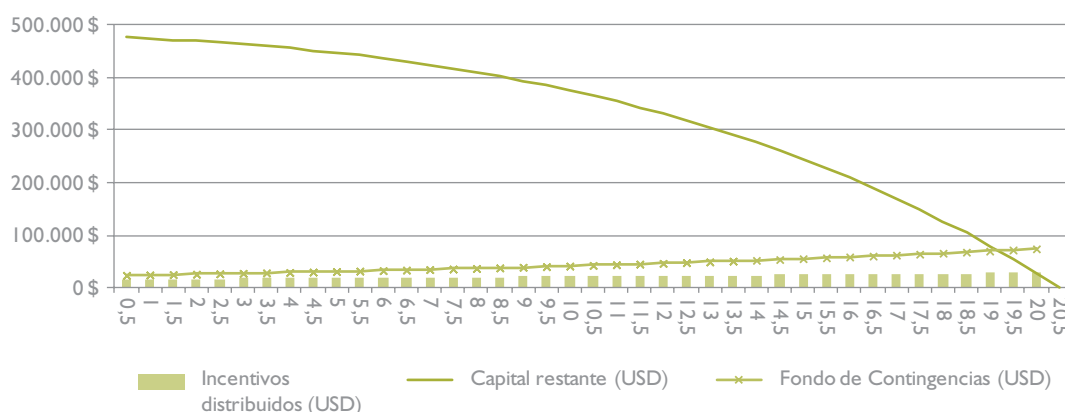
terminar de manera dinámica los recursos disponibles al año 1 para pagar incentivos a los socios del PSB, en función de los parámetros siguientes:

- Aumento anual promedio de los incentivos
- Rendimientos neto anual del FAN
- Tasa de cambio EUR / USD
- Fondo de contingencias

Esta herramienta es importante para que el FAN y la Junta Directiva del FSB puedan determinar si una propuesta de un donante es factible o no. La representación gráfica de la herramienta es la siguiente:

Representación gráfica del modelo financiero a disposición del FSB

(Incentivos anuales distribuidos sobre 20 años con un capital inicial de 1 millón de dólares, un fondo de contingencias del 5%, aumento anual de los incentivos del 3% e intereses del FAN: 6%)



Fuente: Landreau, 2012 para KfW - PSB del MAE

Importancia de un marco institucional claro

El Fondo Socio Bosque (FSB) está integrado en la estructura de manejo financiero del Fondo Ambiental Nacional, y dispone de una Junta Directiva propia. La operatividad del mismo se determina en el:

- **Convenio MAE-FAN:** El convenio define las obligaciones de las partes, con un enfoque en la transparencia y control financiero. Define también la composición de la Junta Directiva del FSB y se materializa en el Manual Operativo.
- **Manual de Procedimientos FSB:** El manual guía la implementación en la gestión del FSB.

“ Actualmente el Fondo Socio Bosque ha realizado sus primeras transferencias a socios colectivos, por un monto de USD 190.759 en 2012 y USD 2.268.134 en 2013. ”

III) Lecciones aprendidas

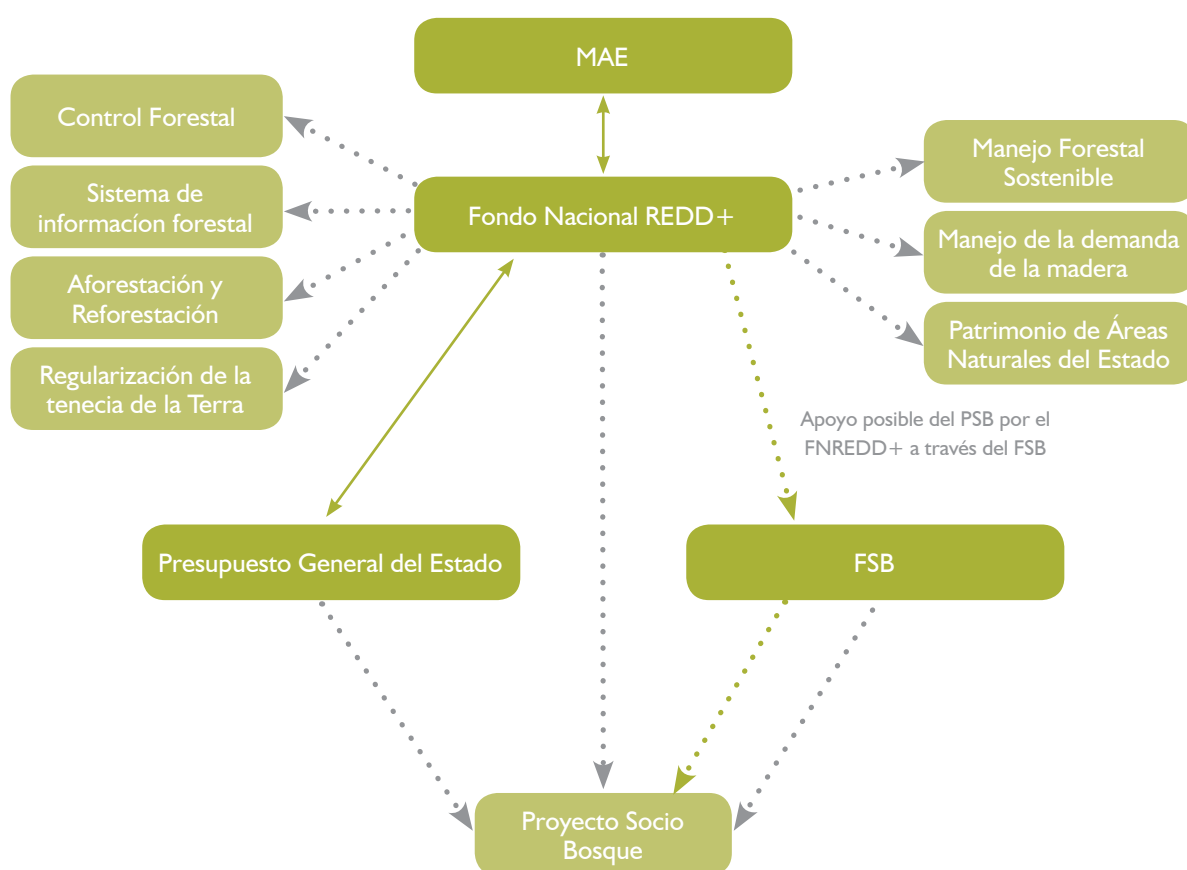
Tener una estrategia a largo plazo es muy importante para lograr buenos resultados. Tanto los gerentes del PSB como del FAN han sabido trabajar con una visión estratégica a largo plazo.

El FAN ha demostrado un gran nivel de flexibilidad para poder satisfacer a la vez los requerimientos del Ministerio del Ambiente y de la Cooperación Alemana (KfW).

Se aprovechó una donación del KfW para establecer un mecanismo financiero adaptable y utilizable por otras partes. Aparte de la Cooperación Alemana, otros donantes ya han podido apoyar al Programa gracias al FSB (ej. Global Conservation Fund – Conservation International transfirió USD 1,1 millones a finales del segundo semestre de 2012).

A futuro se espera diversificar aún más las fuentes de recursos para el FSB. Es probable que el FSB se beneficie de fondos del mecanismo de mitigación REDD+, a condición de que resuelva las cuestiones de permanencia, fugas y adicionalidad. A continuación las posibles interacciones entre tales mecanismos:

Possible FSB / FN REDD+ Interactions



Fuente: Landreau, 2012 para KfW – PSB del MAE

Ministerio del Ambiente del Ecuador y el Fondo Ambiental Nacional (2012). Convenio de Administración de Recursos del Fondo Aportes Especiales Socio Bosque (FSB). Quito-Ecuador. Documento interno.

Ministerio del Ambiente del Ecuador y el Fondo Ambiental Nacional (2012). Manual de Procedimientos para la Administración e Inversión del “Fondo Aportes Especiales Socio Bosque” a través del Fideicomiso Mercantil del Fondo Ambiental Nacional. Quito-Ecuador. Documento interno.

Fondo Ambiental Nacional (2002). Políticas de Inversiones y Juntas Administrativas. Quito-Ecuador. Documento interno.

Fondo Ambiental Nacional (2002). Manual Operativo Institucional y sus Anexos. Quito-Ecuador.

Landreau, Benjamin (2012). Consultoría Diseño de modalidades financieras y mecanismos institucionales para la administración del cofinanciamiento del KfW a los incentivos del Proyecto Socio Bosque (Ecuador), Julio 2012. Cooperación Alemana a través del Banco de Desarrollo KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) para el Gobierno del Ecuador a través del Ministerio del Ambiente – Programa Socio Bosque.

Entrevistas: a) Lutz Horn-Haacke/KfW, b) Max Lascano/PSB, c) Diego Burneo/FAN. Quito, agosto 2013.

Diario El Comercio. Infograma ‘En Zuleta todos ayudan a salvar el páramo’; en www.elcomercio.com/sociedad/Zuleta-paramo-ayuda-propuesta_0_881911814.html. Ecuador, Miércoles 13/03/2013

Página Web PSB en sociobosque.ambiente.gob.ec

Página Web FAN-FSB en www.fan.org.ec/

