

# EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA DE LA LEY DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES TROPICALES EN GUATEMALA

Presentado el 27 de enero de 2011.

Autores: Paquita Bath y Óscar Hernández Vela



## RECONOCIMIENTOS

Los esfuerzos de los autores por hacer de ésta una evaluación abierta y participativa no habrían sido posibles sin la enorme cantidad de tiempo y esfuerzo que los ejecutores del Convenio de Conservación de Bosques en Guatemala nos dedicaron. Agradecemos particularmente al personal de la Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambiente en Guatemala (FCG); Yvonne Ramírez, directora ejecutiva y Carlos Baldetti, coordinador del programa, quienes viajaron con nosotros por el país, organizaron numerosas reuniones para nuestros fines y no se rindieron ante nuestras interminables preguntas ni debates de ideas.

También agradecemos al Comité de Supervisión del Convenio de Conservación de Bosques, cuya larga dedicación a la conservación de los bosques en Guatemala ha resistido el paso del tiempo – e infinidad de reuniones. El hecho de pasar aún más tiempo compartiendo sus ideas y respondiendo a nuestras observaciones se agradece profundamente. El Consejo del FCG también se reunió con nosotros en dos ocasiones y ha mostrado una profunda previsión en establecer al FCG como institución sin fines de lucro que brinde servicios de administración financiera transparente en apoyo a las metas de conservación en Guatemala.

Scott Lampman, de USAID, nos acompañó durante los primeros días en Guatemala, ofreciéndonos una perspectiva global del uso de los fondos de la TFCA y una dedicación por aprender cómo continuar mejorando los impactos de la conservación.

Por último, para el personal de las organizaciones sin fines de lucro y del gobierno local que trabaja diariamente en conservación, la llegada de los evaluadores externos significa tiempo y energía para organizar reuniones con los miembros de la comunidad local, exhibir proyectos que necesitan aprobación de los propietarios locales de tierras, y pedir a los alcaldes y líderes locales explicar la realidad a personas foráneas. Agradecemos mucho a Vivamos Mejor, Helvetas, Defensores de la Naturaleza y FUNDAECO por tomarse el tiempo de reunirse con nosotros, presentarnos a los socios locales en todo Guatemala y llevarnos a las comunidades donde hombres y mujeres participan activamente en la conservación de las áreas boscosas. Las discusiones con solicitantes que no fueron seleccionados y quienes fueron amables en compartir sus opiniones sobre el proceso de administración de subvenciones, enriquecieron nuestra perspectiva. El Anexo B enumera a muchos de los líderes de las organizaciones sin fines de lucro y de la comunidad local que nos recibieron y compartieron sus puntos de vista.

Nuestro viaje se realizó justo después de una temporada de lluvias intensas. Como consecuencia hubo numerosos derrumbamientos a lo largo de muchos tramos de la carretera interamericana, de supuestamente cuatro carriles. El caos resultante forzó que autobuses, camiones y camionetas se veían obligados a interactuar en sólo dos carriles, y en el peor de los casos en sólo uno, nos lleva a nuestro último agradecimiento. A nuestro conductor, Don Neftalí, cuya diligencia profesional, visión e infalible cálculo del tiempo fijó un nivel al que todos aspiramos como conservacionistas.

## ÍNDICE

Reconocimientos.....	2
Siglas .....	5
<b>1.0. Resumen ejecutivo.....</b>	<b>6</b>
1.1. Principales fortalezas del Programa del FCA a la fecha.....	6
1.2. Oportunidades de avance del FCA.....	7
1.3. Recomendaciones .....	8
<b>2.0. Introducción.....</b>	<b>10</b>
2.1. Antecedentes del Programa de la TFCA en Guatemala.....	10
2.2. Contexto .....	11
2.3. Objetivos, alcance y limitaciones de la evaluación independiente .....	12
2.4. Metodología empleada en la evaluación independiente.....	13
<b>3.0. Marco institucional para la administración del Convenio de Conservación de Bosques..</b>	<b>15</b>
3.1. Gobernanza del FCA.....	15
3.1.1. Conformidad con los convenios.....	15
3.1.2. Marco gobernante para el Convenio de Conservación de Bosques .....	16
3.2. Compromiso de las Partes.....	16
3.2.1. Compromiso del GOG.....	16
3.2.2. Compromiso del gobierno de los EEUU.....	18
3.2.3. Compromiso de los socios privados.....	19
3.3. Efectividad del Comité de Supervisión.....	19
3.3.1. Reuniones del Comité de Supervisión.....	19
3.3.2. Planificación del Comité de Supervisión .....	20
3.3.3. Subcomités .....	20
3.3.4. Logros del Comité de Supervisión .....	20
3.3.5. Supervisión del administrador .....	21
3.3.6. Relación de trabajo con el consejo de la FCG .....	22
3.3.7. Retos y futuras decisiones estratégicas del Comité de Supervisión .....	23
3.4. Efectividad de la administración de la FCG .....	24
3.4.1. Antecedentes .....	24
3.4.2. Dotación del personal .....	25
3.4.3. Desempeño.....	25
3.5. Lecciones aprendidas y conformidad institucional .....	26
<b>4.0. Administración financiera de los fondos del FCA.....</b>	<b>28</b>
4.1. Antecedentes financieros.....	28
4.2. Auditorías.....	29
4.3. Política de inversión.....	29
4.4. Disponibilidad del fondo de subvenciones.....	30
4.5. Fideicomiso del FCA.....	31
4.6. Tarifas administrativas del FCG.....	33
4.6.1 Situación actual .....	33
4.6.2. Futuro previsto según statu quo .....	34

4.7. Sostenibilidad del fondo del FCA .....	35
4.8. Lecciones aprendidas en administración financiera .....	36
<b>5.0. Administración de subvenciones .....</b>	<b>37</b>
5.1. Promoción y manejo de las convocatorias.....	37
5.1.1. Comunicaciones .....	37
5.1.2. Resultados de las solicitudes .....	38
5.1.3. Proceso de selección de propuestas .....	38
5.1.4. Proceso de rechazo de propuestas .....	39
5.2. Resultados del proceso de convocatoria .....	40
5.2.1. Receptores seleccionados .....	40
5.2.2. Ciclos de las subvenciones .....	41
5.3. Administración de las subvenciones por la FCG.....	41
5.3.1. Desembolsos a los receptores .....	41
5.3.2. Supervisión de los receptores .....	42
5.4. Administración de las subvenciones por los receptores .....	42
5.4.1. Informes administrativos.....	42
5.4.2. Conformidad con el marco de registros e informes narrativos.....	43
5.4.3. Participación de las comunidades locales .....	44
5.4.4. Desarrollo de capacidades de los receptores.....	45
5.4.5. Igualación de fondos de los receptores .....	45
5.5. Lecciones aprendidas en administración de subvenciones.....	46
<b>6.0. Resultados de conservación .....</b>	<b>48</b>
6.1. Selección del sitio .....	48
6.1.1. Prioridades del subsitio .....	48
6.1.2. La función de los corredores biológicos.....	49
6.2. Reducción de amenazas.....	50
6.2.1. Estrategias de reducción de amenazas .....	50
6.2.2. Métodos comunitarios integrados.....	52
6.3. Monitoreo y evaluación .....	52
6.4. Lecciones aprendidas en resultados de conservación.....	53
<b>7.0. Recomendaciones .....</b>	<b>55</b>
7.1. Crear dos procesos distintos de subvenciones .....	55
7.1.1 Crear un fondo de grandes subvenciones para inversiones a largo plazo .....	55
7.1.2. Crear un fondo de pequeñas subvenciones .....	58
7.2. Modificar la tarifa administrativa a un porcentaje de las subvenciones.....	60
7.3. Apalancar fondos adicionales en apoyo a las metas del FCA .....	62
7.4. Recomendaciones a la USAID para futuros fondos de la TFCA .....	64

## SIGLAS

CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CI	Conservación Internacional
CS	Comité de Supervisión
FCA	Convenio de Conservación de Bosques
FCG	Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambiente en Guatemala
SIG	Sistemas de Información Geográfica
GOG	Gobierno de Guatemala
M&E	Monitoreo y evaluación
ONG	Organización No Gubernamental
REDD	Reducción de emisiones por deforestación y degradación
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
TFCA	Ley de Conservación de Bosques Tropicales
TNC	The Nature Conservancy
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USG	Gobierno de los Estados Unidos

## 1.0. RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta el análisis del equipo evaluador para determinar si el marco institucional, las prácticas de administración financiera y las actividades de otorgamiento de subvenciones para el manejo del Convenio de Conservación de Bosques (FCA) de la Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambiente en Guatemala (FCG) y el Comité de Supervisión (CS) están efectivamente avanzando para la conservación de los bosques tropicales en Guatemala. Esta evaluación independiente se llevó a cabo durante el cuarto año del Convenio de Conservación de Bosques, el cual seguirá recibiendo depósitos por parte del GOG hasta el 2021 y tiene un fideicomiso permanente establecido.

El gran esfuerzo por parte de todos los socios de los convenios así como del administrador contratado, la FCG, causó una muy buena impresión a los evaluadores. Los \$24 millones de canje de deuda entre los gobiernos de los Estados Unidos y Guatemala, fueron la mayor transacción de la TFCA desde 2006, y es evidente que los socios clave – la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Consejo Nacional de Áreas Protegidas de Guatemala (CONAP), The Nature Conservancy (TNC) y Conservación Internacional (CI) – decidieron crear un mecanismo de financiamiento de subvenciones transparente y eficaz. El Gobierno de Guatemala ha depositado más de USD\$9 millones a la cuenta de servicio de deuda que se ha utilizado para las subvenciones, la administración de la FCG y para capitalizar un fideicomiso valorado actualmente en \$2.1 millones. Desde su creación en 2008, se han implementado siete proyectos y aprobado 13 más para el 2011-2012.

Los fondos del FCA llegan al campo en un momento crítico para Guatemala. Las fuentes tradicionales de financiamiento privado para la conservación a través de organizaciones no lucrativas y fundaciones internacionales han disminuido. El CONAP, como administrador del sistema de áreas protegidas, está severamente limitado por su propio presupuesto. La pobreza, los altos niveles de crecimiento de la población rural, la gobernanza y el cumplimiento de la ley limitados, el aumento en el tráfico de drogas en ciertas áreas y los numerosos conflictos sobre títulos de propiedad de la tierra, contribuyen a un ambiente difícil para la conservación. Bajo este entorno, los fondos del FCA satisfacen una necesidad fundamental nacional.

### 1.1. PRINCIPALES FORTALEZAS DEL PROGRAMA DEL FCA A LA FECHA

Las fortalezas del programa se mencionan a lo largo del informe con resúmenes de las lecciones aprendidas al final de cada sección.

1. Todas las partes han cumplido satisfactoriamente sus respectivos convenios y el programa del FCA en Guatemala ha tenido una buena administración tanto del Comité de Supervisión como de la FCG. La inclusión de las organizaciones no lucrativas (CI y TNC) ha sido una de las principales contribuciones al alto nivel de trabajo y productividad del Comité de Supervisión (Sección 3.1. y 3.2.);

2. Los fondos de la TFCA no sólo han proporcionado subvenciones importantes para actividades de conservación, sino que han ayudado enormemente al desarrollo de capacidades de la FCG – una adición institucional importante en el contexto de la conservación en Guatemala (4.6.);
3. Se han administrado bien los fondos y se han invertido de manera conservadora (4.2. y 4.3.);
4. Los fondos del FCA se han otorgado de manera transparente a través de un proceso muy inclusivo y ampliamente comunicado (5.1.);
5. Los receptores implementan en el campo proyectos de importancia fundamental, en estrecha colaboración con las comunidades locales y las organizaciones indígenas (5.4.);
6. Las subvenciones se han asignado a las cuatro áreas de conservación prioritarias, apoyando esfuerzos a largo plazo de ONG ya establecidas y llenando el vacío económico durante este tiempo de contracción económica mundial (6.1.); y
7. Los fondos de las subvenciones se han dirigido de manera uniforme hacia las amenazas del hábitat forestal en Guatemala (6.2.).

## **1.2. OPORTUNIDADES DE AVANCE DEL FCA**

Dado que el FCA es un programa joven, existe un número de áreas en las que puede fortalecerse en base a las lecciones aprendidas y los éxitos a la fecha, a fin de lograr un mayor impacto conforme avanza. Las lecciones aprendidas se resumen al final de cada sección, sin embargo algunas particularmente importantes que indican futuros cambios que serán necesarios, incluyen:

1. La velocidad de gasto de las subvenciones es lenta, dado el tamaño de la cuenta de servicio de deuda y las necesidades de inversión de conservación en el campo con la disminución de otros financiamientos internacionales (4.4.);
2. La capitalización del fideicomiso marcha por buen camino, pero los USD\$4.9 millones planeados no proporcionarán suficientes desembolsos anuales para cubrir los gastos administrativos o para lograr una diferencia considerable en los bosques tropicales de Guatemala, sin el establecimiento de fideicomisos complementarios adicionales o la modificación de convertir el fideicomiso a fondos de amortización (4.5.);
3. Las proyecciones actuales de los gastos administrativos de la FCG y la velocidad de gasto de las subvenciones indican que será necesario un cambio en los mecanismos de recuperación de gastos administrativos (4.6.);
4. Hasta la fecha, los esfuerzos de recaudación de fondos se han aplazado por un número de razones, incluyendo: a) la prioridad de iniciar exitosamente el programa; b) Insuficiente tiempo del personal de la FCG dedicado a la recaudación de fondos; y c) funciones poco

claras entre el CS y el consejo de la FCG sobre la visión y liderazgo en la recaudación de fondos. Por lo tanto, existe la valiosa oportunidad de desarrollar una estrategia para que el FCA y la FCG apalanquen fondos (4.7.);

5. Los procesos de selección transparentes y rigurosos han causado que la mayoría de las subvenciones se otorguen a cuatro organizaciones sin fines de lucro según el mérito de sus propuestas y su capacidad de campo. Sin embargo, los evaluadores advierten que las pequeñas organizaciones comunitarias pueden sentirse privados de sus derechos y ello dañar la reputación del FCA si la tercera convocatoria sigue el mismo enfoque (5.2.);
6. Los requerimientos de los informes administrativos de los receptores llevan demasiado tiempo tanto para los receptores como para el personal de la FCG y van más allá de los requisitos del FCA (5.4.);
7. Las observaciones rápidas de campo indican que se tiene una muy buena opinión de los proyectos que brindan servicios ecosistémicos a las comunidades locales, mientras que los proyectos diseñados para generar flujos de ingresos dan resultados inferiores. Esta evaluación rápida necesita analizarse más adelante, para determinar los índices de éxito y considerar cambios a los lineamientos para el otorgamiento de las subvenciones (6.2.); y
8. La falta de un estándar claro para monitoreo y evaluación limita la habilidad de medir los impactos de conservación, al igual que la limitación de los períodos de las subvenciones a dos años (6.3.).

### 1.3. RECOMENDACIONES

Los evaluadores están muy impresionados con el compromiso y la fortaleza estratégica del CS y el programa del FCA a la fecha. Por ello, ofrecemos recomendaciones como aporte a sus debates estratégicos y en reconocimiento de que dichas recomendaciones no serían viables, sin la sólida base que ha sido construida hasta ahora. Aunque la serie completa de recomendaciones se incluye en la Sección 7, las principales son:

#### **1. Crear dos procesos distintos de subvenciones (7.1.):**

- a. Una línea de subvenciones grandes para cada una de las cuatro áreas geográficas prioritarias, a otorgarse a través de un proceso competitivo a ONGs conservacionistas bien establecidas con compromisos de campo a largo plazo y autoridad de co-administración en las áreas protegidas del país. Recomendamos una subvención de 3 años con la garantía de 3 años adicionales si el proyecto marcha bien. Estas subvenciones deberían ser grandes, con un gasto total de aproximadamente \$1.8 millones al año – equivalentes a \$11 millones entre 2012 y 2018.
- b. Un fondo de pequeñas subvenciones para organizaciones comunitarias de aproximadamente \$2 millones, con pequeñas subvenciones bianuales con un criterio de

solicitud más sencillo, metas claras de desarrollo de capacidades y un vínculo directo con las prioridades de conservación financiadas a través de la línea de subvenciones mayores.

Dentro de este nuevo proceso incluir financiamiento para informes de Sistemas de Información Geográfica (SIG) de monitoreo de la conectividad del bosque y simplificar los requerimientos de reportes de los receptores. En vista de estas recomendaciones, el CS puede revisar sus procesos de otorgamiento de subvenciones y desarrollar un plan adecuado como parte de sus esfuerzos actuales de planeación estratégica.

## **2. Modificar el mecanismo de asignación de los gastos administrativos a la FCG (7.2.):**

Con el establecimiento del proceso para subvenciones mayores y una velocidad de gasto más certera, modificar la modalidad de gastos administrativos a un máximo del 15% del desembolso de subvenciones<sup>1</sup>. Mientras que las ventajas de una mayor flexibilidad en el presupuesto administrativo se mencionan en la sección 7.2., el CS necesitará hacer un presupuesto de las necesidades prioritarias, particularmente para funciones que se han aplazado o necesitan acelerarse (por ejemplo, el apalancamiento de fondos adicionales para el fideicomiso y los fondos de amortización y/o para administrar un mayor número de pequeñas subvenciones) y usar esas cifras para determinar exactamente qué nivel de fondos anuales es necesario, hasta el 15%.

## **3. Apalancar fondos adicionales para la conservación en Guatemala (7.3.):**

Utilizar la fortaleza de las subvenciones del fondo del FCA a la fecha y la capacidad de administración financiera transparente de la institución (FCG) de atraer fondos adicionales de amortización, y (o) crear fideicomisos complementarios (se recomienda un total de al menos USD\$10 millones para proporcionar inversiones a largo plazo en actividades críticas de conservación y asociarse de manera eficaz con CONAP para satisfacer mejor las necesidades del SIGAP<sup>2</sup>). Esta recomendación exige una estrategia clara de recaudación de fondos, inversiones adicionales en la capacidad de recaudación de fondos del personal de la FCG, así como cambios en las funciones del consejo de la FCG y el CS a fin de recaudar fondos con empuje y dinamismo.

## **4. Lecciones para el Gobierno de los EEUU para futuros convenios de la TFCA (7.4.):**

Esta última recomendación refleja las lecciones aprendidas basadas en la negociación del FCA y que podrían ser útiles en futuras negociaciones de la TFCA. Dado el buen resultado de este programa (1.1.) es evidente que el FCA original estuvo bien estructurado. El enfoque es en recomendaciones más amplias como la fijación de períodos más largos para establecer fondos

---

<sup>1</sup> Ver las dos opciones en la sección 5.2.10. Administración de gastos del Convenio de Conservación de Bosques (FCA) entre el GOG, TNC y CI.

<sup>2</sup> El estatuto de la TFCA, Sec. 809 (e)(1) parte (C) estipula que los receptores de subvenciones pueden incluir “en *circunstancias extraordinarias*, al gobierno del país beneficiario”. Por consiguiente, esta recomendación está orientada al apalancamiento de fondos socios para programas complementarios que puedan apoyar las actividades de campo del CONAP de manera directa.

de inversiones en países con derecho civil, estableciendo niveles de impacto del fideicomiso (o solicitar igualación de fondos) e incluir al menos un lineamiento claro de monitoreo que pueda ayudar a los comités de supervisión a garantizar un mayor éxito de conservación.

Los evaluadores esperan que el espíritu de la evaluación e informe sirvan para fortalecer los esfuerzos del FCA por trabajar con la sociedad civil y el CONAP para la conservación de la diversidad biológica y la protección ecológica y económicamente los ecosistemas vitales en Guatemala.

## **2.0. INTRODUCCIÓN**

### **2.1. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE LA TFCA EN GUATEMALA**

El Fondo de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales en Guatemala se autorizó en 2006. Su establecimiento implicó tres convenios por separado:

1. Un convenio de canje de deuda por naturaleza entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Guatemala (GOG);
2. Un convenio contractual de cuota de canje en el que The Nature Conservancy y Conservación Internacional proporcionan \$2 millones al Gobierno de los Estados Unidos; y
3. Un convenio de conservación de bosques (FCA) entre estas dos organizaciones internacionales sin fines de lucro y el Gobierno de Guatemala.

Estos tres convenios dieron como resultado que el GOG aceptara pagar al fondo USD\$24 millones, en moneda nacional, en un período de 15 años con el propósito de proteger y restaurar los recursos de los bosques tropicales. Dichos fondos se utilizarán para:

- Crear una reserva común para otorgar subvenciones para actividades de conservación de bosques en cuatro áreas definidas de Guatemala; y
- Desarrollar un fideicomiso para la conservación de bosques con un valor de al menos USD\$4.9 millones para el año 2016.

El administrador elegido para el programa es una organización independiente sin fines de lucro, la Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambiente en Guatemala (FCG). En 1991, cinco organizaciones guatemaltecas sin fines de lucro establecieron un fondo de inversión en apoyo a sus misiones de conservación del patrimonio cultural y diversidad biológica. Debido a que había una creciente oportunidad de contar con un administrador transparente fondos en Guatemala, se estableció y registró legalmente la FCG en 2003 y se eligió como administradora del programa. La FCG está bajo las órdenes de un Comité de Supervisión integrado por representantes de las principales instituciones de los tres convenios mencionados anteriormente y por un Miembro a Término.

Este informe presenta el análisis del equipo de evaluación de cumplimiento, de todas las partes, de acuerdo a los requisitos y cláusulas establecidas en los tres convenios, el grado de avance de las metas del Convenio de Conservación de Bosques (FCA) y las tendencias a futuro.

## 2.2 CONTEXTO

El Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) es administrado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Actualmente el SIGAP está compuesto de 284 áreas protegidas, que cubren 3,483,281 Ha (aproximadamente el 32% del país) (CONAP, 2010, Pág. 17). Este es un logro asombroso dado que sólo el 3% del país se había declarado área protegida antes de 1999 y de la aprobación de la Ley de Áreas Protegidas.

La mayor parte de los bosques con cierto nivel de protección se ubica al norte en la región de Petén, hogar de la reserva de la biósfera de mayor tamaño en el país. La mayoría de los recursos de conservación se encuentran en las 39 áreas protegidas que cubren casi el 94% del área total del SIGAP – nuevamente, predominante en la región de Petén (Jolón 2007, Pág. 123, CONAP 2008, Pág. 646), debido a la enorme extensión forestal. Sin embargo, otras partes del país cuentan con bosques con un alto nivel de biodiversidad y que proporcionan servicios ecosistémicos importantes y oportunidades económicas para la gran mayoría de la población guatemalteca. Estos importantes bosques en el altiplano volcánico, las áreas áridas y costeras, se ubican en sitios de alta densidad de población humana. A menudo son áreas protegidas aisladas con niveles inferiores de denominación de CONAP, como por ejemplo parques municipales o reservas privadas (en promedio menos de 1,000 Ha). El CONAP es el único responsable de la administración de casi el 71% del área total, mientras que el resto la administran los terratenientes o las autoridades municipales bajo supervisión del CONAP, o cuenta con convenios de co-administración con organizaciones sin fines de lucro o institutos de investigación (CONAP 2010, Pág. 18).

Sin embargo, no es lo mismo la declaración de áreas protegidas que un manejo eficaz para la conservación. Las debilidades institucionales del CONAP al manejar o financiar dichas áreas son escenario lamentable de un ciclo continuo (e impune) de explotación no sustentable de “bosques protegidos” que viola muchas leyes bien redactadas. Un análisis comparativo de uso de la tierra (1999-2003) indicó que el área forestal de Guatemala disminuyó de 46.3% a 37.26% (UVG, INAB, CONAP, 2005). El Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) del gobierno calcula una pérdida de aproximadamente 70,000 hectáreas al año de 1998 a 2008 (INE 2008, Pág. 233). El resultado ha sido la fragmentación continua de bosques clave en toda Guatemala. La riqueza de la biodiversidad de Guatemala ha estado bien documentada en número de especies, incluyendo más de 706 de aves, 142 de anfibios, 244 de mamíferos y 245 de reptiles, y más de 10,317 especies de flora (CONAP 2009, Pág. 135). Con la pérdida de la cubierta forestal, han surgido vínculos evidentes con la pérdida de la biodiversidad, extirpación y en algunos casos, extinción. Asimismo, los servicios ecosistémicos como fuentes de agua, leña, carne y pescado, están en deterioro en muchas partes de Guatemala. Un golpe adicional para los bosques guatemaltecos es la consideración de la nación como una de las 10 naciones más vulnerables a los impactos negativos del cambio climático.

Ante este escenario, los fondos del FCA son un alivio para los bosques de importancia fundamental, y en muchos casos en peligro, de Guatemala. Las partes del convenio de la TFCA en Guatemala identificaron cuatro regiones prioritarias a financiar. Estas regiones se seleccionaron según su: a) importancia ecológica (en especial la biodiversidad) en el contexto regional y nacional; b) consistencia con las prioridades políticas y estrategias nacionales conforme lo determina el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP); y c) importancia social y económica para Guatemala y Mesoamérica. Las cuatro regiones prioritarias son:

1. **LA RESERVA DE LA BIÓSFERA MAYA** – con un énfasis en el Parque Nacional Sierra del Lacandón, el área de uso múltiple, el Parque Nacional Laguna del Tigre (que incluye zonas de protección especial), concesiones forestales comunitarias y corredores biológicos;
2. **CADENA VOLCÁNICA DEL ALTIPLANO OCCIDENTAL DE GUATEMALA** - con un énfasis en la región volcánica que se extiende desde el Parque Nacional Volcán Pacaya y la Reserva Forestal Alux hasta el volcán Tacaná. Esta región incluye todos los rangos altitudinales en la cuenca de uso múltiple de la Reserva Lago Atitlán.
3. **SISTEMA MOTAGUA-POLOCHIC Y LA COSTA DEL CARIBE** – con un énfasis en el Refugio de Vida Silvestre Bocas del Polochic, el ecosistema árido de Motagua y el avenamiento del Golfo de Honduras, incluyendo las cuencas que desembocan en el Caribe; y
4. **LA REGIÓN CUCHUMATANES** – con las actividades de conservación centradas en la región de Todos Santos Cuchumatán, Cruz Maltín, Magdalena Pepajau y otros hábitats que apoyan a las especies amenazadas o en peligro de extinción según lo determina la Alianza de Cero Extinción (AZE).

Al momento de esta evaluación independiente, el programa ha lanzado dos convocatorias para financiar proyectos en las áreas prioritarias. Ha ampliado casi por completo USD\$16 millones para siete proyectos aprobados en la convocatoria 2008<sup>3</sup>. La segunda convocatoria (2010) acaba de concluirse con 13 propuestas aprobadas y USD\$2.7 millones comprometidos durante un período de 2 años a partir de enero de 2011.

### **2.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN**

Esta evaluación independiente del Programa de la TFCA en Guatemala revisa el desempeño del programa de 2006 a 2010 e intenta identificar las lecciones aprendidas y las recomendaciones que sean útiles para la USAID, los ejecutores y sus socios en los esfuerzos por proteger y restaurar los bosques tropicales. Los Términos de Referencia se incluyen en el Apéndice D. El logro de los objetivos de esta evaluación le permitirá al Comité de Supervisión y a la FCG compartir sus éxitos a la fecha, considerar posibles cambios en las funciones continuas y responsabilidades al ir avanzando, y negociar, según sea necesario, las modificaciones necesarias para mejorar la efectividad del FCA.

---

<sup>3</sup> De acuerdo con los informes de la FCG, los evaluadores procuraron utilizar USD\$ en este manuscrito usando el tipo de cambio de Q7.5 por USD\$1.

## 2.4. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

El equipo evaluador incluye a Paquita Bath de Aligning Visions, LLC como líder del equipo y consultora internacional. Óscar Hernández Vela de ALDES brinda la experiencia en el país como ciudadano guatemalteco y profesional en gestión de proyectos a largo plazo. Se seleccionó a ambos por su:

- Amplia experiencia trabajando en el diseño de áreas de conservación y desarrollo sostenible en toda Latinoamérica;
- Licenciatura en manejo de recursos naturales, finanzas, comercio, administración organizacional o áreas afines;
- Amplia experiencia en fondos de inversión o fundaciones;
- Experiencia en monitoreo y evaluación de programas; y
- Buenas habilidades interpersonales e interculturales.

Los socios clave aprobaron la metodología de la evaluación, la cual consistió en:

1. Reunirse y entrevistar a miembros clave de las principales instituciones que implementan el programa del FCA, incluyendo a representantes de USAID, CI, TNC, GOG, IARNA, FCG y donadores privados que implementan proyectos en las cuatro regiones prioritarias. Además, nos reunimos con un número de solicitantes cuyas propuestas no fueron seleccionadas. Las reuniones se llevaron a cabo en la Ciudad de Guatemala y en el campo, incluyendo largas conversaciones con los miembros de las comunidades locales y organizaciones comunitarias. Ver Anexo B: Lista de personas entrevistadas.
2. Revisar documentos e informes, generosamente proporcionados por la FCG y la USAID, de 2006 hasta el presente. Ver Anexo C: Lista de documentos revisados.
3. Visitas de campo a cinco de los siete proyectos que recibieron financiamiento del FCA en el ciclo de 2008. Estos cinco proyectos se ubican en dos de las cuatro áreas geográficas prioritarias. Las visitas de campo, realizadas en octubre de 2010, incluyeron:
  - Reuniones con las organizaciones sin fines de lucro, las autoridades locales y las organizaciones comunitarias que participan en las actividades de conservación;
  - Reuniones con los miembros de la comunidad impactada; y
  - Visitas al área de conservación prioritaria.

Scott Lampman, director de la Secretaría EAI/TFCA, acompañó al equipo durante las reuniones en la Ciudad de Guatemala y las visitas a los sitios en Sololá. Además, la Directora Ejecutiva de la FCG y el director de programas del FCA, acompañaron al equipo en las visitas a los sitios.

**TABLA 2.4. PROYECTOS DE LA TFCA APROBADOS EN 2008, VISITADOS POR EL EQUIPO EVALUADOR.**

<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Geografía prioritaria</b>	<b>Organización ejecutora</b>
Fortalecimiento del sistema de parques regionales municipales de Sololá y promoción del desarrollo sostenible en el Corredor Ecológico de la región sur de la Reserva de Usos Múltiples de la cuenca del lago de Atitlán.	Cadena Volcánica del Altiplano Occidental de Guatemala	Vivamos Mejor
Fortalecimiento de la gestión comunitaria en el manejo local de los bosques comunales en la cuenca alta del Río Samalá, en los Departamentos de Quetzaltenango y Totonicapán, Guatemala.	Cadena Volcánica del Altiplano Occidental de Guatemala	HELVETAS
Gestión municipal y comunitaria para la conservación del Cerro Cucho y del Cerro Saquibut en el Departamento de San Marcos, Guatemala.	Cadena Volcánica del Altiplano Occidental de Guatemala	HELVETAS
Estrategia de conservación del paisaje y especies prioritarias de la región semiárida del Valle del Motagua.	Motagua-Polochic	Fundación Defensores de la Naturaleza
Resolución de 3 conflictos de manejo y gobernabilidad territorial en áreas protegidas del Caribe de Guatemala.	Motagua-Polochic	FUNDAECO

Al concluir las entrevistas y las salidas al campo, los evaluadores se reunieron y presentaron un borrador de las conclusiones y recomendaciones a las principales organizaciones participantes, en tres diferentes reuniones a finales de octubre. Se realizó investigación adicional al redactar un borrador y solicitar comentarios en noviembre de 2010. En la versión final de diciembre de 2010 se incorporaron los comentarios y aclararon las recomendaciones.

### **3.0. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL CONVENIO DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES**

#### **3.1. GOBERNANZA DEL CONVENIO DEL FCA**

##### **3.1.1. Cumplimiento de los convenios**

El establecimiento del Fondo de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales en Guatemala implicó tres convenios por separado, firmados el mismo día en 2006:

4. Un convenio de canje de deuda por naturaleza entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Guatemala (GOG);
5. Un convenio contractual de cuota de canje en el que The Nature Conservancy y Conservación Internacional proporcionan \$2 millones al Gobierno de los Estados Unidos; y
6. Un convenio de conservación de bosques (FCA) entre estas dos organizaciones internacionales sin fines de lucro y el Gobierno de Guatemala.

El convenio de canje de deuda por naturaleza entre el Gobierno de Guatemala y el Gobierno de los Estados Unidos se acató enteramente. Los EEUU cumplieron con el acuerdo de liberar al Gobierno de Guatemala de las obligaciones anteriores, brindándole la oportunidad de invertir USD\$24 millones en moneda nacional en sus prioridades de conservación forestal. El GOG ha sido puntual con los depósitos a la cuenta de servicio de deuda según el Programa 1 del FCA.

**TABLA 3.1.1. PAGOS ACUMULATIVOS EN USD DEL GOG A LA CUENTA DE SERVICIO DE DEUDA DEL FCA.**

<b>Año</b>	<b>Pagos acumulativos del GOG a la fecha</b>	<b>Capitalización del fideicomiso</b>	<b>Fondo de amortización disponible para subvenciones y administración</b>
12/31/2006	\$920,980	\$190,909	\$730,070
12/31/2007	\$2,989,995	\$668,181	\$2,321,813
12/31/2008	\$5,059,009	\$1,145,454	\$3,913,555
12/31/2009	\$7,128,025	\$1,622,727	\$5,505,298
10/31/2010	\$9,002,606	\$2,052,272	\$6,950,334

De acuerdo con la tabla anterior, se alcanzará la cifra inicial de capitalización de USD\$2,100,000 anticipada para el fideicomiso del FCA a finales de este año.

Conservación Internacional y The Nature Conservancy cumplieron su convenio contractual de cuota de canje y depositaron \$2,000,003 a la cuenta de la USAID.

Por último, el Convenio de Conservación de Bosques regula la administración, poderes y responsabilidades de las diferentes partes, lo cual se cubre en el resto de la Sección 3.

### **3.1.2. Marco gobernante para el Convenio de Conservación de Bosques**

El FCA describe el marco gobernante para el Comité de Supervisión (CS) y las responsabilidades del Administrador (FCG). El CS, según lo determina el Convenio de Conservación de Bosques (Sección 6.7.), tiene muchos poderes y responsabilidades incluyendo la aprobación de los gastos de operación relacionados con el FCA, la selección de los receptores de subvenciones y la administración del fideicomiso. Además de los tres convenios formales, las organizaciones que son miembro del CS recopilaron un documento interno – el Reglamento Interno. Este documento, aprobado por consenso por todos los miembros del CS, describe los medios internos de colaboración. Como documento de consenso, los lineamientos claros sobre las expectativas de cómo trabajar bien juntos han sido importantes para mantener la sólida relación entre los miembros del Comité de Supervisión (CS).

El CS está compuesto por cuatro miembros permanentes – los firmantes del convenio (The Nature Conservancy, Conservación Internacional, CONAP [en representación del GOG] y USAID [en representación del USG]). Además, se cuenta con un miembro a término de dos años que representa a una organización sin fines de lucro guatemalteca y que puede aportar una perspectiva nueva. El primer miembro a término fue la Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala (ARNPG), y actualmente participa un representante del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA). Los miembros a término se eligen por un período de dos años por mayoría de

votos del resto del Comité de Supervisión. Todas las partes tienen a un representante y suplente con derecho a voto, que por lo general participa activamente y a menudo colabora en los subcomités. El director ejecutivo de la FCG, como administrador del FCA, participa como Secretario del CS sin derecho a voto.

Gran parte del lenguaje en los tres convenios que gobiernan este canje de deuda está diseñado para tratar con cuestiones de incumplimiento o modificaciones. Por suerte, hasta la fecha no se han utilizado estas cláusulas y por ello no se ha determinado su eficacia, o la posible función que los socios de ONG podrían tener para ayudar a garantizar el cumplimiento a largo plazo.

## **3.2. COMPROMISO DE LAS PARTES**

### **3.2.1. Compromiso del GOG**

El Gobierno de Guatemala, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, ha cumplido con todas sus obligaciones financieras con el Gobierno de los EEUU a través de los pagos regulares a la cuenta de servicio de deuda (Tabla 3.1.1.). El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) es la entidad pública responsable de garantizar la conservación de la biodiversidad en Guatemala. Por ello, el GOG asignó al CONAP como la dependencia a representarlo en el Comité de Supervisión dada la importancia de alinear los fondos del FCA con las prioridades del CONAP.

#### **3.2.1.1. Representación del personal del CONAP**

El CONAP tiene una representación de campo relativamente débil en la mayor parte del país debido a su presupuesto bastante limitado. Mientras que el 32% del país cuenta con cierto nivel de protección, y por lo tanto se encuentra bajo la administración del CONAP, la dependencia tiene un presupuesto de USD\$5 millones al año (CONAP, 2010). Además, CONAP tiene un muy alto movimiento de personal directivo. Como ejemplo explícito del problema, la dirección del CONAP ha tenido un movimiento en 9 ocasiones entre 1999 y 2010 (CONAP 2010, Pág. 8). Ambos aspectos provienen de la falta de un sólido capital político en el gobierno que afecte a las decisiones en torno a los recursos naturales y a la distribución de presupuesto que tenga un impacto en el manejo de áreas protegidas.

Como resultado, aunque los representantes del CONAP asisten regularmente a las reuniones del Comité de Supervisión, se ha tenido una serie de delegados que en su turno deben recibir orientación y actualización. Los evaluadores tuvieron una disponibilidad limitada para reunirse con el personal del CONAP ya que todo el personal con quien solicitamos reunirnos renunció antes de nuestra llegada. Al final del período de evaluación, CONAP asignó a un nuevo delegado y suplente con derecho a voto. Esto representa una nueva oportunidad para que CONAP tenga una función activa. A la fecha, la rotación del personal del CONAP ha limitado la habilidad de la dependencia para liderar el grupo. También ha limitado su visión de cómo aprovechar a un socio privado como la FCG, con capacidades transparentes de administración financiera, para fortalecer al sistema de áreas protegidas.

### 3.2.1.2. Co-administración del SIGAP

Otro aspecto importante de la conservación a largo plazo de las áreas protegidas en el país es que la condición legal del SIGAP se apoya en gran medida en la oportunidad de co-administración entre CONAP y las organizaciones civiles y (o) los gobiernos municipales. Se han firmado muchos convenios y la carga real financiera, de dotación de personal y administrativa recae en los “co-administradores” (CONAP 2010, Pág. 9). Al grado que los colaboradores de las ONG han asumido la responsabilidad total de recaudación de fondos para las áreas protegidas bajo su atención según lo cita el estudio de Apoyo Financiero (Pág. 31). El estudio cita que los presupuestos acumulativos de 3 organizaciones en 2006 (Pág. 31) para administrar unas pocas áreas protegidas era mayor al presupuesto total del CONAP. Inicialmente CONAP supervisaría la dirección estratégica del SIGAP, y ello tiene sentido, pero con el tiempo las responsabilidades administrativas se han delegado para un 70% de las áreas protegidas, debilitando su habilidad de fungir como el supervisor estratégico y siendo su presupuesto muy pequeño para una adecuada administración. Existen esfuerzos actuales para tratar de fortalecer la capacidad del CONAP, principalmente a través de una colaboración con holandeses<sup>4</sup>.

La relación de co-administración y la responsabilidad asignada a las ONG de llevar a cabo de manera desproporcionada las responsabilidades financieras de las áreas protegidas tiene consecuencias importantes en el uso de fondos del FCA. Dos de los receptores de subvenciones que visitamos son co-administradores designados cuyos financiamientos internacionales se han reducido durante la recesión global (FUNDAECO y Fundación Defensores de la Naturaleza). Hacen malabarismos, a menudo con una sola mano, para continuar trabajando en la conservación de áreas con los pocos recursos asignados por el gobierno. Los otros dos receptores (Vivamos Mejor y HELVETAS) apoyan de manera activa a las oficinas forestales comunitarias y a las municipalidades en el manejo eficaz de pequeñas parcelas forestales que también forman parte del SIGAP. Los fondos del FCA con frecuencia son los principales, o únicos, fondos asignados a dichas áreas. El financiamiento es mucho más crítico durante estos años debido a que por la recesión global, las organizaciones sin fines de lucro reciben menos financiamiento por parte de fundaciones tradicionales y organizaciones internacionales (por ejemplo, memorando de entendimiento con grupos como The Nature Conservancy, Fondo Mundial para la Naturaleza y Conservación Internacional), de modo que para continuar las acciones de conservación se necesita el financiamiento del FCA.

### 3.2.1.3. Alineamiento del FCA con CONAP

Aunque las cuatro áreas geográficas prioritarias del FCA se eligieron, en gran parte, para alinearlas con las prioridades del CONAP, como ya se mencionó, el movimiento de personal y las limitaciones del presupuesto restringen sus inversiones. No obstante, nos alegramos al ver a guardabosques locales del CONAP en varios de los sitios visitados, lo cual indica una alineación continua y cierto grado de supervisión por parte del CONAP.

---

<sup>4</sup> El Proyecto Holanda está ayudando a financiar el desarrollo de herramientas, inversiones para fortalecer la capacidad institucional y sistemas de monitoreo internos junto con una sociedad a largo plazo con CATIE.

Las sociedades públicas/privadas en otros países han tenido efectos espectaculares en los sistemas de áreas protegidas. Por ejemplo, FUNBIO en Brasil administra de forma transparente un programa de adquisiciones y desembolsos para funcionarios del gobierno estatal y federal que ejecutan proyectos en el Amazonas con fondos GEF. Así mismo, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, en México, ha tenido un gran éxito al apoyar a la sociedad civil y al gobierno en las operaciones de campo en áreas protegidas. Creemos que aunque el FCA también es una sociedad pública/privada exitosa – es sólo el primer paso en lo que podría ser una mayor colaboración a futuro, al desarrollar la inversión en la FCG. CONAP podría desempeñar una función más estratégica para ayudar a captar la inversión extranjera a través de un socio privado con capacidad de financiamiento transparente – y los fondos de la TFCA podrían usarse para igualar el financiamiento multilateral, aumentando en gran medida la capacidad institucional de la FCG y CONAP para poner freno a la pérdida de biodiversidad por la que atraviesa Guatemala (ver Sección 7.3.).

### **3.2.2. Compromiso del gobierno de los EEUU**

El gobierno de los EEUU asignó al director de la Misión de los EEUU al Comité de Supervisión. Todas las partes consideran al anterior director de la Misión de la USAID en Guatemala como un colaborador crítico en el lanzamiento eficaz del FCA. Kevin Kelley, el nuevo director de la USAID, ya demostró un compromiso sólido con el fondo y dedicó tiempo a los tres debates estratégicos con el equipo de evaluación y colegas del CS. Por último, el miembro suplente asignado por la USAID es el director de la oficina de administración financiera de la Misión. Su experiencia y apoyo por garantizar la transparencia de los fondos, gastos indirectos eficientes y liderazgo del Comité Financiero evidentemente han sido componentes críticos de la transparencia y los procesos sólidos establecidos a la fecha. La participación activa del gobierno de los EEUU abre la puerta a considerar un segundo canje de deuda bajo la TFCA. Dada la importancia de los bosques guatemaltecos, los evaluadores anticipan el lanzamiento exitoso del FCA como precursor de futuras inversiones, y recomiendan un canje de deuda adicional (ver Recomendaciones 7.3.).

### **3.2.3. Compromiso de los socios privados**

Conservación Internacional y The Nature Conservancy han cumplido las obligaciones del convenio contractual de cuota de canje con el Gobierno de los EEUU al aportar \$2 millones a la cuenta de la USAID. Esta contribución a la transacción del canje de deuda les permite tomar una función activa en el manejo del FCA, y con ello tener un impacto a largo plazo en las prioridades de conservación clave del país. Han asumido los puestos de presidente y vicepresidente del Comité de Supervisión y dedicado tiempo de su personal directivo en el país. Ambas organizaciones cuentan con un largo historial de inversión en las instituciones de conservación en Guatemala. Con la actual recesión económica global, el financiamiento de ambas organizaciones se ha visto reducido, al igual que para instituciones ejecutoras clave en toda Guatemala. Esto ha elevado el perfil y la importancia estratégica de los fondos del FCA, justificando aún más su visión de inversión a largo plazo en el canje de deuda.

### **3.3. EFECTIVIDAD DEL COMITÉ DE SUPERVISIÓN**

El Anexo A incluye la tarjeta de evaluación de la TFCA. A continuación los detalles de las mejores prácticas y cuestiones clave que han surgido para el Comité de Supervisión del FCA Guatemala.

#### **3.3.1. Reuniones del Comité de Supervisión**

El Comité de Supervisión (CS) tiene la obligación de reunirse dos veces al año. Sin embargo, la realidad durante el período de inicio es que han tenido reuniones con mayor frecuencia: más de 20 en 2008; 10 en 2009; y 9 en 2010. Al contratarse personal permanente en la FCG, han podido tomar, cada vez más, las actividades de operación y administración. Además, los procedimientos y la mayoría de las estrategias ya están establecidos, permitiendo menos reuniones que las del período de inicio. Sin embargo, todavía hay muchas decisiones estratégicas por tomarse y es evidente que todos los miembros del CS tienen el compromiso con esta tarea. La enorme cantidad de tiempo que los miembros del CS han invertido para garantizar un inicio sólido del programa refleja la importancia del FCA y promete mucho para la implementación exitosa continua.

#### **3.3.2. Planificación del Comité de Supervisión**

El CS tiene un plan estratégico a cinco años del 2007 al 2011. Además, llevó a cabo una planeación estratégica en el 2009 para rediseñar el proceso de la segunda convocatoria, sentando las bases para más prioridades geográficas, prioridades de alineamiento con CONAP, mayores requisitos de igualdad de receptores y un criterio de evaluación de propuestas más claro. Actualmente el CS se prepara para actualizar su plan estratégico debido a los múltiples cambios en el entorno económico internacional y la situación en Guatemala. Se programó el evento de planeación estratégica como seguimiento a la presentación de la evaluación – una buena oportunidad para desarrollar el análisis y los debates que surgieron durante el proceso de evaluación independiente.

#### **3.3.3. Subcomités**

El Comité de Supervisión se ha valido de un número de subcomités:

- 1) Comité Financiero – La función principal es revisar la política de inversión (4.3.). El líder es el suplente de la USAID, Alejandro Pontaza, pero incluye representantes financieros de CI y TNC. Este es un buen ejemplo de recursos intelectuales adicionales proporcionados al programa por parte de miembros permanentes.
- 2) Comité Técnico – Este grupo se reúne según sea necesario pero es particularmente útil para pensar en los términos de referencia y promover el desarrollo de temas más precisos y prioridades geográficas para la segunda convocatoria. Está compuesto de representantes del CONAP, CI, TNC e IARNA.
- 3) Comité de Evaluación – Este comité tiene un período de tiempo definido y se reclutó para revisar las propuestas presentadas. Requiere la participación voluntaria de expertos que no

forman parte del CS. Para la segunda convocatoria, participó en este comité un grupo de científicos y conservacionistas guatemaltecos de reconocido nivel.

- 4) Grupos de trabajo a corto plazo. El CS también estableció dos grupos de trabajo a corto plazo que reunieron el talento de los miembros permanentes para ayudar al personal con proyectos de gran tamaño. Ambos finalizaron al concluir el trabajo:
  - a. Comisión de inversión – para ayudar a establecer el fideicomiso;
  - b. Comisión para el reglamento interno – para ayudar a desarrollarlo.

### **3.3.4. Logros del Comité de Supervisión**

La tarjeta de evaluación de la TFCA proporciona un resumen de los logros clave. Aunque el personal de la FCG ha jugado un papel decisivo en todos los éxitos, destacamos los tres principales logros debido a que fueron directivas de políticas del CS.

#### **3.3.4.1. Establecimiento del fideicomiso**

El primer logro importante fue la creación del fideicomiso que alberga la cuenta de pago de deuda del FCA y la cuenta de donación. La creación del fideicomiso demoró un año más de lo que originalmente se había pronosticado en el FCA. El problema principal era lograr un acuerdo entre los abogados de las cuatro organizaciones ejecutoras con diferentes sistemas legales nacionales. Existen muchas diferencias legales entre países de derecho civil (Guatemala) y derecho consuetudinario (EUA) que no se consideraron en los pronósticos de tiempo originales. Esto se complicó más por la falta de historial legal compartido entre las cuatro partes, forzando negociaciones prolongadas. Lamentablemente, la demora al crear el fideicomiso, demoró los desembolsos de los primeros proyectos aprobados y el financiamiento no pudo entregarse hasta depositarse adecuadamente en la cuenta del fideicomiso. Como se menciona en la Sección 5.3.1., esta es la única ocasión en la que la incapacidad del FCA de cumplir con los compromisos establecidos perjudicó su reputación entre las organizaciones ejecutoras – por fortuna, reputación que se ha recuperado.

#### **3.3.4.2. Proceso de convocatoria**

El segundo logro importante fue la participación activa del Comité de Supervisión en el diseño del proceso participativo para establecer las convocatorias. El análisis de lo aprendido durante el primer proceso en el 2008 condujo a realizar modificaciones importantes antes de lanzar una segunda convocatoria en el 2010. Esto se describe a detalle en la Sección 5.1. La motivación del CS por un proceso objetivo, participativo y transparente que se perfeccionó y mejoró más en la segunda oportunidad, es una fortaleza a celebrar.

Los criterios de los objetivos y los protocolos sistemáticos utilizados para seleccionar receptores hicieron que el proceso fuera muy transparente. El gran número de solicitudes, 107 en el 2008 y 52 en el 2010, requirió una revisión rigurosa y un proceso de examinación detallado en la Sección 5.1.3. El CS ha trabajado con gran esmero para brindar una orientación

objetiva al personal de la FCG y al grupo de voluntarios que revisan los proyectos. La única inquietud que ha surgido en el punto 3.3.7. es que el proceso actual no gasta el financiamiento de la cuenta de servicio tan rápido como lo justifican las necesidades en el campo y el financiamiento disponible.

#### **3.3.4.3. Transparencia financiera**

Por último, el CS merece que se le reconozca por la transparencia financiera del programa del FCA y la estratégica conservadora de inversión, como se menciona en la Sección 4.3. A los evaluadores se les ofreció libre acceso a la contabilidad e informes, y a un juego completo de estados financieros auditados, disponibles al público en el sitio [www.fondofcaguatemala.org](http://www.fondofcaguatemala.org).

#### **3.3.5. Supervisión del administrador**

El CS hizo frente al considerable movimiento de directores ejecutivos del Administrador (FCG) en los primeros años. Yvonne Ramírez tomó las riendas en marzo del 2008 como la tercera directora desde que inició el FCA. El CS está muy a gusto con esta relación. En el 2009, Ramírez llevó a cabo una autoevaluación que se compartió con el CS. Ella se encarga del personal en cada reunión del CS y responde a preguntas, produce informes y brinda resúmenes de presupuestos casi mensualmente. Además, el informe anual para la TFCA, que se trata a detalle con el CS, sirve como punto de referencia del desempeño. Sin embargo, se recomienda una revisión del desempeño formal por escrito, de modo que el consejo de la FCG tenga la documentación acerca de la percepción que tiene el CS del desempeño del personal. Esto incluso es más importante para la FCG en caso de aumentar los fondos por separado, para garantizar una sólida comunicación entre el comité de supervisión y el consejo de la FCG, los cuales son los responsables primordiales de la supervisión del director ejecutivo.

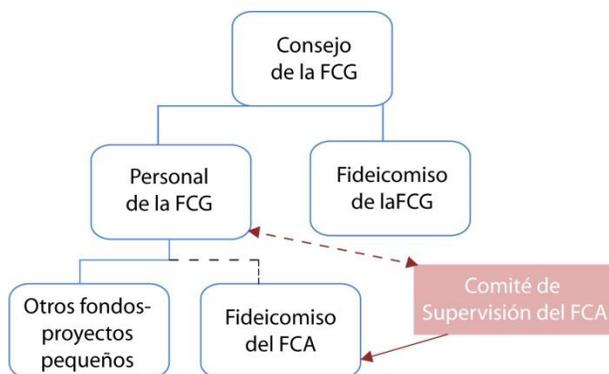
#### **3.3.6. Relación de trabajo con el consejo de la FCG**

La relación entre el Comité de Supervisión, que administra el programa del FCA, y el Consejo Directivo, que supervisa la amplia gama de programas administrados por la FCG ha sido de no interferencia pero con líneas de responsabilidad claras. No han surgido conflictos serios, el FCA se ha administrado bien y su reputación y cuotas administrativas han contribuido al fortalecimiento de la FCG como institución con personal profesional. En realidad el FCA cubre un 70% de los servicios que proporciona el personal de la FCG y ha sido el propulsor del desarrollo de capacidades institucionales de la FCG.

El director ejecutivo es extraordinariamente claro cuando es necesario tratar alguna inquietud con el CS del FCA o con el consejo de la FCG. Aunque las funciones son claras, también son diferentes a las de otros modelos con la que los evaluadores tienen experiencia, en gran medida debido a los requisitos legales de autonomía al establecer el FCA. En la mayoría, el consejo institucional es la más alta autoridad – revisa las políticas de inversión, establece los procedimientos financieros y revisa de manera activa los procesos de los proyectos. En este caso, el Comité de Supervisión tiene

un control autónomo de sus propias políticas de inversión y puede establecer sus propios procesos para el desarrollo y aprobación de proyectos. El siguiente diagrama muestra la relación actual.

DIAGRAMA 3.3.6. ORGANIGRAMA DE LA FCG.



El consejo de la FCG está limitado a representantes institucionales de las siguientes instituciones, de las cuales 4 se encuentran activas, nombrando representantes de sus instituciones.

TABLA 3.3.6. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE LA FCG.

Fundadores de la FCG	Nivel actual de actividad
Defensores de la Naturaleza	Un miembro del consejo de Defensores participa activamente en el consejo de la FCG.
Fundación Interamericana de Investigación Tropical	Un miembro de la FIIT es presidente de la FCG.
Fundación para la Conservación del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales “Mario Dary Rivera”	Un miembro del consejo de la Fundación Mario Dary participa activamente en el consejo de la FCG.
Fundación de Defensa del Medio Ambiente y de Baja Verapaz	Un miembro del consejo participa activamente en el consejo de la FCG.
Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)	Actualmente están reorganizando a su personal en Guatemala – no hay un delegado actual.

La limitación de miembros potenciales del consejo genera algunas cuestiones a largo plazo. El consejo está limitado a un pequeño número de representantes de organizaciones sin fines de lucro, de las cuales todas reúnen los requisitos para solicitar fondos del FCA. Una – Defensores de la Naturaleza – actualmente recibe financiamiento del FCA, pero en teoría todas podrían, creando un posible conflicto de intereses. Dada la completa independencia en la toma de decisiones del CS ésta no es una preocupación inmediata, pero es algo que necesita revisarse a largo plazo y como parte de la evolución estratégica del consejo de la FCG. Los evaluadores proponen una posible solución en la Sección 7.3.5.

La función actual del consejo de la FCG, por reconocimiento propio, es principalmente administrativa. Garantiza la contratación de personal y el correcto funcionamiento los mecanismos de control y equilibrio al abrir y administrar cuentas. El presidente es cosignatario de cheques por

grandes cantidades, junto con el director ejecutivo, y ayuda a garantizar la conformidad legal de la FCG. Esta es una función de importancia fundamental y elogiamos el tiempo y la atención de los miembros del consejo dedicada a la transparencia financiera.

Casi no existe comunicación entre el consejo de la FCG y el CS del FCA, excepto cuando se transmite a través del personal. Los evaluadores reconocen que esto actualmente no es un problema. Sin embargo, nos preocupa la habilidad a largo plazo de cómo utilizar los fondos del FCA para apalancar financiamiento adicional para la conservación en Guatemala. Creemos que es necesaria una mayor coordinación y posibles modificaciones en las funciones para obtener altos niveles de efectividad a largo plazo (ver Recomendación 7.3.), en especial dada la importancia de los consejos en la recaudación de fondos institucionales.

### **3.3.7. Retos y futuras decisiones estratégicas del Comité de Supervisión**

El Comité de Supervisión tiene un número de retos críticos que enfrentar. Las recomendaciones de los evaluadores se incluyen en la Sección 7 como aporte adicional, pero tenemos la plena confianza que el CS abordará éstas cuestiones en sus propios esfuerzos de planeación estratégica. Creemos firmemente que el enorme éxito al establecer procesos objetivos, transparentes y participativos ha fortalecido la reputación y la confianza en el FCA, permitiendo al CS abordar estos retos. Desde nuestra perspectiva, los cuatro principales retos a los que se enfrenta el FCA son:

1. Aumentar los niveles de gasto de los fondos disponibles en la cuenta de servicio de deuda. Las amenazas a la conservación en Guatemala son inmensas, con un impacto directo en los proyectos de las organizaciones civiles con responsabilidades de co-administración de las áreas del SIGAP con CONAP (ver Sección 3.2.1.2.). A finales del 2010, más de USD\$6 millones se habían dispuesto para subvenciones, pero sólo se habían gastado USD\$1.6. El aumento a USD\$2.7 millones para 2011-2012 sigue dejando casi USD\$13 millones por gastar (ver Tabla 4.4.) en el transcurso del convenio sin tomar en cuenta los intereses acumulados.
2. Cambiar la fórmula de gastos administrativos de la FCG de modo que pueda seguir fortaleciendo sus sistemas, administrar los desembolsos de subvenciones cada vez mayores y atraer financiamiento adicional para lograr la sostenibilidad del fondo a largo plazo.
3. Promover de manera activa el fondo y experiencia del FCA para atraer financiamiento adicional multilateral y bilateral para la conservación de bosques en Guatemala;
4. Apalancar el fideicomiso (con pronóstico de USD\$4.9 millones para el 2016) para formar fondos de inversión adicionales de modo que los pagos anuales tengan una contribución importante a la conservación de bosques en Guatemala.

En la Sección 7 los evaluadores ofrecen sus ideas para afrontar dichos retos.

## **3.4. EFECTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA FCG**

### 3.4.1. Antecedentes

La Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambiente en Guatemala (FCG) es la administradora del FCA, bajo las órdenes del Comité de Supervisión. En 1991, tres organizaciones guatemaltecas y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) establecieron un fondo visionario en apoyo a sus misiones de conservación de la diversidad biológica y el patrimonio cultural. Debido a que este fondo se administraba exitosamente y existía la necesidad de un administrador transparente en Guatemala, en el 2000 se estableció la FCG y se registró formalmente en el 2003. La Tabla 3.3.6 muestra la estructura de membresía limitada del consejo.

La misión de la FCG es facilitar y administrar los recursos financieros para la conservación y manejo sostenible del patrimonio cultural y natural de Guatemala. Para llevar a cabo su misión, la FCG:

- 1) Administra los programas de subvenciones;
- 2) Brinda servicios administrativos y financieros a través de subcuentas para organizaciones más pequeñas; y
- 3) Garantiza un manejo eficaz del fondo.

El fondo original sigue existiendo y lo administra la FCG como cuenta aparte al FCA, como una serie de fondos pequeños (ver Diagrama 3.3.6.).

### 3.4.2. Dotación del personal

El personal de la FCG es muy competente, con experiencia y trabaja para brindar servicios de la más alta calidad, lo que les facilita una sólida reputación en el país. Operan con un personal racionalizado:

- 1 director ejecutivo;
- 1 coordinador del programa (que administra los fondos del FCA);
- 1 coordinador de proyectos (que administra los fondos no provenientes del FCA y aporta en el M y E);
- 1 contador; y
- 1 secretaria.

La cuota administrativa del FCA cubre el 70% del presupuesto operativo actual de la FCG. Este presupuesto se utiliza para dotar de personal al Comité de Supervisión e implementar los lineamientos de las políticas del CS para desarrollar el programa del FCA. Los gastos administrativos se mencionan a detalle en la Sección 4.6.

Una de las áreas institucionales en donde la FCG ha sobresalido ha sido en la utilización de voluntarios externos o consultores para ayudar en los programas. También utilizan consultores del país para ayudarles a supervisar los programas de campo de los receptores. Por último, con frecuencia han contratado a auditores externos para evaluar y hacer recomendaciones a fin de mejorar continuamente su capacidad de administración financiera. El uso de expertos externos – remunerados o voluntarios – les ha permitido racionalizar sus operaciones.

### 3.4.3. Desempeño

La Sección 4 está dedicada a la Administración Financiera y la Sección 5 al proceso de Administración de Subvenciones, el verdadero trabajo de la FCG. Los informes trimestrales de la FCG a la USAID detallan las condiciones actuales del fondo, los intereses obtenidos, así como los avances administrativos y del programa. Este informe también le es útil al Comité de Supervisión y lo reafirma el informe anual sobre los avances y el plan de operaciones para el siguiente año.

Los evaluadores advirtieron que el personal de la FCG trabaja a conciencia en implementar los lineamientos de las políticas del Comité de Supervisión y cumplir totalmente con su función de administrador. La capacidad institucional de la FCG también ha aumentado considerablemente en los últimos años con un sistema contable computarizado, infraestructura profesional y un personal bien calificado. El lanzamiento exitoso del FCA y el crecimiento en las capacidades de la FCG, ahora le permiten a la FCG ser más proactiva al abordar las necesidades financieras a largo plazo del sistema de áreas protegidas de Guatemala.

## 3.5. LECCIONES APRENDIDAS EN EL CUMPLIMIENTO INSTITUCIONAL

El fuerte compromiso de todas las partes con el futuro de los fondos del FCA para la conservación de los bosques en Guatemala a hecho que el programa funcione hasta la fecha. Las lecciones aprendidas más importantes, desde la perspectiva de los evaluadores, son:

1. Todas las partes han cumplido sus respectivos convenios y el programa del FCA en Guatemala ha tenido una buena administración;
2. La cantidad de tiempo necesario para establecer el fideicomiso fue subestimada debido al número de abogados y diferentes sistemas legales implicados;
3. La inclusión de las organizaciones participantes (CI y TNC) ha sido una de las principales contribuciones al alto nivel de trabajo y productividad del CS;
4. El compromiso de la USAID y el nombramiento de un gerente financiero al equipo del CS, ayudó a equilibrar al comité del CS, proporcionando niveles más altos de visión financiera a la administración del FCA;
5. Como se mencionó anteriormente en la Sección 4, el FCA no sólo contribuye con los fondos de conservación de bosques, sino que también ha ayudado enormemente al desarrollo de capacidades de la FCG – una adición institucional importante en el contexto de conservación y financiero de Guatemala;
6. La FCG ha implementado de manera consistente los lineamientos de las políticas del CS;
7. El sistema complicado del FCA con un Consejo del FCG y un Comité de Supervisión independiente ha funcionado hasta la fecha – pero no es lo ideal en la alineación a largo plazo y la claridad de las funciones, particularmente con respecto a la búsqueda de

financiamiento adicional y la promoción institucional. En la Sección 7.3.5. se incluye la recomendación para alinear y ampliar al consejo de la FCG a fin de que asuma funciones del consejo más tradicionales y evite posibles conflictos de interés;

8. La estructura de la TFCA de otorgar financiamiento únicamente a los miembros de la sociedad civil (definición del FCA sobre entidades que reúnen los requisitos necesarios, Pág. 4) tiene la ventaja de:
  - a. Altos niveles de transparencia financiera;
  - b. Apoyo a organizaciones sin fines de lucro (ONG) que tienen la experiencia, compromiso, y en muchos casos la responsabilidad de co-administración de áreas protegidas en el país; y
  - c. Una alta probabilidad de continuación de las actividades programáticas, a favor de las áreas de conservación objetivo.

Los fondos de la TFCA sólo proporcionan apoyo directo a los gobiernos bajo circunstancias excepcionales y por ello no pueden utilizarse directamente para ayudar al CONAP a mejorar su capacidad de gobernanza. Sin embargo, al considerar métodos de recaudación de fondos y apalancamiento de fondos de la TFCA, la FCG tienen la habilidad de manejar los fondos de forma transparente - una habilidad fundamental que podría ayudar en esfuerzos bilaterales o multilaterales futuros para financiar la construcción de capacidades de la sociedad civil y (o) CONAP. La capacidad actual de la FCG y los ejemplos de otros fondos exitosos en Latinoamérica, apoyan la viabilidad que el trabajo a la fecha, sea el inicio de una alianza pública privada mayor. Ver las recomendaciones en la Sección 7.3.

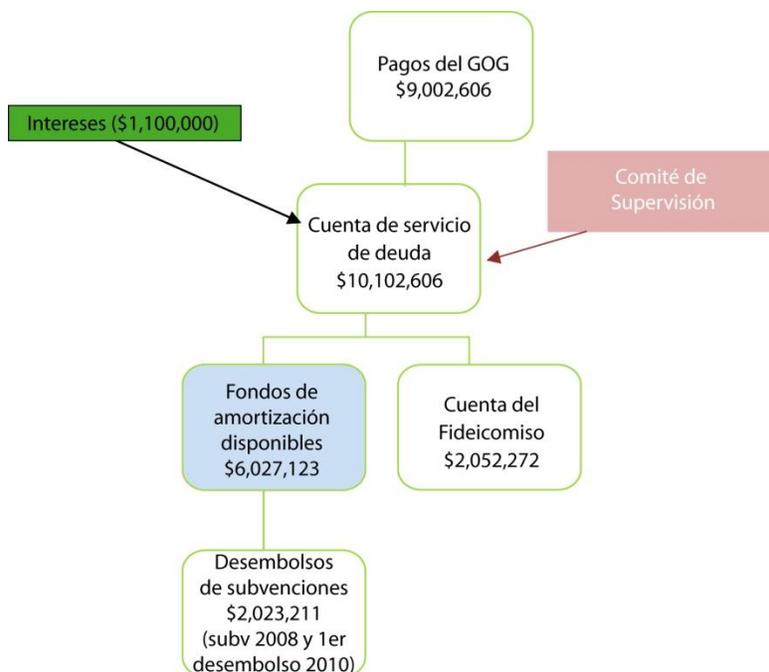
## 4.0. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LOS FONDOS DEL FCA

El FCA ha tenido numerosas auditorías externas, reportando favorablemente sobre los controles internos y los estados financieros. Los evaluadores se basaron en estos informes de los auditores externos, en comunicaciones con el personal de contaduría y la revisión de reportes financieros específicos. Los estados financieros los proporciona el Banco G&T Continental, en calidad de fideicomisario, y la Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales y Ambiente en Guatemala – FCG – en calidad de administrador del fondo. El administrador, o sea la FCG, instruye al fideicomisario sobre la ejecución del fideicomiso según los lineamientos del Comité de Supervisión.

### 4.1. ANTECEDENTES FINANCIEROS

Los tres convenios que conforman el programa de la TFCA en Guatemala incluían la transferencia de USD\$15,182,000 de la cuenta del Tesoro de los EEUU de restauración de la deuda a la USAID, además de USD\$2 millones de contribuciones de CI y TNC a la USAID, dando el valor presente neto de más de los USD\$25 millones anticipados en pagos principales e intereses del GOG. A cambio, el GOG acordó depositar USD\$24,370,860 a plazos hasta enero de 2021 (más de 15 años), en moneda local, a la cuenta de servicio de deuda. El 30 de septiembre de 2008, el administrador de la cuenta, la FCG, transfirió los fondos del fideicomiso a la inversión en el Banco G&T Continental para administrarlos.

DIAGRAMA 4.1. CUENTAS DEL FCA AL 31/10/2010 EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES.



\* Los fondos de amortización se mantienen en la cuenta de servicio de deuda pero la cantidad disponible está resaltada para indicar la cuestión de “velocidad de gasto”.

## 4.2. AUDITORÍAS

Las auditorías externas anuales de los fondos del FCA no han tenido conclusiones importantes. Las sugerencias de las auditorías sobre cómo mejorar los controles internos se revisaron en años posteriores y se habían realizado las mejoras administrativas y controles internos. Como buena práctica, se cambió al auditor externo en el 2008 para garantizar una nueva perspectiva. En el 2009, el auditor también visitó a tres receptores para garantizar que los controles de manejo de subvenciones se estaban implementando adecuadamente y no encontró conclusiones importantes. Los informes de las auditorías indican que los controles necesarios se encuentran bien situados para abordar todas las responsabilidades fiduciarias.

Además, un consultor en el 2007 proporcionó una serie de consejos a fin de mejorar los procesos administrativos financieros para la FCG (Cojulún, 2007), que se implementaron como parte del impulso de la FCG por aumentar la profesionalización como administrador del fondo.

## 4.3. POLÍTICA DE INVERSIÓN

Mientras que el fideicomisario del fondo es el Banco G&T Continental, el Comité de Supervisión, a través de la FCG (como administrador) es quien determina los lineamientos de inversión. En 2009, el Comité de Supervisión aprobó la Política de Inversiones que proporciona las instrucciones al Banco G&T Continental de inversión de los fondos. El método de inversión conservador lo garantizan las condiciones limitantes:

1. Todos los fondos deben invertirse en Guatemala;
2. Los fondos sólo pueden colocarse en relativamente pocos bancos clasificados como de “bajo riesgo” (por lo general menos de 12 bancos). Los fondos están dispersados entre estos bancos para bajar más el riesgo y garantizar una diversificación; y
3. Los fondos sólo pueden invertirse en instrumentos relativamente seguros como los bonos garantizados del gobierno y certificados de depósito.

La cuenta de servicio de deuda se invierte en quetzales mientras que la cuenta del Fideicomiso se invierte en dólares estadounidenses. Mientras la cuenta de servicio de deuda se estaba acumulando desde 2006, no fueron posibles las inversiones hasta que se estableció el fondo en 2008. Este retraso en establecer el fondo fue providencial, ya que lo peor del tiempo de inactividad del mercado ya había pasado. Después de presenciar el destino de otros fideicomisos e inversiones en los dos años que precedieron, los miembros del Comité de Supervisión se vieron obligados a invertir de manera conservadora y le han otorgado al Banco G&T Continental una libertad limitada. Aunque tienen la autoridad de contratar a un gerente de inversiones independiente, a la fecha están cómodos con el Banco G&T administrando los fondos como lo indica la Política de Inversiones del FCA.

En una carta del Banco G&T al administrador del fondo, los retornos de inversión en 2009 se proyectaban a una tasa de interés anual de 9.25% para las inversiones en quetzales y 6.25% en las inversiones en dólares estadounidenses. Los retornos se proyectaban mucho más bajos en 2010

para ambas cuentas, en quetzales y en dólares estadounidenses, dados los bajos retornos económicos globales. Los intereses totales en los fondos del FCA a la fecha son de \$1,100,000 (correspondencia con el personal e informe de la FCG 2009, Informe Anual del FCA al Congreso 2009, Pág. 2). Los informes de las auditorías indican que desde 2007, los intereses se han mantenido en sus respectivas cuentas.

#### 4.4. DISPONIBILIDAD DEL FONDO DE SUBVENCIONES

Como ya se indicó, los pagos del GOG han sido puntuales y la cuenta de servicio de deuda ha crecido conforme al Programa 1 del FCA. Se han realizado deducciones regulares para gastos administrativos de la FCG, un pago menor al fideicomisario (Banco G&T Continental) para administración del fondo y a la cuenta del fideicomiso (4.5.).

Las asignaciones al fondo de subvenciones han sido transparentes y competitivas y se han administrado y utilizado bien los fondos del FCA (ver Sección 5). Sin embargo, a la fecha, los fondos otorgados a subvenciones han sido una proporción relativamente pequeña de los fondos de amortización disponibles. Las previsiones en la Tabla 4.4. a continuación, indican que se gastarán USD\$1.6 m de los USD\$6 m disponibles a finales de 2010. Una nueva convocatoria acaba de asignar USD\$2.7 m que se gastarán para finales de 2012 (de más de \$7 millones aún disponibles). En la siguiente tabla puede observarse una proyección de la disponibilidad de los fondos de amortización para subvenciones.

TABLA 4.4. PROYECCIÓN DE LA DISPONIBILIDAD DE SUBVENCIONES DEL FCA EN DÓLARES ESTADOUNDENSES.

Año	Pagos anuales del GOG según Programa B	Deducción anual para fideicomiso	10% tasa anual administrativa	Total acumulativo del fondo de amortización <sup>2</sup>	Subvenciones asignadas
2006	920,980	190,909	92,098	637,973	
2007	2,069,015	477,272	206,901	2,022,814	
2008	2,069,015	477,272	206,901	3,407,654	
2009	2,069,015	477,272	206,901	4,792,495	
2010	2,069,015	477,272	206,901	6,177,335	1,600,000 gastados
2011	2,069,015	477,272 <sup>1</sup>	206,901	5,962,176	
2012	2,069,015	477,272 <sup>1</sup>	206,901	7,347,016	2,700,000
2013	2,069,015	477,272 <sup>1</sup>	206,901	6,031,857	
2014	2,069,015	477,272 <sup>1</sup>	206,901	7,416,697	¿?
2015	2,069,015	477,272 <sup>1</sup>	206,901	8,801,538	
2016	1,590,778	0	159,077	10,233,239	¿?
2017	1,590,778	0	159,077	11,664,940	
2018	1,079,552	0	107,955	12,636,537	¿?
2019	227,954	0	22,795	12,840,886	
2020	227,954	0	22,795	13,045,236	
2021	113,527	0	11,352	13,147,410	

1 - Esta es una proyección basada en la necesidad de alcanzar USD\$4.9 millones en el fideicomiso para el 2016 y asumiendo ingresos por intereses - la tasa real de deducciones la determinará el CS después de 2010.

2 - Ingresos por intereses a la fecha - no se incorporaron a la tabla ingresos proyectados.

Aunque lo más probable es que todos los gastos por subvenciones sigan aumentando en 2013, las proyecciones anteriores muestran las interrogantes a largo plazo. Los gastos por subvenciones deben aumentar de manera radical, justo cuando los fondos administrativos disminuyen como lo indica el marcador rojo (se incluyen más detalles sobre las tasas administrativas en la Sección 4.6.). Lo que las proyecciones anteriores no muestran es la gran necesidad de gastos en el campo por parte de los coadministradores de áreas protegidas comprometidos a largo plazo que actualmente experimentan grandes cortes financieros debido a la recesión global (3.2.1.2.). Por último, en resumidas cuentas, es que la fase inicial prudente y cautelosa ha ejercido mucha presión en que el CS y la FCG gasten más de USD\$13 millones con la gran mayoría disponible para gastarse antes de 2018.

Las razones por las que a la fecha se ha gastado poco incluyen:

1. El CS desarrolló – y mejoró recientemente – un proceso cuidadoso, abierto, competitivo y deliberante para distribuir las subvenciones.
2. Los ciclos de las subvenciones son sólo cada dos años y las subvenciones son por 1 a 2 años;
3. A la fecha, las subvenciones se han limitado a aproximadamente USD\$250,000;
4. Existe un límite alto para las subvenciones (mencionado a detalle en la Sección 5.) que dificulta el que muchas organizaciones no lucrativas sean competitivas, lo cual limita el número de receptores que reúnen los requisitos necesarios.

Los evaluadores consideran que el CS garantizó un lanzamiento exitoso y transparente al establecer estos cuatro requisitos. Sin embargo, ahora que ya se estableció la reputación del FCA y la experiencia al administrar las convocatorias y las subvenciones han evolucionado considerablemente, es momento de volver a evaluar. Las recomendaciones se proporcionan en la Sección 7.1.

#### **4.5. FIDEICOMISO DEL FCA**

Según se estableció en el FCA, los fondos se han transferido regularmente de la cuenta de servicio de deuda, consistente con el Programa 1, a un fideicomiso por separado. La capitalización inicial de USD\$2,100,000 se alcanzará a finales de este año. Una vez alcanzada, no existen más lineamientos con relación al Programa 1 sobre cómo crecerá el fideicomiso. Sin embargo, existe el requisito de que el fideicomiso debe llegar a los USD\$4,900,000 para el 31 de diciembre de 2016. Mientras que los intereses brutos anuales del fideicomiso se están reinvirtiendo, el Comité de Supervisión tiene en cuenta que en esta economía no pueden asumir que el fideicomiso crecerá a USD\$4.9 millones por sí solo. Por lo tanto, se necesitará retirar hasta USD\$2,800,000 de la cuenta de servicio de deuda para el 2016. El CS elegirá el programa por el cual se llevarán a cabo retiros adicionales de la cuenta de servicio de deuda para acrecentar el fideicomiso – un ejemplo de la manera en que esto puede realizarse se refleja en la Tabla 4.4.

De este modo, el fideicomiso se capitaliza según se programó y está entiendo. La principal cuestión a largo plazo es cómo se gastará y administrará el fideicomiso (dado que el apoyo administrativo del FCA disminuirá a partir de 2016). Cuando el fideicomiso llegue a los USD\$4.9 m, los ingresos por intereses anuales podrán gastarse en subvenciones en apoyo de la misión de la TFCA y para cuotas administrativas (FCG, Convenio Irrevocable del Fondo, Programa B). Utilizando un cálculo conservador de 4% de interés, se preverían USD\$196,600 disponibles para una combinación de subvenciones y cuotas administrativas. Esta cantidad de financiamiento no es suficiente para ejercer un impacto inmediato en la capacidad de conservación de bosques del país, y en la opinión de los evaluadores, no merecerá la energía administrativa y de supervisión que el programa actual está engendrando.

Los evaluadores consideran dos posibilidades:

1. Modificar el FCA para permitir que se utilicen USD\$4.9 millones como fondos de amortización; o
2. Que el CS se comprometa a recaudar los fondos esenciales adicionales para el fideicomiso que en conjunto serían una sólida fuerza a largo plazo para la conservación en Guatemala. Nuevamente, usar el ejemplo del FMCN en México, el Fideicomiso de Áreas Naturales Protegidas (FANP) igualó los fondos GEF con fundaciones públicas y privadas comprometidas con áreas protegidas específicas, aumentando en gran medida el tamaño del fideicomiso (ahora de más de USD\$75 millones) y el impacto de las inversiones anuales. La TFCA ha igualado eficazmente los fondos GEF en Colombia, de modo que existe un precedente a esta idea.

Un panorama menos atractivo es continuar con el FCA como está redactado y mantener a perpetuidad un fideicomiso aislado de USD\$4.9 m. El precio por administrarlo haría un mínimo impacto real de conservación y habría grandes posibilidades de malversación (ni el CS ni la FCG podrían administrarlo a largo plazo) o estancamiento. Otros fondos pequeños en Guatemala, como el fondo FCG original, se han dejado “crecer” ya que hay poco por distribuir. La excepción es el Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza (FONACON), el cual se creó por coordinación del gobierno para administrar el financiamiento de las fuentes de ingreso controladas por el gobierno para áreas protegidas y conservación de la biodiversidad, garantizando así una capitalización anual continua.

La cuestión sobre la sostenibilidad a largo plazo del fideicomiso y la segunda opción se mencionan en la Sección 4.7. a continuación, y es en gran medida la motivación para las recomendaciones 7.3. y 7.4.

## 4.6. TARIFAS ADMINISTRATIVAS DE LA FCG

### 4.6.1. Situación actual

El Comité de Supervisión aprobó la tarifa administrativa del 10% de las contribuciones del GOG a la cuenta de servicio de deuda – una de dos fórmulas mencionadas en el FCA (5.2.10.) – para poder pagar los gastos administrativos de la FCG. La elección de esta tasa por pagos administrativos ha sido buena hasta la fecha, ya que la otra alternativa, el 15% de los desembolsos de subvenciones, sería muy pequeña como para una administración eficaz (nota de la Tabla 4.6.2 más adelante). Así, por ejemplo, en 2010 el GOG aportó USD\$2,069,901 y el Comité de Supervisión aprobó un presupuesto administrativo de USD\$206,901.

Las tarifas administrativas son un componente fundamental del presupuesto anual de la FCG, con un promedio regular del 70% de los costos operativos de la fundación. Este nivel de apoyo administrativo le ha permitido la profesionalidad de la FCG, desarrollar su propia capacidad en administración financiera y distribución de subvenciones, e invertir en mejores procedimientos y equipo como el sistema contable computarizado. El personal de la FCG también ha establecido eficazmente su presupuesto anual del FCA, para distinguir entre los fondos administrativos que apoyan al personal de la FCG y sus operaciones (aproximadamente el 55% o USD\$115,773 presupuestado para el 2010), y aquellos que son gastos directos adicionales del programa, como la contratación de expertos para supervisar a los receptores de subvenciones, visitas al campo o reuniones del Comité de Supervisión (aproximadamente el 44% o USD\$91,128 presupuestado para el 2010)<sup>5</sup>. Siguen un desglose ligeramente diferente al descrito por Mikitin (2010, Pág. 10), pero diferencian claramente los gastos administrativos y directos de manera consistente de acuerdo con lo aprobado por el CS. También se ha mantenido el personal al mínimo utilizando el modelo de subcontrataciones con expertos externos que supervisan las subvenciones, requiriendo así sólo pagos ocasionales y evitando los costosos paquetes de prestaciones del personal (ver 3.4.2.).

De acuerdo con las conclusiones de Kathy Mikitin (2010, Pág. i), el personal y el Comité de Supervisión tienen la preocupación sobre la disponibilidad de fondos a largo plazo para gastos administrativos (ver Tabla 4.4.). Aunque hasta la fecha el límite ha sido el adecuado, actualmente están tratando de conservar una parte del financiamiento como reserva para años futuros. La auditoría del 2009 (L.G. Firm SA, Pág. 35) también indicó que hubo fondos no utilizados que se aprobaron para gastos administrativos reservándose como efectivo acumulado y el presupuesto del 2010 tiene un límite para reserva. Por lo tanto, mientras que los “gastos de manejo” actualmente son los adecuados, los panoramas futuros generan espectros diferentes. Los evaluadores también señalan que los niveles “adecuados” de gasto actuales para el manejo financiero y de subvenciones ha dado por resultado que se postergue el importante trabajo de recaudación de fondos (una cuestión que se menciona en la Sección 4.7.).

---

<sup>5</sup> Del “Presupuesto de gastos de administración fondo FCA año 2010 Resumen”. Aprobado por el CS el 14 de diciembre del 2009.

#### 4.6.2. Futuro previsto según statu quo

La necesidad de proteger los fondos administrativos para el futuro es de particular interés y responde a la disminución prevista a largo plazo de las aportaciones del GOG como lo muestra la Tabla 4.4., y de manera más visual la Gráfica 4.6.2.

GRÁFICA 4.6.2. PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO DEL FCA SEGÚN LAS APORTACIONES PREVISTAS DEL GOG.



La tasa administrativa establecida se vuelve una cuestión institucional crucial ya que se espera que los gastos administrativos aumenten conforme aumente el número de subvenciones del FCA. Esto será un problema inmediato a principios del 2011 conforme el trabajo previsto para administrar subvenciones aumente drásticamente entre el 2010 y el nuevo ciclo de subvenciones a principios del 2011.

TABLA 4.6.2. GASTOS ADMINISTRATIVOS ESPERADOS COMO PORCENTAJE DE LAS SUBVENCIONES.

Años	No. de subvenciones	Cantidad de las subvenciones	Gastos administrativos	Gastos administrativos como % de las subvenciones
2009-2010	7	USD\$1,600,000	\$207,000/año por 2 años	26%
2011-2012	13	USD\$2,700,000	\$207,000/año por 2 años	15.3%
2013-2015	Se espera 13+*	Se espera \$3 m+*	Se espera \$207,000/año	Se espera <15%

\* El Comité de Supervisión y la FCG tienen la presión de aumentar los gastos dada la baja velocidad de gasto de los fondos de amortización, mencionado en la Sección 4.4. La expectativa es que se necesitará otorgar más financiamiento para el 2013.

Con base en estos modelos, los evaluadores tienen la inquietud de que el modelo del 10% de los pagos del GOG no sea suficiente para administrar eficazmente un portafolio de subvenciones de mayor tamaño, y que los esfuerzos por “ahorrar dinero” en gastos administrativos a fin de utilizarse en años venideros debilite la calidad de los servicios de la FCG. Además, la FCG necesita los recursos

y el tiempo para recaudar fondos de manera eficaz para mejorar la sostenibilidad de los esfuerzos del FCA (4.7.). Las recomendaciones tienen tres aspectos y se mencionan a detalle en la Sección 7.

#### **4.7. SOSTENIBILIDAD DEL FONDO DEL FCA**

La TFCA le permite al Gobierno de los EEUU proporcionar asistencia directa a países en desarrollo para conservar la diversidad biológica y proteger los ecosistemas ecológica y económicamente vitales. El FCA en Guatemala se redactó para hacer exactamente esto. En 2006, el FCA Guatemala fue el canje de deuda más grande en el portafolio de la TFCA, y un indicador de la importancia de la diversidad biológica de Guatemala. Ello se reforzó cuando Guatemala se convirtió recientemente en miembro del Grupo de Países Megadiversos bajo el marco de trabajo de la Convención de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad, durante la reunión COP10 en Japón.

Es de primordial importancia para la conservación de bosques en Guatemala fortalecer el CONAP y que el financiamiento continuo para la conservación se otorgue a través del gobierno y en colaboración con las organizaciones civiles. El análisis financiero de 2007 del Sistema de Áreas Protegidas (Apoyo Financiero, Pág. 33) indica que existe al menos una diferencia de USD\$18 millones entre el presupuesto actual del CONAP y la administración eficaz mínima de las áreas protegidas. El dilema de la sostenibilidad para Guatemala, y para toda persona que se preocupa por su biodiversidad y la sostenibilidad a largo plazo de sus ecosistemas y su población, es de dónde provendrá este dinero y la voluntad política para administrarlo bien.

Dado que existen algunos puntos fuertes para responder a esta cuestión en Guatemala, el hecho de que esta evaluación descubra una sólida capacidad profesional y transparencia en el manejo del fondo del FCA, es una oportunidad para algo mayor. Ahora que ya se estableció la reputación del fondo en el país, y los receptores están implementando los programas, la necesidad de fortalecer la sostenibilidad del fondo a largo plazo tiene mayor importancia como posible solución del SIGAP.

El personal de la FCG ha enviado el perfil del FCA a otras agencias de financiamiento con la esperanza de apalancar fondos adicionales y trabajar en estrecha colaboración con otros principales financiadores. Sin embargo, las cuotas administrativas también han limitado el tiempo del personal dedicado a la recaudación de fondos y tanto el CS como el personal reconocen que se ha aplazado un esfuerzo serio. También es necesario que el Consejo de la FCG y los miembros del CS dediquen el esfuerzo y se comprometan, o bien los resultados esperados serán bajos. Se necesita un sólido esfuerzo para exhibir la oportunidad de colaboración pública/privada para CONAP con el apoyo de la FCG, o exhibir directamente el potencial de los fondos administrados por la FCG para una mayor transparencia con los donantes multilaterales y otros bilaterales. Sin ello, habrá una proliferación de fondos nuevos en el país – de los que se incluye Fondo del Agua, Fondo para la Biósfera Maya, etc. – que tendrán que repetir mucho del aprendizaje y crecimiento institucional que la FCG y el CS ya lograron. En la Sección 7.3. se proporciona una recomendación.

Como comentario final, el proceso de solicitud de subvenciones del FCA requiere fondos de contrapartida (al menos un 25%) por parte de los receptores. Cuando los evaluadores inicialmente preguntaron por los fondos de apalancamiento del FCA – la respuesta inmediata fue que ello se

realizaba a través de las subvenciones de campo (ver 5.4.6.). Sin embargo, el apalancamiento a la escala necesaria, no sólo es responsabilidad de los receptores sin también recaer en el diseño del FCA y la oportunidad de usar dichos fondos para apalancar financiamiento adicional de la magnitud necesaria para cumplir las necesidades del SIGAP.

#### **4.8. LECCIONES APRENDIDAS EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

1. Los requisitos de la TFCA con relación a las auditorías institucionales y del FCA le han proporcionado al administrador (FCG) una buena retroalimentación y la verificación continua para mejorar sus capacidades institucionales y de administración financiera;
2. El establecimiento de fondos después de varias disminuciones de mercado en 2007 y 2008, probablemente haya jugado un papel decisivo al permitir al CS empezar un fondo con una política de inversión muy conservadora que proporciona buenos retornos en el ambiente actual;
3. El CS necesita acelerar la velocidad de gasto de las subvenciones, en parte debido al tamaño de la cuenta de servicio de deuda, pero también debido a las agudas necesidades en campo de las inversiones en curso, por la disminución de otros fondos internacionales;
4. El financiamiento actual de la FCG y los niveles de personal – basado en el 10% de la tasa de contribuciones del GOG, según el FCA – han resultado eficaces en la administración de las siete subvenciones de 2008 y en el fortalecimiento de la FCG como institución. Será más difícil mantener este nivel de eficacia con el doble de propuestas aprobadas en la convocatoria 2010 (13 subvenciones); y
5. A la fecha, la inversión en la recaudación de fondos paralelos o complementarios se ha aplazado por establecer sistemas eficaces de manejo de proyectos. Al avanzar, esto se convierte en otra razón por cambiar la fórmula del presupuesto administrativo a fin de permitir mayores inversiones de la FCG en este campo.

## 5.0. ADMINISTRACIÓN DE SUBVENCIONES

Según lo establece el Fondo de Conservación de Bosques (FCA, Pág. 16, Sección 5.2.), el Comité de Supervisión otorga las subvenciones a organizaciones civiles que reúnen los requisitos necesarios (FCA, Pág. 23, Sección 6.7.). Esto se explica a detalle en el Plan Estratégico del FCA 2007 – 2011 que proporciona el alcance estratégico, incluyendo: los sitios y temas de prioridad, objetivos y estrategias, prioridades de financiamiento/conservación y metas iniciales para los próximos 5 años, así como los indicadores de monitoreo para el programa de subvenciones.

## 5.1. PROMOCIÓN Y MANEJO DE LAS CONVOCATORIAS

El Comité de supervisión autorizó la primera convocatoria por la cantidad de USD\$1.6 millones, lo que permitió financiar 7 proyectos en un período de 2 años (2009 y 2010). Para el segundo ciclo, se aprobó la cantidad de USD\$2.7 millones, que cubrirá 13 proyectos del 2011 al 2012. Como se mencionó en la Sección 4.4., la ejecución de fondos a esta velocidad puede considerarse prudentemente lenta a moderadamente conservadora. De conformidad con el FCA, el Comité de Supervisión autorizó que la FCG desembolse las subvenciones de acuerdo con los presupuestos aprobados.

### 5.1.1. Comunicaciones

Como parte del proceso de convocatorias, la FCG ha actuado para comunicar el FCA más ampliamente. Llevó a cabo un concurso para diseñar el logo del FCA, el cual aparece a continuación.

Sin embargo, también existe la necesidad de reconocer a las cinco organizaciones que conforman al Comité de Supervisión. Hacen referencia a su esfuerzo como “logo de logos”, el cual reconoce a las instituciones participantes del convenio así como a los miembros de término en ese momento. El logo de logos se utiliza ampliamente para vincular al programa y cuando los receptores reconocen el financiamiento del FCA.



Se utilizaron amplios esfuerzos de comunicación para anunciar las convocatorias en el 2008 y el 2010, incluyendo periódicos, talleres en la Ciudad de Guatemala y en cada una de las cuatro áreas geográficas, y a través de emisiones de correos electrónicos. Al elegirse a los receptores, se les pidió incluir el logo del FCA en sus publicaciones y sitios electrónicos. Durante las visitas de campo,

vimos muchos esfuerzos por incluir el logo del FCA en los edificios, los mapas y las publicaciones, en reconocimiento por los fondos otorgados. El único problema que advertimos fue una aversión en el altiplano volcánico al usar el logo del CONAP dentro del “logo de logos”, ya que las personas de la localidad desconfían en gran medida de las dependencias gubernamentales.

No existe una estrategia de comunicación para el FCA aunque su información está disponible al público en [www.fondofcaguatemala.org](http://www.fondofcaguatemala.org). Los evaluadores consideran que el FCA es reconocido en el campo por su trabajo y que sus esfuerzos por informar a las entidades que reúnen los requisitos necesarios sobre las convocatorias, fueron muy transparentes y ampliamente diseminados en las áreas geográficas clave. Consideramos que, por ahora se ha satisfecho el objetivo de estrategia de comunicación a la fecha, y sin mayor claridad sobre objetivos adicionales como por ejemplo, vinculación a la recaudación de fondos, el nivel de esfuerzo actual es suficiente.

### 5.1.2. Resultados de las solicitudes

El gran número de solicitudes de subvenciones indica el grado de los esfuerzos de vinculación por parte de la FCG así como la escasez de otras fuentes de financiamiento en Guatemala actualmente.

TABLA 5.1.2. RESULTADOS DE LAS SOLICITUDES.

Año de la convocatoria	Núm. de solicitudes	Núm. de solicitudes que no reunieron los requisitos básicos	Núm. de solicitudes aprobadas
2008	107	62 (58%)	7
2009	52	8 (15%)	13

La disminución en solicitudes, pero gran aumento en la calidad, del 2008 al 2010 se debe en gran medida al folleto de criterios más detallado (FCA 2010, 2da Convocatoria Núm. 2), diseñado en parte para reducir el número de propuestas que no reúnen los requisitos básicos.

Una cuestión que surgió para los evaluadores fue que la naturaleza abierta de las convocatorias crea una inequidad entre las organizaciones bien financiadas y con mayor experiencia nacional (e internacional) y las organizaciones indígenas/comunitarias o de menor tamaño (grupos de base) (ver Recomendación 7.1.).

### 5.1.3. Proceso de selección de propuestas

La FCG invita a un grupo de profesionales altamente respetados para participar como voluntarios en la evaluación de las propuestas. El éxito del reclutamiento de personas de alto calibre es una fortaleza del CS y la FCG y demuestra la importancia de los fondos del FCA para los guatemaltecos preocupados por el futuro de sus bosques. A largo plazo podría surgir algún problema con la pequeña selección de profesionales guatemaltecos en este campo que sigan con la disposición de participar como voluntarios, pero a la fecha ha resultado un proceso exitoso.

La evaluación de las propuestas se cuantifica altamente a fin de ser muy transparente. El proceso de evaluación comienza con un filtro que excluye a aquellas propuestas que no cumplen con los

requisitos básicos (ver Tabla 5.1.2.). Posteriormente la evaluación de las propuestas se divide entre un 70% para los criterios técnicos y 30% para administrativos. Gran parte del trabajo se lleva a cabo con pequeños grupos de expertos de modo que surja un verdadero debate sobre la justificación de la calificación. Los conflictos de intereses se evitan escrupulosamente al garantizar que los revisores no están asociados con las propuestas de alguna de las organizaciones a las que están o han estado afiliados. Después de la calificación del Comité de Evaluación, se utiliza una tarjeta de evaluación administrativa/financiera. Esta tarjeta se envía al CS, quien revisa las propuestas de calificación superior. Por último, se solicitan por escrito modificaciones menores al marco lógico de trabajo o al presupuesto, para aquellos posibles receptores de mayor calificación. El CS toma las decisiones finales según la tarjeta de evaluación y las decisiones sobre el presupuesto.

Mientras que el proceso del 2008 implicó negociaciones de presupuesto con algunos de los redactores de las mejores propuestas, en el 2010 se implementó un nuevo proceso en el que el CS les pidió a los principales aspirantes una reducción del 20% a su presupuesto. Los evaluadores la consideran una demanda poco razonable. Si se suponía una inflación en una o dos de las propuestas, debió tratarse directamente con las organizaciones, en lugar de implementar un requisito a todos los aspirantes. La incapacidad de aspirantes de alejarse del trato refleja nuevamente, la importancia de los fondos del FCA para las actividades continuas de conservación en Guatemala, pero también el increíble cuidado que el CS debe considerar en las comunicaciones. Dada la débil economía, pocas dependencias ejecutoras sienten que pueden responder como lo hacen las verdaderas organizaciones socias, lo cual dificulta que el CS comprenda completamente el impacto total de decisiones como la de reducir el presupuesto en un 20%.

#### **5.1.4. Proceso de rechazo de propuestas**

Como se mencionó anteriormente (5.1.2.), el número de solicitudes que no reúne los requisitos básicos disminuyó considerablemente gracias a los lineamientos de criterios más sólidos en el 2010. Sin embargo, y en gran medida gracias al proceso transparente y abierto de promoción, en el 2008, se rechazó el 94% de las propuestas y en el 2010, se rechazó el 76%, lo cual implicó un nivel de frustración considerable para muchas organizaciones.

La comunicación entre la FCG y los solicitantes después de que el CS toma la decisión de otorgamiento de subvenciones, se realiza de manera respetuosa y por escrito. Cada solicitante recibe una carta en la que no sólo se les agradece su participación, sino que detalla de 1 a 4 razones por las que su propuesta no fue seleccionada. Redactar tantas cartas detalladas es una seria inversión de tiempo para el personal de la FCG – lo cual impresionó a los evaluadores. En respuesta, algunos solicitantes han llamado buscando una retroalimentación verbal más detallada y otros ocasionalmente han solicitado retroalimentación por escrito. Los evaluadores revisaron algunas de las cartas y se reunieron con algunas de las organizaciones que no habían sido seleccionadas. La mayoría reconoció su satisfacción con la respuesta, aunque uno consideró la respuesta exasperantemente lenta y careciendo de suficientes detalles para ayudarlo a mejorarla. Pero muchos de ellos mencionaron el asunto de una competencia desigual, dando el mismo campo de juego a las ONG grandes y los grupos de base comunitarios.

## 5.2. RESULTADOS DEL PROCESO DE CONVOCATORIA

Mientras que las fortalezas y debilidades de los procesos utilizados en las convocatorias se mencionan en la Sección 5.1., los resultados actuales del proceso de selección se incluyen aquí.

### 5.2.1. Receptores seleccionados

1. Cuatro ONG han recibido una inmensa mayoría de subvenciones (14 de 20) y financiamiento (≈\$3millones o un total de \$4.3millones):

TABLA 5.2. CUATRO RECEPTORES DE SUBVENCIONES.

Organización No Gubernamental	Núm. de subvenciones 2008	Total de fondos del FCA comprometidos en USD\$ en 2008	Núm. de subvenciones 2010	Total de fondos del FCA comprometidos en USD\$ en 2010*
Fundación Defensores de la Naturaleza	2	\$472,404	2	\$423,873
FUNDAECO	2	\$355,729	2	\$408,954
Helvetas	2	\$525,110	2	\$424,478
Vivamos Mejor	1	\$255,201	1	\$213,312

\* La FCG anunció a los seleccionados del 2010 y las cantidades se otorgaron en quetzales – para esta tabla se utilizó un tipo de cambio de Q.7.5 por USD\$1.

3. Estas ONG son, por casi cualquier criterio, las participantes con mayor experiencia en conservación en Guatemala;
4. Tres nuevos receptores añadidos en la ronda del 2010 son organizaciones globales (IUCN/CARE, World Conservation Society y CATIE [Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza]) que continúan el patrón de ser organizaciones con buena reputación a escala nacional e internacional con una sólida capacidad administrativa y de campo;
5. Tres nuevos receptores en la ronda del 2010 ligeramente sobrepasaron las expectativas: el Centro de Investigación y Planificación para el Desarrollo Maya Sotz'íl; la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes ASOCUCH; y la Asociación Balam. Las anteriores son organizaciones jóvenes, fundadas en la última década, con un gran potencial y la oportunidad de avanzar su trabajo de campo y fortalecer sus procesos administrativos con estas subvenciones.

El hecho de que las convocatorias se hayan realizado con una alta transparencia y que los criterios de selección sean sumamente razonables, no niega el hecho de que las organizaciones más chicas se sientan privadas y que los criterios establecidos en el proceso de convocatorias dificulten su competitividad. En las reuniones, expresaron que las inversiones realizadas en la redacción de sus propuestas, en algunos casos viajando a la capital, y demás gastos relacionados fueron una carga importante. Los evaluadores tienen la certeza de que las dos primeras convocatorias han sido muy transparentes y que el proceso de selección ha identificado a las mejores propuestas. Al mismo

tiempo, informamos que el FCA se enfrentará a una cuestión de reputación si la convocatoria para 2013 continúa con el mismo modelo – y la misma ONG (aunque digna de ello) vuelva a seleccionarse, sin brindar mayores oportunidades para que las pequeñas organizaciones compitan.

El equipo evaluador propone dos sistemas por separado – convocatorias grandes y pequeñas en la Recomendación 7.1. La realidad es que los fondos del FCA pueden tener un impacto importante en la conservación al estar en las manos de organizaciones innovadoras, pequeñas, indígenas. También aumentaría la reputación del FCA en el campo si el financiamiento tuviera un alcance más directo con la gente y las organizaciones de la localidad. Sin embargo, estos grupos no se encuentran a un nivel institucional para administrar más de USD100,000, no pueden competir en habilidades de redacción de propuestas con las grandes organizaciones, y requieren el componente de desarrollo de capacidades. Al mismo tiempo, las ONG de gran tamaño, en la medida de que continúan realizando un excelente trabajo de campo, necesitan y merecen el financiamiento continuo del FCA. Por lo tanto, se recomiendan dos procesos por separado.

### **5.2.2. Ciclos de las subvenciones**

El proceso completo de promoción, talleres, metodología de selección cuidadosa, negociaciones y cartas de rechazo que implica el proceso de Convocatoria resulta bastante agotador para el personal de la FCG, los solicitantes, los revisores voluntarios y los miembros del CS. Por ello, se ha lanzado cada dos años. Ha habido sugerencias de lanzar convocatorias cada año (en parte para acelerar los gastos de la cuenta de servicio de deuda), pero no se considera realista.

No se necesita una correlación directa entre el proceso de convocatoria cada dos años y el límite de 2 años de las subvenciones. No obstante, así es como se administra el programa actualmente. De este modo, todas las propuestas son por ciclos de 2 años – un problema al tratar de evaluar el verdadero impacto de conservación. Los solicitantes señalan que necesitan empezar a prepararse para el siguiente ciclo al año de haber recibido su primer desembolso. Este es un ciclo rápido y no favorece a la retención de personal a largo plazo en el campo o a los objetivos de conservación a largo plazo más medibles. Ahora que la FCG ha administrado de manera exitosa un ciclo de subvenciones de 2 años, los evaluadores proponen un período de subvenciones más largo en la Recomendación 7.1.

## **5.3. ADMINISTRACIÓN DE LAS SUBVENCIONES POR LA FCG**

### **5.3.1. Desembolsos a los receptores**

El desembolso inicial de fondos para la Convocatoria 2008 se retrasó porque no se había establecido el fideicomiso debido a diferencias en conceptos legales aplicados en Guatemala y los EEUU. El retraso afectó gravemente a los receptores que contaban que los fondos entraran según se había prometido (ver 3.3.4.1.). Esto conllevó a una serie de retrasos en las actividades de inicio en 2009 – con un grave impacto a los proyectos dependientes de las temporadas (por ejemplo, sembrar semilleros en la temporada de crecimiento, etc.). Por fortuna, este ha sido el único retraso para los receptores y la FCG se ha convertido en un facilitador de confianza del financiamiento.

Las subvenciones se desglosan según los pronósticos de actividad del Marco Lógico de trabajo. Una vez que las organizaciones ejecutoras han utilizado el 75% de los fondos, pueden solicitar un nuevo desembolso basado en un informe de actividades y administrativo. El CS autoriza los desembolsos de acuerdo con la ejecución eficaz del proyecto. Cuatro proyectos están llegando al final de las subvenciones 2010 y han solicitado extensiones sin gasto, pero todos van al día de acuerdo con los resultados esperados.

### **5.3.2. Supervisión de los receptores**

El monitoreo de campo se lleva a cabo a través de la subcontratación de profesionales de alto nivel que visitan los sitios de campo y revisan el trabajo con las organizaciones ejecutoras. Estos costos se consideran gastos directos para el programa del FCA. Los receptores expresaron satisfacción con las visitas de supervisión, lo cual les brindó la oportunidad de reflexionar y revisar los marcos lógicos de trabajo. Aunque el monitoreo se planea cada 4 meses, la realidad es con menor frecuencia. Para el primer grupo de 7 subvenciones, se realizaron 14 visitas de supervisión al campo durante el período de 2 años. Los receptores señalaron que sería ideal un promedio de 1 visita cada 6 meses y que cada 4 meses probablemente sería con mucha frecuencia.

La subcontratación de la supervisión, como se mencionó en la Sección 3.4.2., es un modelo innovador y una de las maneras por las que la FCG conserva su límite administrativo, manteniendo los gastos de personal al mínimo. El nivel de los consultores elegidos causó una muy buena impresión a los evaluadores (en uno de los casos, el supervisor fue un profesor universitario). Desde el punto de vista de los consultores, esto les proporcionó una nueva experiencia de campo, un salario competitivo, y poco frecuente como para no representar una carga en su trabajo adicional.

La desventaja de este modelo es que el personal profesional de la FCG no tiene contacto directo con el trabajo de campo – pero al menos se aprovechó la visita de evaluación para establecerlo. El escaso presupuesto administrativo debe permitir al menos una visita (quizá un viaje en lugar de los consultores subcontratados), para garantizar que el personal de la FCG pueda rendir informes del programa competentemente, comprender las modificaciones y las solicitudes de los receptores, y forjar la confianza y las comunicaciones con los coordinadores de campo y no únicamente con el personal en la Ciudad de Guatemala. Una de las responsabilidades de la FCG es “evaluar, monitorear y auditar las actividades de los receptores de las subvenciones...” (FCA, Sección 6.11.g.) – responsabilidad que cumple a través de canales externos pero que se mejorarían si también se desarrollaran las capacidades del personal. Ver la Recomendación 7. 2.

## **5.4. ADMINISTRACIÓN DE LAS SUBVENCIONES POR LOS RECEPTORES**

### **5.4.1. Informes administrativos**

El FCA proporciona el modelo de un formulario para el Convenio con Receptores de Subvenciones como Programa 5. Mientras que la redacción actual del FCA indica que estos convenios deben “básicamente contar con la forma indicada en el Programa 5”, el CS ha implementado

escrupulosamente estos lineamientos en la administración de subvenciones. De acuerdo con el personal de la FCG, los receptores de subvenciones 2008 han cumplido con los requisitos de elaboración de informes administrativos solicitados para todo aspecto material. La visita de los auditores independientes a los 3 receptores en 2009 reforzó este cumplimiento. La FCG permitió amablemente a los evaluadores revisar algunos de los informes administrativos presentados por los receptores del ciclo de subvenciones 2008.

Consideramos que los requisitos del Programa 5 están bien administrados y cumplen con la intención del FCA. También, existen requisitos adicionales que se han establecido para los receptores. Hasta este momento, TODOS los recibos de gastos se envían a las oficinas de la FCG cada cuatro meses. Estos incluyen gastos menores (menos de \$5). El Programa 5 del FCA (ver Sección 2.5.) requiere que los receptores conserven registros de los recibos por un período de 6 años – una solicitud razonable y que permite realizar auditorías aleatorias. La contabilidad actual que contiene fotocopias de todos los recibos es abrumadora tanto para los receptores como para el personal de la FCG que trata de revisarlos.

También debe organizarse una mayor alineación entre los informes financieros y del programa cada 4 meses y la necesidad de solicitar el siguiente desembolso (75% de los fondos utilizados) ya que los receptores se enteran que deben presentar informes financieros adicionales y es difícil para el personal de la FCG darle seguimiento a los diferentes informes de flujo de efectivo.

A todos los receptores el sistema les pareció oneroso y “más allá de los requisitos administrativos de otros donadores”, así creando tensiones adicionales y requisitos a sus sistemas de contabilidad. Por último, los altos estándares administrativos requeridos es un requisito difícil para las organizaciones pequeñas que no pueden permitirse – o no cuentan con la capacidad institucional – la administración continúa a este nivel.

#### **5.4.2. Conformidad con el marco de registros e informes narrativos**

La mayor parte de las propuestas se elaboraron utilizando marcos lógicos estándar – requisitos para todas las propuestas del 2010. Los informes narrativos de la ejecución del proyecto dependen de los marcos lógicos. Durante las visitas al campo, pareció que la gran mayoría de las actividades indicadas se habían cumplido. Ejemplos de actividades particularmente impresionantes incluyen:

- Elaboración de una base de datos para las especies y actividades de conservación de Helvetas – con socios capacitados y computadoras en las dependencias municipales;
- Debatir la resolución y clarificación de los límites de propiedad – actividad realizada por todos los receptores;
- Actividades de viveros y reforestación;
- Declaraciones de áreas protegidas adicionales (ya sea como reservas privadas o parques municipales en las definiciones del SIGAP);

- Desarrollo de capacidades de la municipalidad local y las agencias comunitarias con el personal contratado localmente que actuó como promotor o guardabosque, aumentando el control local y la propiedad de los bosques comunales;

Algunas de las actividades del marco lógico no se concluyeron, probablemente debido al “diseño demasiado ambicioso del proyecto” en un esfuerzo por presentar una propuesta sólida. Sin embargo, de forma integral, los receptores han sido muy eficaces al alcanzar sus metas. También, como se mencionó anteriormente, debido en gran parte al retraso en el desembolso inicial de fondos, las actividades de inicio para esta primera ronda de proyectos empezó tarde, implicando un retraso en el proyecto y su ejecución financiera. Favor de ver la Sección 6 con respecto a impactos de conservación.

### 5.4.3. Participación de las comunidades locales

La participación de las comunidades locales es un requisito del FCA, en especial para el ciclo 2010, cuando la existencia de la asociación local en la ejecución de proyectos fue un criterio de evaluación. Las ONG ejecutoras visitadas habían luchado para desarrollar lazos estrechos con los miembros de la comunidad local – muchos de los cuales se reunieron con nosotros durante las visitas de campo. El equipo evaluador tuvo la oportunidad de hablar con líderes comunitarios, tanto hombres como mujeres, sobre sus experiencias y puntos de vista acerca de los proyectos de conservación. Los evaluadores tuvieron una grata impresión con el alto grado de propiedad local, la toma de decisiones en los proyectos de conservación y el alto nivel de participación en las reuniones locales y los debates.

#### CUADRO 5.4.3. PALABRAS DE LA GENTE DE LA COMUNIDAD LOCAL DURANTE LA EVALUACIÓN.

*Queremos que el parque equilibre el ecoturismo, la educación y la conservación.* Ottoniel, Director del Parque Cerro Ikitiaw.

*Ahora tenemos una cosecha organizada de productos forestales, con la participación de hombres, mujeres y niños.* Juan López/Junta de San Vicente Buenabaj.

*A nombre de la municipalidad, estamos muy agradecidos por la ayuda para restaurar nuestros árboles: árboles que son la base del nombre de nuestra municipalidad – Esquipulas “Palo Gordo”.* Bonifacio López, Consejo Municipal de Medio Ambiente.

*Antes no lo sabía, pero ahora con la capacitación, se que puedo ayudar a conservar el bosque.* Esmelda, Promotora del Bosque, San Francisco Chuatuj.

*No queríamos trabajar con la ONG ejecutora antes, pero ahora nos sentamos a la misma mesa a fin de mejorar las condiciones de vida de la gente maya y al mismo tiempo conservar.* Emilio Pitán, Amantes de la Tierra, Consorcio Sarstún.

La dedicación del personal de la ONG receptora para trabajar con las comunidades locales fue una fortaleza para cada uno de los proyectos visitados.

#### **5.4.4. Desarrollo de capacidades de los receptores**

Los cuatro receptores del 2008 son organizaciones sólidas que ya contaban con programas en las áreas y por ello pudieron comenzar inmediatamente el trabajo de campo y garantizar un personal de alta calidad en sus proyectos. El único sitio donde se logró una mejoría cualitativa en el personal local fue en Valle del Motagua ya la Fundación Defensores de la Naturaleza utilizó los fondos para contratar a un nuevo coordinador y formar un programa más sólido en el área. Como se menciona en la Sección 6.1.1.1., el bosque seco ha tenido poca representación en el SIGAP, de modo que la subvención del 2008 del FCA fue una inversión importante. Dicho esto, fue particularmente triste para los evaluadores advertir que esta área está perdiendo los fondos del FCA (que no resultaron prioritarios en la segunda ronda – ver Sección 6.1.1.1.) y que la subvención a largo plazo por parte de los Países Bajos finalizará. La inversión en personal y capacidad de conservación local en esta área probablemente se pierda en el 2011.

Vivamos Mejor, Helvetas y FUNDAECO cuentan con un sólido personal en las áreas donde realizan proyectos del FCA. También tienden a tener programas integrados con las diversas fuentes de financiamiento que apoyan a los diferentes tipos de compromisos con las comunidades locales. Aunque no era la intención de los fondos del FCA, el hecho de que el financiamiento se empezara a distribuir en el 2009 cuando se redujo considerablemente el financiamiento de otros donadores internacionales, significó que los fondos del FCA jugaron un papel verdaderamente crucial en mantener activos los programas a largo plazo en el campo. Sin los fondos del FCA, la estructura de las cuatro organizaciones y el compromiso a largo plazo que se tiene con las comunidades locales, tristemente se hubiera desvanecido.

En cinco de los proyectos de campo visitados, todos los receptores realizaban sub-subvenciones, proporcionaban servicios o adquirirían materiales (computadoras, escritorios, etc.) a fin de que organizaciones civiles de menor tamaño forjaran la capacidad para administrar exitosamente los programas de conservación. Las cuatro ONG visitadas cuentan con los conocimientos y la reputación en el campo para invertir en la evolución de las organizaciones sin fines de lucro locales y comunitarias y todas administran cartas de apoyo firmadas o memorando de entendimiento de las municipalidades y comunidades locales. A menudo son estos pequeños grupos los que, aunque agradecidos por el apoyo de las ONG, ahora están listos para administrar los fondos y proyectos individualmente, y buscan financiamiento del FCA y otros fondos para avanzar en sus viajes institucionales. Ver la Recomendación 7.1.2.

#### **5.4.5. Igualación de fondos de los receptores**

Mientras que la tasa de 20% del homólogo existió en las subvenciones de 2008, la solicitud de subvenciones 2010 requirió un mínimo de 20% de igualación de fondos de los solicitantes. Aunque la igualación de fondos se considera una forma de apalancamiento, también puede dificultar que las organizaciones pequeñas puedan contar con una propuesta competitiva. A fin de aumentar la

competitividad de las solicitudes, los receptores proporcionaron igualaciones en algunas propuestas tan altas como el 40%. Una de las razones por las que los evaluadores recomiendan un futuro proceso de solicitud de dos partes (ver Sección 7.1.), es precisamente porque los altos requisitos de igualación dificultan que las organizaciones civiles locales sean competitivas con los grupos de mayor tamaño financiados internacionalmente.

Mientras que la carga administrativa es alta para los receptores (ver Sección 5.4.1.), los informes administrativos actuales sobre la igualación no van más allá de estados de cuenta firmados. Los evaluadores no están convencidos de que los fondos del FCA los usen las ONG para atraer financiamiento adicional. Ciertamente, el establecimiento actual requiere que la igualación se muestre durante el proceso de solicitud, implicando que esos fondos ya se aseguraron. Además, el corto tiempo de vida de dos años de los fondos del proyecto también desanima el apalancamiento de fondos a largo plazo para proyectos multianuales. El requisito de igualación como está estructurado actualmente está ligado a fondos ya asegurados en lugar de servir como un verdadero incentivo para el apalancamiento de fondos del FCA y atraer nuevo financiamiento. Ver la Recomendación 7.1.1.3.

## **5.5. LECCIONES APRENDIDAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS SUBVENCIONES**

1. La evolución de la primera a la segunda convocatoria refleja una sólida filosofía de aprendizaje y adaptación así como una administración flexible por parte del CS y la FCG. El CS está ya tratando de aprender de la experiencia de la 2da convocatoria y busca activamente nuevos enfoques estratégicos para continuar garantizando decisiones transparentes, pero de calidad en la asignación de fondos del FCA;
2. Los procesos de solicitud, selección y asignación utilizados en las subvenciones del FCA han sido transparentes, objetivos, sistemáticos y participativos. Todas las partes entrevistadas elogiaron el proceso y sintieron que las organizaciones con buenas propuestas son las que se han ganado las subvenciones otorgadas;
3. Los criterios de las convocatorias, aunque transparentes y competitivos, han dificultado que las pequeñas organizaciones civiles tengan éxito. Al mismo tiempo, los límites financieros para la asignación de subvenciones pausó la velocidad de gasto, creando presión para los años futuros y reduciendo la disponibilidad de fondos en el campo durante un período muy difícil para la conservación en Guatemala;
4. Cuatro receptores han recibido el 70% de los fondos disponibles en los primeros dos ciclos de subvenciones, basado en sus méritos y excelentes propuestas. No obstante, esto genera cierta fricción y podría dañar la reputación del FCA si se adopta el mismo proceso en las futuras convocatorias;
5. El recorte unilateral de todos los presupuestos de las propuestas en un 20% de la última ronda del 2010, fue una decisión fuerte del CS que amenazó con debilitar la sólida alianza entre el FCA y los ejecutores del fondo;

6. La FCG ha aprovechado exitosamente el fuerte deseo de los académicos y profesionales guatemaltecos por donar su tiempo a un propósito transparente y útil, como parte del Comité de Evaluación de Solicitudes;
7. La subcontratación de los servicios de supervisión es una estrategia útil utilizada por la FCG, que le permite cumplir con sus obligaciones a través de consultores especializados sin aumentar su personal de tiempo completo. Debido a la fama de los expertos seleccionados, sus recomendaciones han sido bien recibidas por los receptores. Al mismo tiempo, el uso exclusivo de este método limita al personal de la FCG familiarizarse con los proyectos en campo;
8. Los receptores proporcionan informes transparentes de los fondos gastados. La carga administrativa va más allá de lo que requiere el Programa 5 del FCA, aumentando los gastos de los receptores y del personal de la FCG y haciendo también, que le sea más difícil a las organizaciones sin fines de lucro de menor tamaño, ser competitivas;
9. Los receptores han trabajado diligentemente para asociarse con las comunidades locales, construir capacidad local y fortalecer los lazos con las autoridades municipales locales. Estos son compromisos a largo plazo que van más allá del ciclo de dos años de las subvenciones;
10. Los períodos de dos años de las subvenciones resultan insuficientes para los impactos de conservación a largo plazo y para financiar actividades eficaces de monitoreo y evaluación. También son onerosos para todos los solicitantes debido al alto nivel de detalle de las propuestas requerido. Dos años también son insuficientes, desde el punto de vista de los evaluadores, para garantizar el compromiso continuo del personal de campo y la participación sostenible de la comunidad local; y
11. Los requisitos de contrapartida dificultan que las organizaciones sin fines de lucro de menor tamaño sean competitivas, y no están establecidos para actuar como verdaderos incentivos para ayudar a recaudar financiamiento adicional por parte de receptores de mayor tamaño.

## 6.0. RESULTADOS DE CONSERVACIÓN

### 6.1. SELECCIÓN DEL SITIO

La selección de las cuatro prioridades geográficas del FCA es consistente con las prioridades en Guatemala y las inquietudes globales sobre la conservación de los tipos de hábitats diversos y la protección de los servicios ecosistémicos que benefician a la gente de la localidad.

5. **LA RESERVA DE LA BIÓSFERA MAYA** – con un énfasis en el Parque Nacional Sierra del Lacandón, el área de uso múltiple, el Parque Nacional Laguna del Tigre (que incluye zonas de protección especial), concesiones forestales comunitarias y corredores biológicos;
6. **CADENA VOLCÁNICA DEL ALTIPLANO OCCIDENTAL DE GUATEMALA** - con un énfasis en la región volcánica que se extiende desde el Parque Nacional Volcán Pacaya y la Reserva Forestal Alux hasta el volcán Tacaná. Esta región incluye todos los rangos altitudinales en la cuenca de uso múltiple de la Reserva Lago Atitlán.
7. **SISTEMA MOTAGUA-POLOCHIC Y LA COSTA DEL CARIBE** – con un énfasis en el Refugio de Vida Silvestre Bocas del Polochic, el ecosistema árido de Motagua y el avenamiento del Golfo de Honduras, incluyendo las cuencas que desembocan en el Caribe; y
8. **LA REGIÓN CUCHUMATANES** – con las actividades de conservación centradas en la región de Todos Santos Cuchumatán, Cruz Maltín, Magdalena Pepajau y otros hábitats que apoyan a las especies amenazadas o en peligro de extinción según lo determina la Alianza de Cero Extinción (AZE).

De estas cuatro áreas, el nivel de extirpación y posiblemente extinción de las especies en el altiplano occidental, donde el índice de crecimiento de la población sigue siendo extremadamente alto, es evidente. Aunque es una observación no científica, la falta de mamíferos y aves observados – en diversidad y números de población – fue perceptible durante las visitas de campo. Paquita ha visitado algunas de estas áreas en un período de 25 años y advirtió una disminución, en particular de avistamiento de aves. Además, los habitantes expresaron claramente que las poblaciones de venado ya no estaban presentes o eran increíblemente poco comunes y que ni el tapir de Baird o felinos se han avistado en una generación. Al hablar con los habitantes la referencia más común sobre la fauna es sobre los coyotes. Este fenómeno de “bosque vacío” tiende a empujar a los conservadores de la diversidad biológica a centrarse en la Biósfera Maya o la región de Motagua-Polochic/Costa del Caribe, debido a su mayor biodiversidad. Los evaluadores consideran que los esfuerzos en el altiplano occidental aún valen la pena, pero deben centrarse en las especies nativas (pinabete, pavo de cancho y la regeneración natural de flora) aunados a metas claras de conectividad a largo plazo para cumplir verdaderamente con los objetivos del FCA.

#### 6.1.1. Prioridades del subsitio

Aunque estas cuatro áreas cumplen con las prioridades nacionales y globales para la conservación del tipo de hábitat, existen sin embargo, cuestiones estratégicas. Dado que son áreas geográficas enormes, el CS ha luchado contra un número de preguntas estratégicas clave a través de los años, que incluyen:

¿Deben realizarse inversiones en cada sitio equitativamente o sólo uno es meritorio?

¿Deben definirse más áreas específicas dentro de esas amplias geografías?

¿De qué manera pueden los fondos del FCA ayudar a mitigar los efectos climáticos?

¿Debemos centrarnos más en un enfoque de cuencas?

De acuerdo con estas importantes preguntas, la segunda convocatoria del FCA se concentró geográficamente en 47 subsitios estratégicos dentro de estas amplias áreas – cada una con temas de prioridad. Esto fue con base en el trabajo de consultoría vinculado a la investigación realizada como parte del Convenio sobre Diversidad Biológica y las Sociedades de Apoyo de Implementación Nacional (NISP) en Guatemala – garantizando aún más la alineación con las prioridades del CONAP. Las conclusiones son que la segunda convocatoria transcurrió sin problemas y hubo una mayor calidad en las propuestas y mayor capacidad para tratar directamente los retos clave de conservación.

De los 47 subsitios estratégicos seleccionados, sólo surgió un problema ya que los solicitantes no estaban seguros de la inclusión del bosque seco guatemalteco (en el área de Valle de Motagua) en la segunda convocatoria. Se mencionó en el documento de Información General como “el ecosistema de matorrales espinosos del Motagua”, pero no se señaló como uno de los 47 subsitios. El bosque seco guatemalteco se encuentra bajo una gran amenaza y ha contado con poca inversión a través de los años. El último análisis de disparidad del CONAP también le da prioridad al bosque seco (y menciona en particular al Valle de Motagua) como uno de los tipos de hábitat terrestre más importantes que necesita incorporarse mejor al sistema del CONAP (CONAP 2010, Pág. 20). Dada la intensa competencia del financiamiento del FCA, los evaluadores tienen la impresión de que debido a que el Valle de Motagua no se enumeró específicamente como prioridad, ello resultó en una falta de propuestas para este sitio en la 2da ronda.

### **6.1.2. La función de los corredores biológicos**

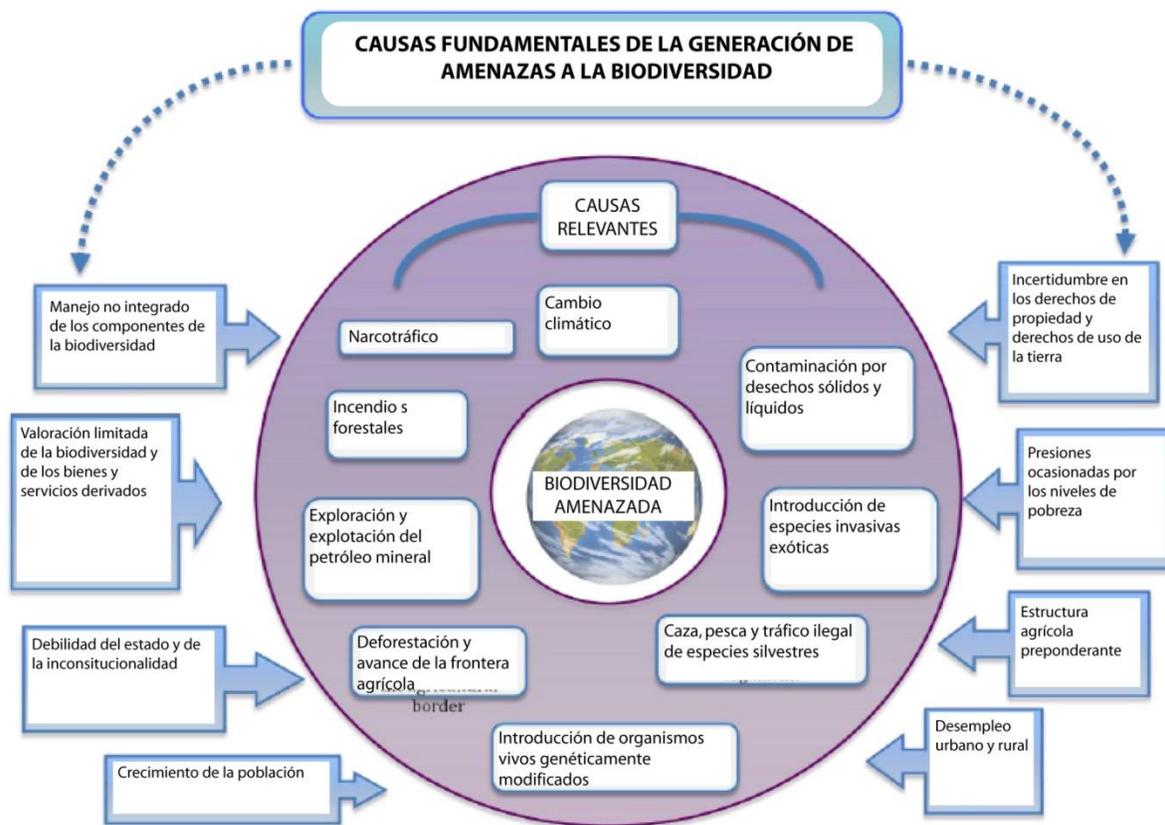
Una de las principales prioridades del FCA (Plan Estratégico 2007-2011, Pág. 11) es el “diseño, protección o construcción de Corredores Biológicos; la reforestación con especies nativas”. El deseo de conectividad se reforzó más con el criterio de la 2da convocatoria (FCA 2da Convocatoria, Criterios, Pág. 5) como criterios generales principales. Las visitas de campo indicaron que existe el plan para los corredores biológicos en cuatro de los cinco proyectos visitados. En algunos casos, como en el del corredor biológico que circunda al Lago Atitlán, es una meta ambiciosa, pero la visión existe. Los coordinadores de proyecto pudieron proporcionar un sentido de desarrollo al avanzar hacia esta visión global, paso a paso en cada sección boscosa. La única área donde el trabajo se centró en pequeñas parcelas de bosque, de la cual mucho era bosque de pino de una sola especie, fue la de Quetzaltenango en el altiplano volcánico. Los esfuerzos de reforestación estuvieron dominados por el pino, incluyendo áreas donde era evidente una composición de especies de bosque nuboso más diversa. El resultado fue un excelente trabajo por ayudar a proteger las cuencas y los serios niveles de erosión, así como un sólido compromiso con el sustento de la localidad y la

necesidad de extraer madera, pero para los evaluadores fue difícil observar una mayor visión de conservación de la biodiversidad en esta área del proyecto dado el enfoque a las pequeñas parcelas y la evidente falta de una visión de corredor.

## 6.2. REDUCCIÓN DE AMENAZAS

Con la meta prioritaria general de conservar las áreas protegidas dentro del SIGAP, todos los proyectos visitados trataban directamente la reducción de amenazas. Las amenazas a la conservación de la biodiversidad en Guatemala son muchas – según se indican en el siguiente diagrama del CONAP:

DIAGRAMA 6.2. AMENAZAS A LA BIODIVERSIDAD Y SUS CAUSAS.



Fuente: CONAP, 2008. Guatemala y su biodiversidad.

### 6.2.1. Estrategias de reducción de amenazas

Los métodos para reducir estas amenazas, según se observó en las 5 visitas a los proyectos de campo, incluyen:

1. Aclaración de propiedad, líneas divisorias y límites de uso;

2. Resolución de conflictos entre las comunidades y la declaración de áreas protegidas;
3. Asignación de guardabosques para patrullar las áreas;
4. Ofrecimiento de esfuerzos educativos para obtener apoyo para las limitaciones – y los servicios ecosistémicos mayores derivados (por ejemplo: protección de los suministros de agua, etc.);
5. Fortalecimiento de las autoridades municipales para sancionar cuando sea necesario;
6. Asistir a las autoridades municipales a exponer los beneficios de los bosques comunales al garantizar usos sostenibles como el establecimiento de días de extracción comunal de leña, etc., conseguir que los habitantes adviertan los beneficios de mantener un recurso comunal; y
7. Identificar posibles ganancias económicas que permitan a la gente de la localidad percibir importantes beneficios económicos de los bosques permanentes.

Los receptores hicieron importantes desarrollos en las primeras cinco áreas. Muchos de los esfuerzos se han llevado a cabo en las primeras dos áreas para generar un mayor entendimiento y apoyo del valor de las áreas protegidas. En algunos casos pudieron aclararse o resolverse conflictos al garantizar que los beneficios del bosque podrían compartirse entre los miembros de la comunidad local, en otros a través de marcas con GPS o convenios territoriales, y en un caso más particular en Sarstún, a través de la representación indígena en el comité de manejo del área protegida.

En el escenario más complicado de garantizar beneficios económicos, también apalancaron eficazmente sus inversiones al ayudar a la gente de la localidad a beneficiarse de los fondos de PINFOR (Programa de Incentivos Forestales) para mantener sus bosques permanentes. Estos fondos, aunque modestos para la conservación, proporcionan un poco de ingresos para el bosque y mayores pagos para las actividades de reforestación. Una de las inquietudes locales era que PINFOR estaba atrasado con los pagos en muchas áreas y que sus incentivos sólo duraban un período de cinco años.

Sin embargo, otros enfoques emprendedores, en consonancia con las dificultades en este ámbito alrededor el mundo, no mostraban mejorías económicas sustanciales a corto plazo. Los sitios de los proyectos exhibían el desarrollo de algunos senderos – muchos con un componente de educación ambiental, algunos con torres de observación, un ansiado hotel ecoturístico (Sarstún) y un museo arqueológico (Atitlán). Pero las condiciones económicas actuales y la importante disminución del turismo internacional han desvanecido las esperanzas de generar ingresos a corto plazo. No obstante, la infraestructura se promueve para uso local, visitas escolares de educación ambiental, y en espera de la revitalización de viajeros nacionales e internacionales. Actualmente estas inversiones parecen ser las menos productivas y las que tienen mayores posibilidades de generar

expectativas comunitarias no realizadas. Se recomienda un análisis más amplio para ayudar al CS a usar esta experiencia para adaptar los lineamientos de las subvenciones.

### **6.2.2. Métodos comunitarios integrados**

Muchos de los receptores contaban con misiones más amplias vinculadas a la paliación de la pobreza y la salud pública. Mientras que estos programas se financiaron a través de fuentes separadas, la visión general incluía un enfoque más integrado para tratar la amplia gama de problemas en el área, y fue evidente que los miembros de la comunidad local no consideraban que el proyecto ambiental actuara de manera aislada.

El debate que surgió en repetidas ocasiones durante nuestras visitas fue que la amenaza a la conservación en Guatemala incluye áreas protegidas y la mayor parte de la tierra fuera de las áreas protegidas. La biodiversidad está presente – y a menudo bien representada – en las áreas que oficialmente no forman parte del SIGAP. Además, otros ministerios en áreas como agricultura y silvicultura cuentan con mandatos en campos de la conservación del patrimonio natural, manejo de concesiones forestales, etc., los cuales podrían traslaparse con las metas de conservación. Los receptores estaban conscientes de esta cuestión y muchos se encontraban trabajando en áreas de amortiguamiento e invirtiendo en educación ambiental fuera de las áreas de SIGAP así como el éxito mencionado en vinculación con los incentivos del PINFOR.

El FCA le ha dado prioridad directa al trabajo con las comunidades locales. Un requisito de la convocatoria de 2010 fue cartas de apoyo firmadas por organizaciones comunitarias de la localidad para el proyecto del solicitante.

## **6.3. MONITOREO Y EVALUACIÓN**

Aunque existen muchos esfuerzos distintos para monitorear la cobertura vegetal y la salud de la biodiversidad del sistema nacional de áreas protegidas, a la fecha no se ha establecido un sistema nacional integrado que el FCA pueda utilizar. Mientras que se llevan a cabo muchos estudios independientes, el sistema a largo plazo más eficaz es un sistema de monitoreo que se está estableciendo en la Reserva de la Biósfera Maya, administrado por el CONAP en colaboración con la Wildlife Conservation Society<sup>6</sup>. Se han llevado a cabo estudios para cuantificar el valor de los servicios ecosistémicos – nuevamente concentrados en la Biósfera Maya – pero existen algunos programas piloto en el campo para generar financiamiento (Vargas et al., Pág. 62). Recientemente se estableció una Unidad de Cambio Climático en el CONAP, que promueve de manera activa cuatro proyectos de manejo forestal (nuevamente, en la Reserva de la Biósfera Maya) como inversiones de carbono – una señal optimista para el posible financiamiento y mejor recolección de datos en un futuro. Sin embargo, desde la perspectiva de la medición del impacto de los fondos del FCA, no hay un sistema de M&E nacional integrado que aprovechar en este momento.

El CS incluyó siete indicadores de impacto en el formato de la segunda convocatoria.

---

<sup>6</sup> Mesa de monitoreo Biológico de la Reserva de la Biósfera Maya.

1. Número de hectáreas bajo procesos de protección, en cuencas;
2. Número de hectáreas forestales con un manejo mejorado;
3. Número de especies en peligro de extinción y endémicas en los sistemas de conservación;
4. Número de hectáreas protegidas ante las amenazas, incluyendo incendios, invasiones terrestres u otras actividades ilegales;
5. Número total de familias que adoptaron mejores prácticas de uso del bosque;
6. Número de personas que participan en las actividades que indica un aumento en el nivel de compromiso con la conservación forestal; y
7. Ingresos obtenidos a partir del uso sostenible de recursos forestales.

Aún es pronto para determinar cómo éstos se medirán efectivamente o compararán con todas las organizaciones. Mientras que los esfuerzos merecen elogios, sin el financiamiento adicional para desarrollar un sistema efectivo de M&E, incluso al acordar cómo contabilizar estos indicadores relativamente cuantitativos parece una tarea difícil, y probablemente sea poco útil.

De los receptores visitados, HELVETAS adoptó una perspectiva a largo plazo y desarrolló una base de datos sobre observaciones de especies, etc., para utilizarse en la oficina forestal comunitaria. Es un esfuerzo admirable que requerirá al menos de 3 a 5 años para determinar si los datos son útiles, nuevamente, fuera de los ciclos de 2 años de financiamiento. Defensores y FUNDAECO tienen más capacidades de SIG y produjeron una excelente serie de mapas e imágenes aéreas para detectar amenazas de alto nivel y restos de bosques importantes.

Un punto final es que el informe narrativo, como se mencionó en la Sección 5.4.2. tiende a incluir mucho detalle sobre las actividades realizadas en cumplimiento con el marco lógico y un menor énfasis en los resultados de conservación. Algunos de los informes narrativos, presentados cada 4 meses, estaban en el rango de 30 a 70 páginas con muchos detalles, como por ejemplo, listas de asistentes a las capacitaciones (todo debidamente firmado), etc. Ya que el personal de los receptores siente la obligación de reunir toda esta información, y el personal de la FCG de revisarla, es fácil olvidarse de las verdaderas estrategias o los impactos de conservación importantes.

#### **6.4. LECCIONES APRENDIDAS EN RESULTADOS DE CONSERVACIÓN**

1. Las convocatorias y el proceso subsiguiente de evaluación de propuestas tuvo un enfoque muy eficaz en los resultados de conservación, según indicado por:
  - a. Cuatro de los cinco proyectos visitados tenían una visión de conectividad biológica, mientras que protegen los ecosistemas vitales para la ecología y la economía;
  - b. Los cinco proyectos visitados tenían un sólido enfoque en el desarrollo y apoyo del sustento de vida de las personas viviendo en o cerca de los bosques tropicales de manera consistente con la protección del bosque; y
  - c. Las cuatro prioridades geográficas elegidas son importantes desde el punto de vista biológico y son una buena inversión de los recursos del FCA.

2. Los períodos de las subvenciones de uno a dos años son muy cortos para medir los impactos de conservación;
3. Las estrategias de reducción de amenazas estuvieron bien pensadas. Por otro lado, se implementó un programa sólido con incentivos financieros para los miembros de la comunidad otorgados a través del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) del Instituto Nacional de Bosques (INAB). Las estrategias implementadas (por ejemplo, el número de bosques con límites claramente delineados) estuvieron siendo documentadas en los informes regulares a la FCG;
4. La estrategia menos eficaz parece ser la generación de ingresos a partir de los nuevos senderos, las torres de observación, los museos o eco-hoteles, dadas las pobres condiciones económicas y la importante disminución del turismo nacional e internacional;
5. Los requisitos de informes se centran en los marcos lógicos y la medición de las actividades (ver Sección 5.4.2.). Los informes se enfocan en los “árboles”, lo cual dificulta la obtención de un sentido más amplio del “bosque” y los impactos reales de conservación;
6. No existe un enfoque de monitoreo y evaluación integrado a nivel nacional que ayude eficazmente a revisar las pérdidas y éxitos en la conservación, con el cual se pueda vincular el FCA. Algunos de los receptores están tratando de desarrollar sus propias mediciones y bases de datos en un esfuerzo por mejorar esta capacidad; y
7. Existe capacidad en el área de SIG (Sistemas de Información Geográfica) en Guatemala para realizar evaluaciones mucho más realistas sobre las ganancias y pérdidas de la conservación, como las imágenes anuales de los corredores biológicos. En base a esta capacidad se podría establecer una línea base para el impacto de conservación del FCA de una manera más eficaz.

## 7.0. RECOMENDACIONES

Los evaluadores están muy impresionados con el compromiso y la fortaleza estratégica del CS y el programa del FCA a la fecha. Por ello, ofrecemos recomendaciones como aporte a sus debates estratégicos y en reconocimiento de que dichas recomendaciones no serían viables, si no fuera por la sólida base que ha sido construida hasta ahora.

Presentamos tres recomendaciones principales, las cuales se cubren en cierto detalle dado que hay muchas sub-recomendaciones pequeñas. Confiamos en que el CS y la FCG construirán a partir de estas ideas, e incluso tendrán mejores soluciones. Sin embargo, lo más importante es que las recomendaciones están integradas y son co-dependientes, basándose unas en otras para ayudar a responder a algunos de los retos que se mencionan en el informe y especialmente en la Sección 3.3.7.

Los evaluadores han hecho un esfuerzo para proveer recomendaciones de costo “casi cero”. Señalamos áreas donde puede asegurarse un ahorro de gastos así como, gastos administrativos adicionales. Para aquellas recomendaciones que sí necesitarán un gasto adicional, tratamos de brindar algunos cálculos del nivel de esfuerzo/recursos requeridos. Además, existe un juego de recomendaciones por separado para el TFCA, basado en la experiencia a la fecha del programa del TFCA en Guatemala.

### 7.1. CREAR DOS PROCESOS DISTINTOS DE SUBVENCIONES

Mientras que los evaluadores no dudan de la objetividad, transparencia y los procesos bien definidos de las primeras dos convocatorias, consideramos que la reputación del FCA puede debilitarse si una tercera convocatoria continúa con la competencia entre grandes ONG y pequeñas organizaciones locales. Pero ésta no es la única razón de esta recomendación. Creemos firmemente que la crisis de la conservación en Guatemala es aguda y que se necesita financiamiento en el campo, a corto plazo. Esta recomendación se dirige a la necesidad de acelerar el gasto de la cuenta de canje de deuda y apoya la misma lógica por la que el FCA aprobó las principales subvenciones a las ONG bien establecidas con un compromiso a largo plazo y continuidad de propósito en las áreas geográficas prioritarias. Por último, proporciona un ritmo de desembolsos constante, que permite realizar la recomendación de aumentar los gastos administrativos hasta un 15% de la colocación de las subvenciones (7.2.) y promueve una mayor medición de los impactos de conservación en un período de subvenciones más largo (7.1.1.2.).

#### 7.1.1. Crear un fondo de grandes subvenciones para inversiones a largo plazo

Para ONG de conservación bien establecidas con compromisos en el campo a largo plazo y autoridad de co-administración en las áreas protegidas del país, prevemos una subvención principal otorgada a través de un proceso competitivo en cada una de las cuatro áreas prioritarias, aunque reconocemos que en una o dos de las áreas geográficas, el CS pueda elegir otorgar más de 1 subvención. Recomendamos una convocatoria que ofrezca:

- Un fondo de subvenciones de aproximadamente \$11 millones desde el 2012 hasta el 2018;
- Una subvención por tres años con 3 años adicionales, asegurados en caso de que el proyecto vaya bien;
- Financiamiento anual considerable. Recomendamos gastar \$1.8 millones al año (dividido entre la cantidad de grandes receptores). Esto proporciona un plan de gastos claro para el CS que a su vez permite garantizar fondos para subvenciones y administración hasta 2018; y
- Calculamos un ahorro considerable en el manejo de este fondo de subvenciones si se reducen los requisitos administrativos (7.1.1.3.) y se eligen organizaciones socias sólidas con procedimientos sólidos de administración financiera.

#### 7.1.1.1. Sugerencias de lineamientos para las convocatorias

Los lineamientos de las solicitudes se alejarían del creciente nivel de detalle proporcionado en la segunda convocatoria – consideramos que esa vía se está volviendo cada vez más compleja y con una gran posibilidad de error (véase 6.1.1.). De preferencia, los lineamientos debieran ser los más “sencillos y elegantes posibles”, permitiendo a las ONG con experiencia proponer sus propias visiones prioritarias, alineadas con las prioridades de impacto a la conservación del CONAP y el CS y que desarrollen nuevas oportunidades, como por ejemplo, el pago de servicios ambientales y REDD (Reducción de emisiones por deforestación y degradación). Este enfoque también reduce la carga administrativa de las propuestas bianuales o la adaptación de proyectos que se ajusten a los estrechos lineamientos de las propuestas.

Nuestra filosofía es que los receptores seleccionados para el fondo de grandes subvenciones sean los socios que el FCA necesita para avanzar exitosamente en su misión. Todos los esfuerzos deben realizarse para garantizar que estas organizaciones socias cuenten con el apoyo y el financiamiento para lograr metas finales claras en un período razonable. De este modo, recomendamos organizar el fondo de grandes subvenciones como “convenios de colaboración” mediante convocatorias que promuevan que las ONG hagan su mayor esfuerzo para lograr los resultados deseables comunes.

Los lineamientos de elegibilidad institucional para aplicar al programa de grandes subvenciones podrían incluir criterios sencillos de verificar como:

- Estado de la co-administración con el CONAP o cartas de apoyo de las autoridades municipales u otros grupos con título de co-administración;
- Compromiso a largo plazo e historial en el área prioritaria;
- Capacidad comprobada para manejar subvenciones de más de \$400 mil al año (auditorías, personal, etc.);

La decisión de proporcionar más lineamientos podría ser necesaria o no, pero el CS podría considerar las siguientes cuestiones generales:

- Un mapa SIG del área del proyecto con una visión de conservación y conectividad en un período de 3 y 6 años;
- El compromiso de trabajar con las comunidades locales a través de alianzas establecidas de manera formal;
- La disposición de apoyar el fortalecimiento institucional de los receptores de pequeñas subvenciones – basada en cartas de apoyo o la evidencia de compromisos anteriores con organizaciones civiles de la localidad;
- Historial comprobado de fomentar la participación activa de mujeres como parte del personal, promotoras y socias comunitarias, garantizando que los servicios ecosistémicos y los beneficios financieros de los bosques también benefician directamente a las mujeres locales; y
- Un componente de contrapartida que debe ser presentado antes del 3er año de la subvención – a fin de ayudar a que los fondos del FCA sean más útiles para el apalancamiento de fondos adicionales.

#### 7.1.1.2. Monitoreo y evaluación

Lo complicado es incorporar un componente de M&E que pueda proporcionar una oportunidad significativa para evaluar el impacto de conservación – en especial durante un período de seis años. No creemos que una enorme base de datos de biodiversidad u otro sistema altamente sofisticado sea económicamente viable y no se cuenta con un sistema integrado a nivel nacional que pueda aprovecharse. Por ello, recomendamos centrarse en un método relativamente sencillo de SIG donde se proporcionen mapas claros de la situación actual, el corredor anticipado a largo plazo o la conectividad prevista – y los informes anuales de progreso hacia esta meta. Este enfoque tiene limitaciones importantes (por ejemplo, la degradación, el fenómeno de “bosques vacíos”, etc.), pero es viable, económico, identifica rápidamente las principales amenazas y mantiene a todos enfocados en la meta final. También proporciona una manera estándar de tratar algunas de las medidas del CS mencionadas en la Sección 6.3.

Mientras que el monitoreo es considerado un gasto “administrativo” para los fondos del TFCA (FCA 6.1.1.g.), los evaluadores consideran que la inclusión de análisis de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) excederían lo esperado dentro de los límites administrativos. Recomendamos una pequeña subvención por separado para contar con la capacidad de SIG para revisar el avance de los proyectos de las grandes subvenciones en colaboración con los receptores. El Comité de Supervisión establecería las políticas para el proceso eficaz de monitoreo, incluyendo los requisitos de los expertos externos. Esta asignación de fondos también ayudaría al desarrollo de capacidades en el país para el mejoramiento o continuación del trabajo de SIG. Una subvención relativamente pequeña a una institución científica podría garantizar imágenes satelitales anuales o fotografías aéreas según fuera necesario (un gran número está disponible a través del Ministerio de Agricultura). Las comparaciones de los SIG podrían entonces realizarse a partir de esta línea base para los corredores previstos y las principales áreas boscosas señaladas por los receptores durante el período de 3 y 6 años de las

subvenciones. Se necesitaría la solicitud del CS para este fondo en particular ante la Secretaria EIA/TFCA con los fondos recomendados de la cartera de subvenciones.

#### 7.1.1.3. Simplificar los informes administrativos

Una recomendación final complementaria es simplificar los requisitos administrativos de manera inmediata para las subvenciones de 2011. Esperamos que el aprendizaje de este cambio conduzca a una elaboración acelerada de informes al momento de implementar las grandes subvenciones. En particular, recomendamos:

- Las auditorías aleatorias de los receptores permiten que todos los recibos de menos de menos de \$100 se mantengan en sus oficinas en lugar de fotocopiarlos y enviarse a la FCG. Esto podría incluirse como parte de la función “de supervisión” sin prácticamente gastos adicionales;
- Las ofertas competitivas sólo se requieran para inversiones mayores de \$1,000;
- Siempre deben rendirse informes de los pasajes aéreos;
- Modificar el plazo de los informes, de 4 meses a 6 meses;
- Contar con un formulario corto para mostrar los gastos adicionales a fin de garantizar el desembolso al llegar al nivel del 75% de gastos, pero aclarar que el informe administrativo completo está previsto en el siguiente ciclo de 6 meses; y
- Solicitar informes de contrapartida, no como gastos administrativos, sino como cartas de “propuesta de aprobación” que muestren los nuevos fondos obtenidos para las prioridades geográficas para propósitos de conservación.

Nuestra filosofía es que los receptores seleccionados para el fondo de grandes subvenciones sean los socios que el FCA necesita para avanzar exitosamente en su misión. Todos los esfuerzos deben realizarse a fin de garantizar que estas organizaciones socias cuenten con el apoyo y el financiamiento para lograr metas finales claras en un período razonable. Por supuesto que si se detectan problemas en las auditorías aleatorias o en otras cuestiones, la FCG aún cuenta con la facultad de detener los desembolsos regulares, o en el peor de los casos, suspender todo el financiamiento a la ONG. Dado que existe este poder, los esfuerzos diarios del personal de la FCG y las ONG deben enfocarse en el éxito y centrarse en el trabajo de campo. Consideramos que esta recomendación simplificará la administración en gran medida, reducirá los gastos y el tiempo del personal tanto de la FCG como de los socios ejecutores.

Sería más conveniente si el proceso abierto y competitivo de las grandes subvenciones se convocara antes del de pequeñas subvenciones, en parte para garantizar que los gastos administrativos de la FCG puedan incrementarse (para administrar el fondo de pequeñas subvenciones) y en parte para garantizar la alineación entre las pequeñas subvenciones y las mayores prioridades de conservación ya financiadas. Recomendamos reservar este proceso hasta el 2012.

### **7.1.2. Crear un fondo de pequeñas subvenciones**

A diferencia de 7.1.1 en donde consideramos que disminuirá los gastos administrativos de la FCG, esta recomendación resulta en mayores gastos administrativos, a menos que sea administrado por otra organización que ya haya invertido en la administración de pequeñas subvenciones. Las facilidades de las pequeñas subvenciones pueden estimular las innovaciones creativas indígenas/comunitarias y promover una mayor circunscripción con la gama de pequeñas organizaciones de la sociedad civil en Guatemala. Las pequeñas subvenciones también permiten que las organizaciones comunitarias prosperen y desarrollen un mayor orgullo y capacidad de conservación a nivel local. Notablemente diferente al Fondo de grandes subvenciones, este fondo se debería dirigir a organizaciones comunitarias. Las características del fondo serían pequeñas subvenciones (probablemente en un rango máximo de \$50 mil al año), requisitos de solicitud más sencillos y una filosofía de inversión en la capacidad institucional junto con las actividades de conservación. Las convocatorias estarían basadas en:

- Un fondo de subvenciones de aproximadamente \$2 millones desde el 2013 hasta el 2018;
- Subvenciones de 2 a 3 años; y
- Pequeñas subvenciones (dentro de un rango de \$20 a \$50 mil al año).

#### **7.1.2.1. Sugerencias de lineamientos de solicitud**

Los programas de pequeñas subvenciones tienen un mayor costo administrativo por subvención y puede ser muy difícil monitorear el impacto de conservación. Por lo que sugerimos los siguientes lineamientos de solicitud:

- Cartas de apoyo de instituciones de conservación sólidas;
- Enfoque geográfico en la misma área del receptor de la grande subvención a fin de alinear los objetivos de conservación (las pequeñas subvenciones aisladas serán difíciles de administrar y es casi imposible determinar su impacto de conservación);
- Las grandes ONG guatemaltecas e internacionales no serían elegibles para aplicar a este fondo. Para este efecto, el CS necesitaría establecer un parámetro, pero quizá se podría considerar un presupuesto anual de más de \$200,000 como ONG “grande”; y
- Se recomienda un proceso de preselección para reducir el número de grupos que invierten dinero y esfuerzos en propuestas principales. Pedirles que envíen una nota conceptual de 2 páginas y posteriormente los mejores podrían elaborar una propuesta más detallada, según sea necesario.

#### **7.1.2.2. Simplificar los requisitos para permitir la competitividad de grupos más pequeños**

Los requisitos actuales que generan dificultades para los grupos comunitarios de la sociedad civil incluyen:

- Requisitos de contrapartida de fondos;
- Historial de auditorías institucionales;
- Capacidad administrativa para manejar los requisitos actuales de elaboración de informes;
- Falta de experiencia en la redacción de propuestas (para ello recomendamos el proceso de preselección).

Se deberían reconsiderar o eliminar estos prerrequisitos de las propuestas por criterios que demuestren tanto una alineación de conservación con el receptor más grande y el CONAP en el área, y un componente de desarrollo de capacidades que les permitiría contratar a consultores, obtener el apoyo de otras ONG, etc., para administrar los fondos de manera transparente y eficaz.

#### **7.1.2.3. Desarrollo de capacidades para organizaciones comunitarias**

Los evaluadores no defienden que la FCG sea responsable del desarrollo de capacidades de los receptores, sino que preferimos que se incluya el dinero para el desarrollo de capacidades en los fondos de las subvenciones, y una alianza con las ONG de las grandes subvenciones, para apoyar este proceso. Como lo indica Mikitin (2010, Pág. 19), “la capacitación, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica deben reconocerse como gastos legítimos ya sea financiados como gastos administrativos o a través de subvenciones. La elección de la mejor opción para un fondo dado debería ser una decisión de una Junta Directiva y gerencia”. Los evaluadores recomiendan que el financiamiento para el desarrollo de capacidades, en particular para la administración financiera de subvenciones, se incorpore a las subvenciones, con una lista de proveedores aprobados. Otra práctica recomendable es incluir apoyo entre colegas con un pequeño presupuesto para los intercambios para analizar cuestiones comunes, compartir resultados a la fecha y desarrollar una red de colegas que puedan apoyarse y aprender unos de otros. Al incluir estos fondos en las subvenciones, la FCG puede mantener sus gastos administrativos dentro del límite propuesto y aún conservar el nivel de control de calidad para los gastos de los receptores.

El personal de la FCG ya empezó a investigar otros programas de pequeñas subvenciones en Guatemala, en particular uno de gran tamaño administrado por GEF/UNDP, “Programa de Pequeñas Donaciones”. Los evaluadores están convencidos de que la FCG podría administrar pequeñas subvenciones y aprender de estas otras experiencias. Sin embargo, también alentamos al CS a estar dispuesto a la posibilidad de que los \$2 millones asignados a las pequeñas subvenciones los administre otro programa de pequeñas subvenciones, en caso de encontrarse, para generar recursos adicionales para la conservación en el país. Esto sería un posible medio adicional en el apalancamiento de fondos del FCA, desarrollado en base a la experiencia de otras organizaciones, y manteniendo los gastos administrativos a un mínimo.

## 7.2. MODIFICAR LA TARIFA ADMINISTRATIVA A UN PORCENTAJE DE SUBVENCIONES

Con el establecimiento del proceso de grandes subvenciones y una velocidad de gasto más definitiva, la modalidad para establecer un límite superior a los gastos administrativos de la FCG puede modificarse a un 15% del desembolso de las subvenciones. Como Mikitin lo indica, “*los porcentajes de gastos basados en las aprobaciones o los desembolsos son más adecuadas para los fondos que tienen programas maduros de otorgamiento de subvenciones con aprobaciones más regularizadas y una cartera sólida de otorgamiento de subvenciones (2010, Pág. 7)*”. La Sección 5.2.10 de Gastos Administrativos del FCA estipula:

*Los Gastos Administrativos aprobados por el Comité de Supervisión con respecto a un año fiscal particular bajo ninguna circunstancia deberán ser mayores al (a) diez por ciento (10%) de los Pagos requeridos del GOG durante dicho año fiscal, y al (b) 15% de la cantidad desembolsada como Subvención de la Cuenta de Subvenciones del FCA durante dicho año fiscal. No se le permitirá al Administrador cobrar cualesquier cuotas u otros cargos a ningún Receptor de Subvenciones.*

A la fecha el CS ha aprobado la opción anterior: un presupuesto anual del 10% de las inversiones del gobierno en la cuenta de servicio de deuda, indican un presupuesto administrativo continuo de \$206,000 al año hasta 2015 (ver Tabla 4.4.). Al optar por el 15% de los desembolsos de las subvenciones (si se asigna un promedio de \$1.8 m al año), el presupuesto aumentaría hasta aproximadamente \$270,000 al año, si no es que un poco más, hasta 2018. Se les recuerda al CS y la FCG que la demora entre la “aprobación” y el “desembolso” es crucial ya que los gastos administrativos se aprueban en base al “desembolso”.

Las razones por la cuales se recomienda un estudio y plan para cambiar la modalidad, una vez establecido el Fondo de Grandes Subvenciones, son:

1. Brinda cierta flexibilidad al presupuesto – como es actualmente el caso, la cantidad total no necesita aprobación del CS, dado que ellos pueden establecer el límite según lo consideren adecuado;
2. Un mayor número de subvenciones o gastos requiere mayores niveles de personal y gastos directos de supervisión;
3. Contar con cierta capacidad de personal del CS y la FCG para visitar los proyectos de campo anualmente mejorará su experiencia y compromiso y generará una mayor sociedad con los receptores;
4. El apalancamiento de fondos adicionales para financiar una conservación sostenible de niveles más altos en el país, también necesita ser una prioridad para el personal – una situación actualmente aplazada debido en parte a la falta de flexibilidad presupuestaria;

5. No hay un rubro presupuestario para desarrollo y capacitación del personal de la FCG– un área débil en muchos fondos que operan bajo límites;
6. El financiamiento administrativo de la FCG puede ampliarse más allá de la considerable disminución que ocurrirá en 2016 en caso de basarse en un porcentaje de los pagos del GOG.

El cambio no considera el problema a largo plazo que se muestra en la Gráfica 4.4. de la disminución precipitada en la capacidad administrativa de la FCG si no se procuran otros fondos. Sin embargo, sí garantiza que la amplia mayoría de los fondos de amortización se inviertan en los proyectos de campo a finales de 2018. Debido a que los pagos del GOG a la cuenta de servicio de deuda disminuyen precipitadamente en 2019, recomendamos que en caso de no haberse apalancado fondos a largo plazo, los pagos del GOG para 2019-2021 (\$569,435) se depositen en el fideicomiso.

Al mismo tiempo, recomendamos una mayor flexibilidad para el financiamiento de la FCG, también recomendamos una mayor eficacia como administrador de subvenciones, incluyendo los cambios administrativos recomendados en 7.1.1.3.

### **7.3. APALANCAR FONDOS ADICIONALES EN APOYO A LAS METAS DEL FCA**

Como se mencionó en la sección 4.7., la necesidad de garantizar el financiamiento continuo para la conservación en Guatemala y el fortalecimiento del CONAP y a las organizaciones civiles es fundamental. Parece que las principales amenazas continuarán atacando al SIGAP y la biodiversidad en general en Guatemala por razones como:

1. Los bajos niveles de compromiso del gobierno y presupuestos previstos para las áreas protegidas aunque se tiene la esperanza de una nueva ley que desarrolle un mayor perfil y aumente las oportunidades del CONAP;
2. La probabilidad de los desastres acelerados del cambio climático abrumando la capacidad de adaptación de los ecosistemas y las comunidades humanas, lo cual podría ocasionar pérdidas importantes de biodiversidad;
3. La disminución de la actividad económica en Norteamérica ha afectado a las remesas de los trabajadores y contribuido a la disminución en el turismo. Esto aumenta la pobreza y la presión por la utilización no sostenible de los recursos naturales;
4. La falta de cumplimiento eficaz de la ley dentro y en los alrededores de las áreas protegidas, en especial con respecto a la producción y distribución de drogas, podría ocasionar una importante pérdida de biodiversidad; y
5. Las especies invasivas siguen introduciéndose y extendiéndose ocasionando una importante pérdida de biodiversidad – bastante obvia la campanilla de campo (*Convolvulus*)

*arvensis*) en el área de Motagua. Lamentablemente la falta de capacitación y preparación para tratar a las especies invasivas fue desafortunadamente igual de evidente.

Dadas estas presiones, la necesidad de apalancamiento de fondos adicionales a largo plazo es evidente. El CS y la FCG lanzaron eficazmente al FCA y ahora se encuentran en condiciones para administrar fondos de conservación adicionales utilizando una administración transparente de subvenciones y las prácticas financieras establecidas. Sin liderazgo para asumir esta tarea, la capacidad institucional de la FCG disminuirá después de 2018, los fondos del FCA terminan en 2021 y el fideicomiso no será el adecuado para tratar las amenazas anteriormente descritas.

Así como el FCA requiere que los solicitantes muestren fondos de contrapartida, los mismos fondos del FCA pueden servir para atraer financiamiento adicional. La expectativa es que hay mayores posibilidades de que los fondos adicionales se incluyan bajo la sombrilla de la FCG para ser administrados de forma independiente a los fondos del FCA. Estos fondos adicionales, al invertirse como grupo, aumentarían el rendimiento de las inversiones, y también compartirían los gastos administrativos indirectos de la FCG – permitiéndole una mayor sostenibilidad y menos dependencia del financiamiento del FCA.

Adoptar el esfuerzo de atraer fondos adicionales requiere un liderazgo con visión de futuro y seguimiento por parte del Consejo de la FCG, el Comité de Supervisión del FCA, o del personal – o bien, de los tres grupos! Una de las cuestiones del FCA es que no existe la claridad sobre quién debe conducir los esfuerzos de recaudación de fondos. Tradicionalmente, sería el Consejo de la FCG, pero según lo mencionamos en la Sección 3.3.6., el consejo no asume esta función. La recaudación de fondos no es una responsabilidad asignada al CS, aunque este grupo tenga la visión, las conexiones y el compromiso. Por ello, nuestras recomendaciones son:

Aumentar el presupuesto del FCA para la FCG para incluir los gastos de recaudación de fondos (ver Sección 7.2.) según lo que el CS estableció y revisó. El personal puede tener una función importante en la recaudación de fondos pero dependerá del CS y los miembros del consejo de la FCG abrir las puertas e iniciar los diálogos para que sea exitosos.

Destacar las maneras en que la FCG y CONAP pueden desarrollarse a partir del FCA como sociedad pública privada exitosa. CONAP podría ser más eficaz en atraer la inversión foránea con un socio privado que posea una capacidad de financiamiento transparente. Vincularlo a la inclusión de Guatemala en la lista de países megadiversos y vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático.

Aumentar las publicaciones en el sitio ([www.fondofcaguatemala.org](http://www.fondofcaguatemala.org)) e incluir las lecciones aprendidas y las mejores prácticas que surjan de los proyectos a la fecha, y elevar el perfil del FCA y la FCG.

Que el CS apruebe las metas de recaudación de fondos y las vincule a los objetivos del FCA. Las oportunidades prioritarias incluyen:

- a. Un canje de deuda adicional de \$10 millones con USAID/USG;
- b. La función de administrar el fondo de manera transparente ya sea del Fondo de la Bioreserva Maya o de los posibles Fondos de Agua que se están negociando en convenios bilaterales con donadores europeos;
- c. Explorar la posibilidad de fondos GEF para administrar y procurar fondos transparentes a través de la FCG a fin de ayudar a desarrollar la capacidad del CONAP y las actividades de campo (basado en los modelos FUNBIO y FMCN).

Para la gobernabilidad y desarrollo institucional de la FCG a largo plazo es necesaria la evolución en las funciones del Consejo, según se mencionó en la Sección 3.3.6. El Consejo actual de la FCG debe convertirse en un comité de supervisión para el fondo de la FCG de manera semejante a como el CS administra el fondo del FCA. El Consejo Directivo (con cambios en los estatutos) podría entonces ir más allá de la membresía actual limitada y ser un Consejo Directivo completamente abierto, posiblemente incluyendo a representantes de los comités de supervisión del fondo respectivo, con la responsabilidad de supervisar las operaciones de la FCG y la recaudación de fondos consistente con las mejores prácticas de los consejos de organizaciones sin fines de lucro (p.e. Board Source, The Nature Conservancy). Esta recomendación implica tiempo y fondos para abogados y modificaciones a los estatutos.

Estas recomendaciones son en base a nuestra sólida opinión de que el desarrollo de capacidades de las instituciones guatemaltecas – incluyendo a la FCG – es un uso legítimo de estos fondos y en última instancia, una de las mejores inversiones en la conservación de los bosques tropicales guatemaltecos a largo plazo.

## 7.4. RECOMENDACIONES A LA USAID PARA FUTUROS FONDOS DE LA TFCA

Mientras que las recomendaciones anteriores son para el CS y la FCG, también han surgido lecciones aprendidas que le pueden ayudar al Gobierno de los EEUU en su administración y negociación de futuros convenios de la TFCA. Como se señala en repetidas ocasiones a lo largo de esta evaluación independiente, este programa ha sido una muy buena inversión del canje de deuda en los bosques tropicales de Guatemala. Además, la selección de las organizaciones socias y el alto nivel de dedicación y cumplimiento de todos los convenios es un indicio de que el FCA está bien estructurado.

Los puntos adicionales que podrían ser útiles en futuros convenios son:

1. Proporcionar un período de tiempo más largo para el establecimiento completo del Fideicomiso en los países que se basan en el derecho civil y donde no se han establecido anteriormente convenios de la TFCA. Esto reducirá la programación poco realista de subvenciones (ver Sección 3.3.4.1.) y ayudará a garantizar que se cubran todas las legalidades antes de la implementación de las subvenciones. Una solución alterna sería separar los desembolsos de las subvenciones del establecimiento de las subvenciones, permitiendo que el programa inicie de la cuenta del fideicomiso y utilizar el incentivo de las ganancias en intereses como factor de conducción para establecer el fideicomiso;
2. Solicitar planes de gasto a largo plazo como parte del informe anual a la USAID para vigilar las proyecciones de gasto de las subvenciones y ayudar a los Comités de Supervisión estar pensando a largo plazo (ver Sección 4.4.);
3. Garantizar que los fondos se establecen a un nivel lo suficientemente alto para proporcionar un rendimiento anual útil (se recomiendan al menos \$10 millones para el fideicomiso) o solicitar un aporte igual durante las negociaciones de la TFCA (ver Sección 4.5.). Si esto no puede lograrse entonces permitir que fideicomisos más pequeños sean transferidos a fondos de amortización;
4. Considerar requerir un esfuerzo igual en recaudación de fondos por parte del Administrador del Fondo, a fin de que los fondos apalancados se conviertan en un compromiso de los comités de supervisión y las instituciones administradoras para multiplicar el impacto de las metas de conservación. Existe una tendencia razonable por aplazar los gastos de recaudación de fondos, incluso dado el largo tiempo necesario para negociar el financiamiento bilateral y multilateral. Promover un compromiso temprano parece ser lo más sensato para apalancar fondos de la TFCA (ver Sección 4.7.);
5. Considerar qué información de monitoreo sería útil a través de los fondos nacionales para medir el impacto acumulativo del programa del TFCA. Una revisión rápida de otros tres evaluaciones de programas de la TFCA indican problemas similares con el monitoreo y evaluación, incluyendo períodos de subvenciones muy cortos para un monitoreo eficaz; falta de líneas base para medir las estrategias de reducción de amenazas; un rigor irregular

de los receptores con las medidas como por ejemplo “Número de beneficiarios”, etc. La inclusión de una o dos medidas con un financiamiento claro y con instrucciones claras sobre el nivel de rigor requerido sería útil para los esfuerzos locales y proporcionaría mayores oportunidades de aprendizaje cruzado.