



FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL
INFORME DE EVALUACIÓN ANUAL
EJERCICIO ECONÓMICO 2017

DE-072-2018

Secretaría Técnica de la Autoridad
Presupuestaria



1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA ENTIDAD

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) es un órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental, que pertenece al Sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial. Dicha institución tiene su origen en la Ley No. 7174, Ley Forestal del 28 de junio de 1990 (derogada posteriormente por la Ley No. 7575), la cual establecía en el artículo 24, la constitución de fideicomisos para financiar actividades de desarrollo forestal, realizadas por el sector privado, creándose por medio del reglamento de dicha ley, el Departamento de Financiamiento Forestal, con el objetivo de consolidar el financiamiento de actividades forestales.

Todas las acciones están dirigidas a mejorar el estado del Sector forestal mediante opciones de financiamiento como el Programa de Pago de Servicios Ambientales (PPSA) y crédito forestal, a la vez que trabaja en la búsqueda de recursos adicionales, mediante la comercialización de proyectos de venta de carbono, convenios con empresas privadas que compensan su emisión de gases de efecto invernadero (GEI). La institución cuenta con recursos de Financiamiento Forestal de Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias; artículo 14 del Decreto No. 32868 MINAE y del canon por concepto de Aprovechamiento de Aguas.

2. GESTIÓN FINANCIERA

El siguiente cuadro contiene los datos de los recursos presupuestados y ejecutados al 31 de diciembre de 2017, cubiertos con Ingresos no tributarios, Multas, sanciones, remates y confiscaciones; Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados e Instituciones Públicas Financieras, Transferencias de Capital del Gobierno Central y de financiamiento (superávit).

Como se puede observar en el cuadro, el FONAFIFO ejecutó el 75% de los recursos programados para el 2017. Al respecto, la partida que alcanzó un porcentaje superior al 90% fue Remuneraciones con un 94%, mientras que las otras partidas presupuestarias tuvieron ejecuciones por debajo del 85%. Valga indicar, que dichos montos, son consistentes con la liquidación presupuestaria 2017 (oficio DFCF-OF-0052-2018).



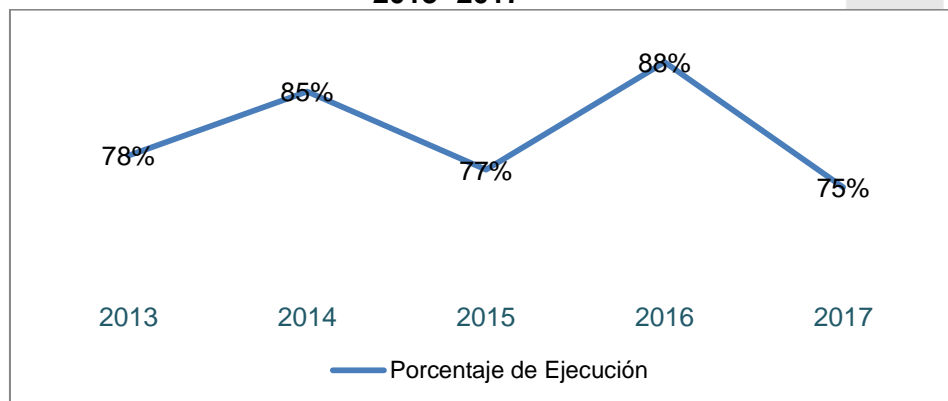
Cuadro 2.1
FONAFIFO: Comparativo del monto presupuestado y ejecutado
Según partida, al 31 de diciembre de 2017
En colones y porcentajes

Partida	2017		
	Monto Presupuestado	Monto Ejecutado	% Ejecución
0-Remuneraciones	1.819.571.448	1.719.069.676	94
1-Servicios	678.822.691	573.120.527	84
2-Materiales y Suministros	17.634.003	12.166.532	69
3-Intereses y Comisiones	3.500.000	2.971.842	85
5-Bienes Duraderos	182.446.338	155.805.381	85
6-Transferencias Corrientes	17.240.948.544	14.058.016.037	82
9-Cuentas Especiales	2.151.275.069	-	-
TOTAL GENERAL	22.094.198.093	16.521.149.995	75

Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO.

Durante los últimos cinco años, el nivel de ejecución de los recursos asignados ha sido relativamente bajo, con excepción del 2016 que fue del 88%, siendo 2017 la ejecución más baja. Lo anterior se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 1
FONAFIFO: Porcentaje de ejecución presupuestaria
2013- 2017



Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO

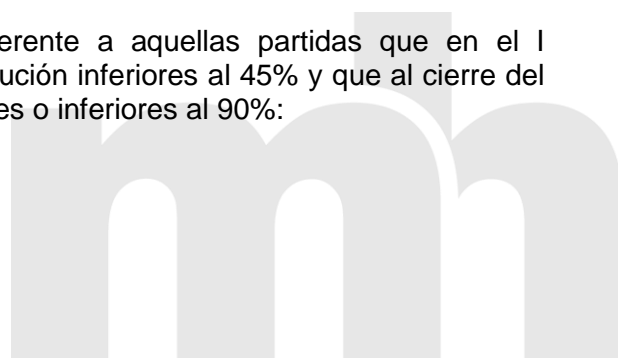
En el siguiente cuadro se realiza una síntesis de los factores que la institución señala que incidieron en la ejecución presupuestaria en partidas con ejecución igual o menor a 90%:

Cuadro 2.2
FONAFIFO: Factores que afectaron la ejecución presupuestaria
Al 31 de diciembre de 2017

Partidas Presupuestarias	Factores que incidieron en la ejecución	Observaciones
1. Servicios	*. Acatamiento a las regulaciones establecidas en el Decreto No. 40540-H "Contingencia Fiscal"	La institución manifiesta que por la naturaleza institucional, su principal insumo para brindar sus productos es el personal (remuneraciones 94% de Ejecución), y la ejecución de las demás partidas no afectó significativamente el logro de la programación física. Además, la institución aporta las medidas correctivas para mejorar el nivel de ejecución de las partidas, no obstante se observa que la subejecución aumentó con respecto a los años anteriores.
2. Materiales y Suministros	*. Existieron contrataciones en donde los proveedores no cumplieron con el plazo de entrega *. Se realizaron contrataciones a un menor precio de lo presupuestado *. Acatamiento a las regulaciones establecidas en el Decreto 40540-H sobre contingencia fiscal	
5. Bienes Duraderos	*. Acatamiento a las regulaciones establecidas en el Decreto 40540-H sobre contingencia fiscal *. Se realizaron contrataciones a un menor precio de lo presupuestado	
6. Transferencias Corrientes	*. Las transferencias corrientes están dirigidas a los beneficiarios de contratos por servicios ambientales. Durante el periodo existieron beneficiarios que no presentaron su solicitud para el pago respectivo y en otros casos no cumplieron con los requisitos para el pago respectivo. *. Los recursos provenientes de la transferencia del Presupuesto Nacional no ingresaron oportunamente.	

Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO

Seguidamente se presenta la información referente a aquellas partidas que en el I Semestre 2017 presentaron porcentajes de ejecución inferiores al 45% y que al cierre del ejercicio económico mostraron porcentajes iguales o inferiores al 90%:



Cuadro 2.3
FONAFIFO: Factores que incidieron la ejecución presupuestaria
Al 31 de diciembre de 2017

Partidas Presupuestarias	Razones que afectaron la ejecución presupuestaria	Observaciones
1. Servicios	-Acatamiento a las regulaciones establecidas en el Decreto No. 40540-H "Contingencia Fiscal".	Se observa que las partidas con ejecución menor al 45% en el I semestre 2017, continúan siendo las mismas del II semestre 2017.
2. Materiales y Suministros	-Existieron contrataciones en donde los proveedores no cumplieron con el plazo de entrega. - Se realizaron contrataciones a un menor precio de lo presupuestado. - Acatamiento a las regulaciones establecidas en el Decreto 40540-H sobre contingencia fiscal.	
5. Bienes Duraderos	-Se realizaron contrataciones a un menor precio de lo presupuestado. - Acatamiento a las regulaciones establecidas en el Decreto 40540-H sobre contingencia fiscal.	
6. Transferencias Corrientes	- Las transferencias corrientes están dirigidas a los beneficiarios de contratos por servicios ambientales. Durante el periodo existieron beneficiarios que no presentaron su solicitud para el pago respectivo y en otros casos no cumplieron con los requisitos para el pago respectivo. - Los recursos provenientes de la transferencia del Presupuesto Nacional no ingresaron oportunamente.	

Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO

La institución indica que entre los factores que incidieron en la ejecución presupuestaria del periodo 2017 se encuentra la aplicación del Decreto Ejecutivo 40540-H. De acuerdo con el artículo 6° del Decreto Ejecutivo 40540-H "*Contingencia Fiscal*", lo que hace es flexibilizar la utilización del superávit libre (restricciones dispuestas en el artículo 7° del Decreto Ejecutivo N° 32452-H y sus reformas), con la finalidad de atender el interés de la colectividad, el servicio público y los fines institucionales, así como permitir a las instituciones que reciben transferencias del Presupuesto Nacional, que de manera excepcional y no permanente, puedan financiar gastos con recursos de superávit libre.

No obstante según nuestros registros, durante el periodo 2017 el FONAFIFO no hizo uso de la flexibilización indicada en dicho Decreto, ni tramitó ningún documento presupuestario con el cambio de fuente de financiamiento; además, solo tramitó tres modificaciones presupuestarias, donde una de ellas trasladó recursos a Cuentas Especiales por la suma de ¢74,06 millones.

Sobre transferencias

Con base en la Liquidación Presupuestaria al 31 de diciembre del 2017, se observa que en la partida de Transferencias Corrientes se presupuestó la suma de ¢17.240,94 millones, para atender las obligaciones de la actividad sustantiva y de apoyo del FONAFIFO, siendo que al cierre del ejercicio económico logró una ejecución del 82% (¢14.058,0 millones). No obstante, en cuanto a los recursos destinados específicamente a entidades, se observan seguidamente:

Cuadro 2.4
FONAFIFO: Detalle de Transferencias realizadas a otras instituciones
Al 31 de diciembre de 2017

Entidad	Monto presupuestado	Monto Ejecutado	% Ejec.
<i>Comisión Nacional de Emergencias</i>	12.000.000,00	13.482.404,00	100%
<i>Sistema Nacional de Áreas de Conservación</i>	200.990.744,00	200.990.744,00	100%
<i>Oficina Nacional Forestal</i>	101.250.976,00	101.250.976,00	100%

Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO

3. RESULTADOS DE LA GESTIÓN

2.1. Programas con producción cuantificable

El presente análisis se enfocará en los grados de cumplimiento de las metas de producción que se clasificaron de acuerdo con los siguientes parámetros:

Cumplido	100%
Parcialmente cumplido	76% - 99%
No cumplido	0% - 75%

En el siguiente cuadro se muestra el grado de cumplimiento de las metas de producción programadas por la entidad en el año 2017, para el único programa sustantivo, tomando como sustento la información suministrada por la institución y los parámetros indicados anteriormente:

Cuadro 3.1.1
FONAFIFO: Grado de cumplimiento de metas de producción
Al 31 de diciembre de 2017

Programa	Meta					Grado de cumplimiento		
	Producto	Unidad de medida	Programada	Alcanzada	% alcanzado	C	P.C	N.C
Programa 879 Financiamiento Forestal	Pago por Servicios Ambientales (PPSA)	Número de hectáreas y plantaciones sometidas al PPSA	300.000,00	296.978,38	99%		X	
		Cantidad de beneficiarios del PPSA.	800	944	100%	X		
		Porcentaje de cobertura del PPSA en relación con el área total de hectáreas de tierra forestal	Igual o Mayor a 15%	14,49%	97%		X	
		Monto anual de ingresos adicionales por comercialización de proyectos y servicios derivados del PPSA.	2.300.000,00	2.471.168,07	100%	X		
		Cantidad de toneladas de carbono equivalente comercializadas en el mercado doméstico de carbono	33,490	50,778	100%	X		
	Crédito Forestal	Monto anual colocados en créditos forestales	993.000.000	568.161.625,76	57%			X
		Porcentaje de créditos forestales tramitados en <45 días	80%	97%	100%	X		
	"Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación" REED+	Reducción de emisiones netas en toneladas de dióxido de carbono equivalente (t cO2 equiv.Año1)	(5.778.142,0)	(4.159.892,0)	100%	X		
							5	2

Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO

Sobre los resultados alcanzados en las metas de producción del único programa sustantivo del FONAFIFO, se observa que de las 8 metas de producción establecidas por la institución, cinco de ellas se ubican en la categoría de "Cumplido", dos en la categoría de "Parcialmente cumplido" y una se ubica en "No cumplido".

Llama la atención, que dentro de las metas cumplidas cuatro presentan altos grados de cumplimiento (118%, 107%, 152% y 121%), orientadas a mejorar el estado del sector forestal mediante opciones de financiamiento (Pago de servicios ambientales y crédito forestal), lo cual refleja una subestimación de las metas; además, se incluye la meta relacionada con "Reducción de emisiones netas en toneladas de dióxido de carbono equivalente (t cO2 equiv.Año1)", cuyo resultado fue de -4.159.892 toneladas,

sobrepasando en un 28% la meta programada de -5.778.142 toneladas, obteniendo un grado de cumplimiento del 128%, ubicándolo en la categoría “Cumplido”, por cuanto se trata de un indicador descendente.

Para determinar la efectividad de los indicadores de producto, se utilizó un sistema de calificación constituido por tres categorías con sus respectivos rangos de porcentajes de cumplimiento y ejecución de recursos:

Efectividad	Cumplimiento del indicador		Ejecución de recursos
Efectivo (E)	Cumplido	100%	100%
Parcialmente Efectivo (PE)	Parcialmente cumplido	76%- 99%	76%-99%
No Efectivo (NE)	No cumplido	0% -75%	0%-75%

Nota: En los casos en que no se cumpla con los rangos establecidos tanto para cumplimiento del indicador como para la ejecución de recursos para cada una de las categorías de efectividad, será clasificado como “No Efectivo”, por cuanto refleja debilidades entre la planificación física y financiera.

En el siguiente cuadro se presenta la información referente a los productos e indicadores por programa presupuestario y la efectividad mostrada en el periodo en estudio:

Cuadro 3.1.2
FONAFIFO: Cantidad de productos e indicadores
Por programa presupuestario y efectividad
Al 31 de diciembre de 2017

Programa	Cantidad		Efectividad		
	Productos	Indicadores	Efectivo	Parcialmente Efectivo	No Efectivo
Programa 879 Financiamiento Forestal	3	8			8
					8

Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO

Como se observa, el 100% de las metas se ubican en “No Efectivos”, considerando la metodología establecida y no porque incumplieran la meta, sino porque su ejecución fue inferior a lo programado y deben ubicarse en ese nivel; por lo cual el FONAFIFO deberá mejorar su formulación con el fin de no presupuestar más de lo requerido.

Dentro de los indicadores que obtuvieron menor grado de efectividad, se encuentra el denominado “*Monto anual colocado en créditos forestales*”, el cual, según la institución fue afectado por factores externos como es la caída en indicadores de la actividad económica nacional, principalmente en sector construcción, al utilizar cada vez menos la madera como materia prima, lo que desestimula a productores en actividades de reforestación, situación que llevó a la institución tomar algunas medidas con el fin de presentar mejores opciones de financiamiento factible para los productores forestales.

Valga indicar, que según nuestros registros, las medidas correctivas que la institución propuso en el Informe de Evaluación del Ejercicio Económico del 2016, para implementar durante el 2017, fueron las siguientes:

“Disminución de los procesos de formalización y pago de los contratos nuevos y hacer ajustes en la programación física para que sea consecuente y se maximice aún más el uso de los recursos; con el cambio del reglamento de la Ley Forestal, tendrá más tiempo de acción para la colocación de hectáreas de plantaciones y bosques bajo el PPSA y así mejorar la ejecución presupuestaria”.

Con tales medidas correctivas aplicadas durante el 2017 y las justificaciones de su ejecución, el cumplimiento de las metas ha sido relativamente favorable, con metas alcanzadas mayores de 97%, con excepción de los indicadores “Monto anual de créditos forestales” (57%) y “Reducción de emisiones netas en toneladas de dióxido de carbono” (72%), sin embargo, la ejecución de los recursos, estuvieron entre el 75% y el 86%, mientras que los dos indicadores anteriores entre el 58% y 19%, respectivamente.

La gestión del programa desarrollado por la institución se relaciona directamente con acciones dirigidas a mejorar el estado del Sector Forestal, que contribuyen con su misión institucional y con los logros vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

Para el ejercicio económico 2017, la institución contó con las siguientes metas de producción e indicadores de desempeño asociados a producto:

Cuadro 3.1.3
FONAFIFO: Indicadores de productos no efectivos

Producto	Indicador
Pago de Servicios Ambientales	Número de hectáreas y plantaciones sometidas al PPSA.
	Cantidad de beneficiarios del PPSA.
	Porcentaje de cobertura del PPSA en relación con el área total de hectáreas de tierra forestal
	Monto anual de ingresos adicionales por comercialización del PPSA
	Cantidad de toneladas de carbono equivalente comercializadas en el mercado doméstico de carbono
Crédito Forestal	Monto anual de créditos forestales
	Porcentaje de créditos tramitados en <45 días
Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación REED+	Reducción de emisiones netas en toneladas de dióxido de carbono equivalente (t cO2 equiv.Año1)

PPSA: Pagos por Servicios Ambientales

Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO

En términos generales, si bien al cierre del periodo 2017 el FONAFIFO no logró la efectividad esperada según lo programado y presupuestado en las metas de producción e indicadores de desempeño asociados a los productos, generados en el único programa sustantivo que cuenta la institución; no obstante, dentro de los logros relevantes, la institución informa que durante el año se han pagado 11.447,6 hectáreas en territorios indígenas como parte del PPSA, también se han incorporado más de 57 mil hectáreas en

el programa durante el 2017, es decir, que hay mayor concentración de hectáreas pagadas dentro del año, contratos nuevos y vigentes en la regiones Atlántica y Brunca, implicando una mayor inversión y cobertura en la protección del bosque, lo que evidencia que se cumple con la misión institucional y el objetivo programático.

Seguidamente se presentan los indicadores de producto antes mencionados, clasificados como “no efectivos”:

Cuadro 3.1.4
FONAFIFO: Cantidad programada y alcanzada de las metas de producción
Y los indicadores de desempeño asociados al producto
Al 31 de diciembre de 2017

Descripción de Indicador de desempeño asociado a producto (P)	Cantidad	
	Programada	Alcanzada
Número de hectáreas y plantaciones sometidas al PPSA (P)	300.000,00	296.978,38
Cantidad de beneficiarios del PPSA. (P)	800	944
Porcentaje de cobertura del PPSA en relación con el área total de hectáreas de tierra forestal. (P)	Igual o Mayor a 15%	14,49%
Monto anual de ingresos adicionales por comercialización del PPSA. (P)	2.300.000,00	2.471.168,07
Cantidad de toneladas de carbono equivalente comercializadas en el mercado doméstico de carbono. (P)	33,490	50,778
Monto anual de créditos forestales. (P)	993.000.000,00	568.161.625,76
Porcentaje de créditos tramitados en <45 días. (P)	80%	97%
Reducción de emisiones netas en toneladas de dióxido de carbono equivalente (t cO2 equiv.Año1).v(P)	(5.778.142,00)	(4.159.892,000)

PPSA: Pagos por Servicios Ambientales

(P) Desempeño asociado a producto

Fuente: Elaboración STAP con base en datos suministrados por el FONAFIFO

4. OBSERVACIONES

Como se ha señalado, el nivel de ejecución de los recursos asignados durante los últimos cinco años ha sido bajo, con excepción de 2016 que fue de 88%, no obstante, 2017 presenta la ejecución más baja (75%).

De las ocho metas de producción, cinco se cumplieron, dos se cumplieron parcialmente y la restante no fue cumplida. En cuanto a la efectividad de sus indicadores de desempeño (relación cumplimiento del indicador y la ejecución de recursos), se determinó que de los ocho indicadores planteados por la institución, todos se ubican en “no efectivos” de acuerdo con la metodología de evaluación.

5. DISPOSICIONES

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, debe realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar mayores niveles de ejecución y mejorar la calidad de la programación (metas de producción e indicadores de desempeño asociados a producto), para la consecución de sus objetivos, misión institucional y generar un impacto positivo sobre la población a la que dirigen su accionar y de esta manera disminuir las debilidades entre la planificación física y financiera mediante una adecuada gestión de los recursos públicos.

Adicionalmente, respecto de la calidad de la programación se requiere:

- Procurar que la ejecución de indicadores y recursos financieros asignados sea consistente, para lograr el cumplimiento efectivo en la totalidad de la programación.
- Valorar y tomar las medidas pertinentes para mejorar la planificación en todas las metas programadas y que se ajusten al presupuesto, con el fin de evitar ejecuciones muy bajas y/o metas que sobrepasen el 100%.
- Revisar el planteamiento de la meta relacionada con “*Porcentaje de créditos tramitados en 45 días*”, por cuanto está orientado a disminuir los tiempos de respuesta al trámite de las operaciones de crédito. En cuanto a la meta de “*Reducción de emisiones netas en toneladas de dióxido de carbono equivalente*”, si bien indican que cambió la metodología de cálculo, no queda claro el resultado obtenido, porque también se constituye un indicador descendente.

Elaborado por: José Alejandro Valderrama Velasco Analista Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	Revisado por: María de los Ángeles López Navarro Jefe Sectorial a.i. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

