



Panamá Fundación NATURA*

La Fundación NATURA es una organización privada, sin fines de lucro, fundada en Panamá en 1991. Desde 1995, la actividad principal de la Fundación NATURA ha sido la administración de fondos provenientes del Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDEICO).

Con los intereses generados por el fondo FIDEICO, Fundación NATURA provee apoyo financiero para iniciativas ambientales y la capacitación de organizaciones no gubernamentales (ONGs), grupos comunitarios y entidades educativas, con énfasis en iniciativas dentro de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Adicionalmente, una gran parte de los recursos se utilizan para apoyar las actividades de operación, mantenimiento y protección de las áreas protegidas del país, a través de donaciones a la Autoridad Nacional del Ambiente..

¿Cómo se originó el Fondo?

En 1991 se establece la Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales NATURA como una asociación sin fines de lucro que tiene por objeto fomentar la protección de los recursos naturales de Panamá. El objetivo de esta creación fue establecer y manejar un fondo permanente que permitiera financiar y fomentar el conocimiento, la gestión y la conservación del ambiente y el desarrollo sostenible en la República de Panamá, con particular énfasis en la Cuenca Hidrográfica del Canal del Panamá.

El proceso se impulsa en 1990 como una iniciativa de un grupo de individuos interesados en la conservación que identificaron la necesidad de crear un mecanismo para el financiamiento de la gestión ambiental. Al principio se pensó capitalizar la organización a través de un canje de deuda por naturaleza pero debido a que el precio de la deuda panameña aumentó considerablemente, el canje de deuda ya no era financieramente viable y no se llevó a cabo. En 1993, USAID contribuyó con US\$ 835.000 como un fondo extinguido dirigido a cubrir los gastos iniciales de operación, financiar pequeñas donaciones en proyectos dentro de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y para la capacitación de las organizaciones ejecutoras. Estos recursos se utilizaron hasta 1996. Luego de varios años de negociación para la creación de un fondo permanente de apoyo a la conservación, en 1995 se establece el Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDEICO) con el aporte inicial de US\$ 25 millones como fondo patrimonial de los cuales, US\$ 15 millones fueron donados por el Gobierno de Panamá, US\$ 8 millones por USAID y US\$ 2 millón por The Nature Conservancy. FIDEICO se constituye mediante un contrato de Fideicomiso al amparo de la Ley de fideicomisos de Panamá y de las disposiciones del convenio internacional con USAID. Así, Fundación NATURA es el fideicomisario, el Gobierno de Panamá es el fideicomitente y TNC el fiduciario que se encarga de la administración financiera de las inversiones. Actualmente, TNC está interesada en transferir la administración de las inversiones a Fundación NATURA una vez que se establezca la capacidad instalada para administrar, monitorear y evaluar el portafolio de inversión.

* El presente caso no es una evaluación sobre la gestión del Fondo sino una descripción tomando como punto de partida la información otorgada por cada uno de los FAs. Este documento no incluye la percepción de otros actores y clientes que tienen alguna relación con el FA y que son externos a la operación del mismo.

Los fondos provenientes de los intereses generados por el fondo patrimonial empezaron a recibirse a finales de 1995. De los intereses generados, que alcanzan un promedio anual de US\$ 1,5 millones, se utiliza hasta un 50% para financiar la operación, el mantenimiento y la protección de 35 áreas protegidas de las 47 que tiene el país; y el restante de los fondos se destina al financiamiento de proyectos ejecutados por ONGs, organizaciones comunitarias y entidades educativas.

Adicionalmente a los fondos antes descritos, la Fundación Interamericana (FIA) firmó en 1998 un acuerdo con Fundación NATURA para canalizar un fondo extinguido de US\$ 308 mil hasta el año 2002. Estos fondos están dirigidos al establecimiento de un Fondo de Desarrollo Local donde FIA contribuye con el 50% de los proyectos financiados y Fundación NATURA contribuye con el restante 50%. Los proyectos financiados con esta iniciativa son de desarrollo comunitario en los mismo temas que trabaja Fundación NATURA.

Fundación NATURA también administra fondos de terceros donde la Fundación no es responsable de la evaluación técnica sino únicamente de los reportes financieros. Este tipo de administración surgió de la necesidad de eficiencia y agilidad en el manejo de fondos de cooperación técnica internacional por parte de instituciones gubernamentales principalmente. La organización cobra entre 3% y 4% de los fondos administrados.

A partir del 2002, Fundación NATURA recibirá US\$ 1,2 millones de recursos extinguidos provenientes de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Gobierno de Panamá, a través de la Autoridad Nacional del Ambiente. Estos recursos, bajo el nombre de Fondo de Inversiones Ambientales (FOIAMI) serán utilizados para el financiamiento de proyectos que respondan a las prioridades identificadas en la Estrategia Nacional del Ambiente. Fundación NATURA ganó una licitación del Gobierno de Panamá para la administración de estos recursos bajo los mismos procedimientos que utiliza la Fundación en la canalización de sus fondos. En este caso, la organización es responsable de la administración, monitoreo y seguimiento tanto técnico como financiero de los proyectos financiados.

¿Cómo funciona Fundación NATURA?

El máximo órgano de gobierno de Fundación NATURA es la Junta de Síndicos integrada por 9 miembros: 3 del Gobierno de Panamá y 6 de la sociedad civil. La participación de los miembros es a nivel institucional, no personal; así, cada institución elige su representante y respectivo suplente. Las instituciones miembros de la Junta de Síndicos de la Fundación NATURA son: (1) Autoridad Nacional del Ambiente, en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, (2) Autoridad del Canal de Panamá, (3) CARITAS Arquidiocesana (es una ONG de tipo social-religiosa representando a la Presidencia de la República), (4) Asociación Nacional de Reforestadores y Afines (ANARAP), (5) Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI), (6) Colegio de Economistas, (7) Instituto Panameño de Arquitectura y Urbanismo (IPAUR), (8) Asociación Panameña de Ejecutivo de Empresas (APEDE) y (9) Vacante (posición vacante que anteriormente ocupaba una ONG ambientalista).

La composición mixta de la Junta de Síndicos se estableció desde la creación de la misma y la composición de las instituciones del sector privado es la que se ha variado en el tiempo. Originalmente, la Junta de Síndicos estaba constituida por 7 miembros; y en 1998 pasaron a ser 9 miembros, siendo los dos nuevos, del sector privado. La selección de las instituciones que forman parte de la Junta de Síndicos la realiza sus miembros. Las funciones principales de la Junta son: la selección de la Dirección Ejecutiva por concurso de méritos, la aprobación de planes operativos y presupuestos y la aprobación final de los proyectos que la institución va a financiar. Los miembros de la Junta de Síndicos actualmente no participan de forma activa en la recaudación de fondos para la institución. La Dirección Ejecutiva ha identificado la necesidad de reestructurar la Junta de Síndicos y establecer Comités de trabajo que les permitan integrar expertos externos en diversos temas de interés institucional.

La gestión operativa de la Fundación está a cargo de la Dirección Ejecutiva que trabaja con un equipo de 16 personas en las áreas de proyectos y administración / finanzas. La organización no cuenta aún con un manual administrativo que compile todas las normas administrativas de la organización, solamente

existen documentos que describen procedimientos separados para diferentes procesos (procedimientos para la adquisición de bienes y servicios donados, descripción de cargos, procedimientos de aprobación de donaciones, y ciclo de proyectos). La Fundación ha establecido un Comité Técnico que se encarga de revisar los proyectos y hacer recomendaciones a la Junta. Este Comité está constituido por 32 personas voluntarias especialistas en temas de interés para la Fundación.

La operación de la Fundación NATURA se financia mediante un porcentaje de los intereses generados por el capital patrimonial. Los costos operativos y administrativos del Fondo se mantienen en un 19-20% de los recursos canalizados anualmente. No existen techos establecidos de manera formal pero este porcentaje ha sido el promedio mantenido en los últimos años. La posibilidad de que los costos operativos del Fondo estén financiados le ha permitido a la institución dedicarse a su misión sin tener que desviar sus esfuerzos a la búsqueda de financiamiento operativo.

En relación a los procesos de planificación de la Fundación, se han realizado varios ejercicios de planificación estratégica. Es así como una misión inicial de “proteger, conservar y recuperar la biodiversidad, los recursos naturales y el ambiente de Panamá a través de la promoción, financiamiento y fortalecimiento de iniciativas ambientales” ahora se ha transformado en “promover y desarrollar acciones de conservación del ambiente a través de la administración y gestión de recursos para el mejoramiento de la calidad de vida de los panameños y las panameñas”. Actualmente, participan en el proceso de la planificación estratégica de la Fundación: la Junta de Síndicos, el equipo operativo, los donantes de FIDECO, el Comité Técnico y los socios y beneficiarios de los recursos. Anteriormente, este era un ejercicio preparado al interior de la Fundación únicamente. Los objetivos y metas establecidos en el proceso de planificación estratégica son la base sobre la que se construyen las misiones y objetivos de los diferentes programas del Fondo.

Dentro de las condiciones favorables que el Fondo ha definido como elementos que facilitan su trabajo se menciona la credibilidad de la sociedad civil frente a los procesos de selección de proyectos que le ha permitido a la Fundación administrar recursos adicionales. Por otro lado, el compromiso del Gobierno y de otros donantes en el establecimiento del fideicomiso ha sido fundamental para asegurar la sostenibilidad en el financiamiento de proyectos y la cobertura de los costos operativos de la institución.

Los retos institucionales para el corto y mediano plazo se centran en el establecimiento de un plan de recaudación de fondos para financiar los programas que se han identificado prioritarios y el diseño de mecanismos formales de coordinación con esfuerzos similares o complementarios de otras organizaciones.

¿Qué financia Fundación NATURA?

Al principio, la Fundación vinculaba las líneas de financiamiento al Programa de Recursos Naturales del Instituto de Recursos Naturales Renovables (actualmente Autoridad Nacional del Ambiente) y a las prioridades establecidas por los donantes del Fideicomiso. Actualmente, se está proyectando vincular la gestión de la Fundación a la Estrategia Ambiental Nacional y a la Estrategia de Biodiversidad. Fundación NATURA tiene tres líneas principales de financiamiento:

(a) Donaciones

Dentro de la figura de donaciones a terceros, la Fundación trabaja en 5 áreas temáticas y actualmente recibe propuestas de forma continua.

(a.1) Agroforestería y Manejo Sostenible de Bosques: Estos proyectos están orientados a aumentar la cobertura boscosa, recuperación de suelos, control de erosión y restauración de habitats. Se da prioridad a proyectos que promuevan corredores biológicos en áreas protegidas y la restauración de ecosistemas. Sólo se financian proyectos donde participe la comunidad local en su ejecución y obtenga beneficios ambientales, sociales y/o económicos.

(a.2) *Manejo de Áreas Protegidas*: Se apoyan proyectos en áreas de influencia de las áreas silvestres protegidas. Estos proyectos pueden tener como metas la preparación de planes de manejo, inventarios de flora y fauna, zonificación, protección, educación ambiental e investigaciones aplicadas o planes de manejo para las áreas protegidas o de influencia.

(a.3) *Conservación de la Biodiversidad*: Estos proyectos buscan proteger y conservar los ecosistemas, sus procesos ecológicos y las especies de flora y fauna que las habitan. Se apoyan proyectos sobre biodiversidad terrestre y acuática e investigación que ayude a la protección y conservación de la biodiversidad.

(a.4) *Disminución o Prevención de la Contaminación de ríos, lagos y zonas costeras*: Estos proyectos deben disminuir o prevenir la contaminación de lagos ríos y zonas costeras. Puede financiarse proyectos de investigación aplicada o proyectos que influyan en las políticas y prácticas sociales o institucionales para facilitar la toma de decisiones en este área.

(a.5) *Ecoturismo*: Se apoyan proyectos de ecoturismo de ONGs, grupos comunitarios y entidades educativas que beneficien a las comunidades adyacentes a áreas protegidas, promuevan la educación ambiental y conservación de los recursos naturales.

En esta línea de financiamiento existen tres tipos de subsidios: (1) pequeños subsidios con proyectos de hasta de US\$ 15,000 dólares en 2 años, (2) medianos subsidios con proyectos de hasta US\$ 30,000 en tres años y (3) grandes subsidios con proyectos de hasta US\$ 70,000 en dos años.

Dentro de la Guía para la formulación de propuestas que en la actualidad se maneja en el Programa de Donaciones, existen algunos criterios de elegibilidad que orientan la integración de los componentes sociales dentro del portafolio de proyectos financiados por el Fondo: (1) solo se financiarán proyectos en los que participe la comunidad en su ejecución y, preferiblemente, en todas las etapas del ciclo de proyectos, (2) se promueve que las comunidades locales obtengan beneficios ambientales, sociales y económicos de los proyectos financiados, (3) el proyecto debe mejorar el ambiente y las condiciones de vida de las poblaciones y (4) para las pequeñas donaciones, los proyectos deben estar ubicados en áreas de pobreza rural o urbana. Por otro lado, se acepta cubrir dentro del proyecto, el pago de una cierta cantidad de jornales que representan un empleo temporal, tanto a nivel de ejecutores como de beneficiarios. Adicionalmente, se aceptan y promueven componentes productivos dentro de algunos proyectos para el beneficio de los socios con el objetivo de fomentar la autogestión y la continuidad del proyecto.

Las visitas técnicas trimestrales generan informes sobre: actividades desarrolladas, problemas observados en la implementación, logros con relación a las metas identificadas en las propuestas, grado de ejecución y recomendaciones. Las visitas de supervisión financiera / contable son una herramienta para verificar los documentos presentados por los beneficiarios (facturas, recibos, conciliaciones bancarias, cheques, etc.). Los informes técnicos de los beneficiarios proporcionan documentación de los resultados logrados, las actividades del período, el número de beneficiarios (por género), dificultades encontradas y proyecciones para los futuros trimestres. Adicionalmente, se ha identificado necesario sistematizar las experiencias de los proyectos financiados con el objetivo de identificar lecciones, facilitar la evaluación de impactos posterior y evaluar la sostenibilidad de las iniciativas una vez que el financiamiento de la Fundación haya terminado. Los costos asociados al monitoreo y evaluación de proyectos representan un 12% de los gastos operativos de la Fundación.

Hasta el momento, se han financiado 95 proyectos por más de US\$ 10,1 millones de los cuales US\$ 5,2 millones fueron contribución de NATURA y el resto proviene de contrapartidas de los beneficiarios de los proyectos.

(b) Programa de Fortalecimiento Institucional de ONGs y afines

El fortalecimiento institucional de terceros ha sido considerado uno de los pilares de la gestión de la Fundación. Aunque desde el inicio se realizaban acciones de capacitación, es en 1998 cuando se crea formalmente el Programa de Fortalecimiento Institucional de ONGs ambientales con el objetivo de contribuir al desarrollo de una base amplia y fuerte de ONGs que trabajan en el manejo sustentable de recursos naturales y promuevan la participación de otros actores en sus iniciativas. Al principio, solamente las ONGs ejecutoras de proyectos de la Fundación recibían capacitación. Sin embargo este criterio ha variado y se han incorporado otras organizaciones con potencial de ejecutar proyectos ambientales en el futuro. El Programa de Fortalecimiento define tres grandes ejes: (1) fortalecimiento de capacidades, (2) apoyo a iniciativas ambientales y (3) promoción de participación. Entre las actividades de capacitación se cubren aspectos técnicos, administrativos y organizacionales que hayan resultado de los ejercicios de identificación de necesidades de fortalecimiento, de la evaluación de los capacitadores y de las observaciones de campo y evaluaciones de proyectos. Los eventos de capacitación incluyen seminarios, pasantías, conferencias, talleres, reuniones u encuentros organizacionales.

Actualmente, la Fundación se encuentra promoviendo y fortaleciendo a nivel nacional, 4 redes regionales de organizaciones interesadas en la protección ambiental de sus respectivas zonas geográficas. Estas redes reciben apoyo financiero y técnico para el desarrollo de reuniones, para sus planes de trabajo y en algunos casos, para el proceso de planificación estratégica.

Respecto al monitoreo y evaluación de esta iniciativa, se realizan evaluaciones de resultados periódicamente; sin embargo, uno de los retos es establecer mecanismos para evaluar el impacto de estas actividades. A través de este programa se han beneficiado más de 2.200 personas de 450 organizaciones no gubernamentales, comunitarias y educativas que trabajan en el área ambiental por un monto aproximado de US\$ 350.000

(b) Programa de Donaciones a las Áreas Protegidas a través de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

Desde 1995 a la fecha, la Fundación NATURA ha donado a la ANAM más de US\$ 5,1 millones para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas según lo establece el contrato de donación de FIDECO. Estos fondos actualmente constituyen uno de los principales aportes que recibe el Sistema de Áreas Protegidas de Panamá.

Este programa beneficia a 35 áreas protegidas bajo 13 diferentes categorías de manejo. Adicionalmente, el Programa beneficia a tres Direcciones Nacionales (Patrimonio Natural, Fomento a la Cultura Ambiental y Planificación) bajo los componentes de operaciones, mantenimiento de bienes e infraestructura, protección de recursos naturales en programas de prevención de incendios, demarcación de límites y rotulación. Desde el año 2000, las áreas protegidas beneficiadas con el Programa de Donaciones FIDECO están utilizando ejercicios de planificación estratégica para la elaboración de planes operativos anuales. El plan operativo es evaluado en sesiones programadas para este fin. Adicionalmente, como requisito de FIDECO, la Autoridad Nacional del Ambiente ha adoptado la Estrategia de Monitoreo de PROARCA-CAPAS como instrumento de medición del avance de la gestión de las áreas protegidas.

Anualmente la ANAM presenta a consideración de la Junta de Síndicos de la Fundación NATURA un presupuesto con planes y proyectos a ser ejecutados. La Junta lo considera y decide si está de acuerdo en apoyar, con los recursos de FIDECO, los planes operativos presentados. De acuerdo a los términos de FIDECO, Fundación NATURA tiene el mandato de realizar el monitoreo y evaluación técnica de los fondos y de los planes de trabajo respectivos. Dentro de los principales rubros que se han cubierto están aquellos de protección, mantenimiento y operación incluyendo lo relacionado a la elaboración de planes de manejo, evaluaciones ecológicas rápidas, la demarcación y señalización de estas áreas protegidas. Se ha impulsado además, el apoyo a guardaparques tanto en el suministro de uniformes y botas, como en la alimentación y combustible necesario para su trabajo. Asimismo, las áreas protegidas se han

dotado de equipo de oficina, transporte y comunicaciones necesarios para sus actividades operativas y de patrullaje.

Uno de los retos que la institución tiene que enfrentar en el futuro es el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de impactos en los proyectos financiados a la ANAM. El monitoreo y evaluación de resultados hasta el momento se realiza mediante visitas técnicas semestrales, dos visitas anuales para la supervisión financiera y contable e informes técnicos trimestrales de las áreas protegidas beneficiarias.

¿Cómo se administran los fondos?

Fundación NATURA realiza una auditoría anual que es llevada a cabo por una firma auditora aprobada por USAID, como principal donante de FIDECO.

El manejo financiero del fondo patrimonial lo lleva a cabo el Fiduciario del Fideicomiso que en el caso de Fundación NATURA es The Nature Conservancy. Como parte de la política de inversión, se generó un colchón para evitar la erosión del capital por concepto de inflación. Sin embargo, después de la caída de los rendimientos en los dos últimos años, este colchón fue utilizado en su totalidad. Fundación NATURA no participa en la administración de estos recursos lo que en su momento, impidió que la organización se pudiese preparar operativamente para la reducción drástica de los recursos generados por el fondo patrimonial durante los últimos años.

Lecciones aprendidas

- Es importante sistematizar la información de proyectos desde el inicio para poder aprender de las lecciones anteriores y tener una memoria institucional accesible que luego permitirá evaluar los impactos con mayor facilidad.
- Participar en iniciativas nacionales y regionales como REDLAC, UICN, Corredor Biológico mesoamericano, entre otras, ha permitido retroalimentar las acciones que realiza el Fondo.
- Las estrategias de inversión deben reflejar y ajustarse al flujo de efectivo requerido en los programas ejecutados por la organización.
- Establecer desde el principio, estrategias de comunicación eficaces.
- Elaborar Manuales de Operación y Procedimientos en las fases tempranas de la organización.
- Las evaluaciones intermedias de los proyectos permiten detectar debilidades y hacer los ajustes pertinentes.
- La retroalimentación de los receptores de recursos es esencial para mejorar los servicios ofrecidos.
- El sistema continuo de recepción de propuestas a lo largo del año impone una carga de trabajo excesiva y dificulta la planificación.
- El proceso de recepción de propuestas debe permitir separar entre organizaciones con distintas capacidades de gestión y ejecución.

Contacto

Fundación NATURA, como el Fideicomisario del Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDECO)
Zuleika Pinzón, Directora Ejecutiva
Dirección: Apartado 2190, Panamá 1, Panamá
Teléfono: 232-8773
Fax: 232-7613
E-mail: info@naturapanama.org / zpinzon@naturapanama.org
Web site: www.naturapanama.org

Field Code Changed

Bibliografía

Global Environment Facility. *Evaluation of Experience with Conservation Trust Funds*. Washington D.C., Estados Unidos. Noviembre 1998.

Global Environment Facility. *Building Strategic Focus in a Conservation Trust Fund*. GEF Lessons Notes No. 6. Febrero 1999.

Ecofondo. *Consulta Regional Sobre Fondos Ambientales Nacionales en América Latina y el Caribe, Reporte Final*. Cartagena, Colombia. 1996.

IUCN, The Nature Conservancy, WWF. *First Global Forum on Environmental Funds, Santa Cruz, Bolivia*. Washington D.C., Estados Unidos. 1994.

Norris, Ruth, ed. *The IPG Handbook on Environmental Funds: A Resource Book for the Design and Operation of Environmental Funds*. Pact Publications. Nueva York, Estados Unidos. 2000.

PNUD. *Informe del Taller sobre Fortalecimiento de los Fondos Ambientales en América Latina y el Caribe, Yucatán, México*. 1997.