

# DIAGNÓSTICO DE LOS PROCESOS ACTUALES DEL FAN



Verónica Gómez M.

PROCESO DE CREACIÓN DEL NUEVO MECANISMO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO QUE REEMPLAZARÁ  
AL FAN Y SU TRANSICIÓN - COMPONENTE DE PROCESOS



## Tabla de contenido

1. ANTECEDENTES .....	2
2. OBJETIVOS.....	3
GENERAL .....	3
ESPECÍFICOS .....	3
3. METODOLOGÍA .....	3
4. DESARROLLO .....	4
Análisis FODA .....	4
Perspectiva de los Cooperantes.....	6
Análisis Documental.....	7
5. CONCLUSIONES.....	9
6. RECOMENDACIONES.....	10
7. ANEXOS .....	12
Anexo 1 .....	12
Anexo 2 .....	14
Anexo 3 .....	15



## PRIMER PRODUCTO

### DIAGNÓSTICO DE LOS PROCESOS ACTUALES DEL FAN

#### 1. ANTECEDENTES

- Mediante Decreto Ejecutivo No. 998 de fecha 10 de abril de 2016, el Presidente de la República dispuso la disolución del Fondo Ambiental Nacional y mediante Acuerdo Ministerial No. 035 de 14 de abril de 2016, encargó su liquidación a la Comisión Liquidadora conformada por tres delegados del Ministro del Ambiente.
- El Fondo Ambiental Nacional (FAN) administraba los Fondos de Áreas Protegidas (FAP), de Control de Especies Invasoras de Galápagos, de Aportes Especiales Socio Bosque, entre otros; a través de mecanismos de manejo específicos en base a los requerimientos de cada donante.
- El FAN administró un patrimonio de alrededor de USD 64'254.255, por cerca de 15 años, resultado de diferentes acuerdos de cooperación internacionales.
- El nuevo mecanismo financiero busca cumplir con las atribuciones que no se encontraba ejecutando y que eran parte de su accionar, como la propuesta de programas y proyectos prioritarios para el país y la búsqueda de financiamiento a través de la captación de nuevos recursos, es decir desarrollar un *pool* de proyectos y cooperantes que puedan conectarse a través de mecanismos legales y operativos sencillos y eficientes.
- El Ministerio del Ambiente, en calidad de la Autoridad Ambiental a cargo de la comisión liquidadora propone, con apoyo del PNUD, la contratación de una consultoría para la evaluación de las implicaciones legales, fiduciarias y de procesos de proponer un nuevo mecanismo que asuma las atribuciones y compromisos legales del liquidado FAN, así como, la captación de nuevos recursos para la intervención de la nueva institucionalidad.
- Como primer paso de la consultoría de Procesos, se ha definido la necesidad de recopilar la información formal e informal relativa al FAN, para generar un diagnóstico de la situación de procesos actual.
- Adicional a la metodología de búsqueda y análisis de información planteada, se utilizó como insumo la información recabada en el taller llevado a cabo el 21 de octubre de 2016 con las entidades cooperantes del FAN.
- El presente informe cuenta con cinco puntos: 1) el planteamiento de los Objetivos del diagnóstico, 2) la definición de la Metodología, 3) el Desarrollo del análisis, 4) las Conclusiones y finalmente 5) las Recomendaciones.



## 2. OBJETIVOS

### GENERAL

Identificar el estado del FAN previo a su liquidación desde la perspectiva estratégica, operativa, y administrativo – financiera.

### ESPECÍFICOS

- Conocer las generalidades del manejo del FAN mientras se encontraba en operación, fortalezas y debilidades desde la perspectiva de todos sus actores.
- Recopilar los fundamentos para el análisis de las propuestas de mejora para el nuevo mecanismo de cooperación.
- Identificar los inconvenientes que se produjeron en el antiguo FAN a fin de corregirlos en la implementación del nuevo fondo.

## 3. METODOLOGÍA

- Revisión de Información general relativa al FAN
  - Normativa legal
  - Convenios
  - Manuales Operativos
  - Informes de Gestión
  - Informes de Auditoría
  - Información del Fideicomiso

- Entrevistas

Se mantuvo conversaciones con diferentes actores relacionados con el FAN con el objetivo de complementar la información provista en la documentación formal y recabar percepciones sobre el desempeño, necesidades y oportunidades de mejora del FAN.

- Elaboración del análisis FODA

Una vez recabada la información desde las fuentes disponibles, se llevó a cabo el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, considerando las perspectivas, política, legal, estratégica y operativa con el objetivo de mapear los puntos principales de evaluación y propuesta de mejora.

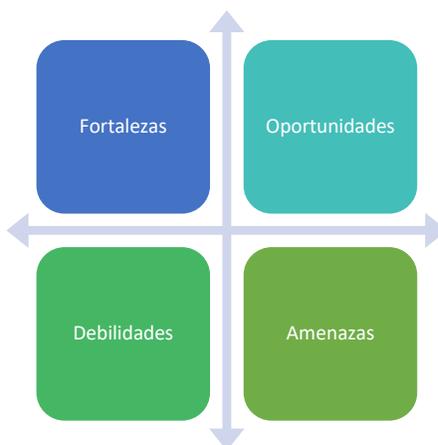
- Análisis de situación actual y situación deseada

Este paso tiene por objeto identificar los puntos más relevantes que requieren análisis de implicaciones de cambio, definición por parte de los responsables del proceso e implementación de los cambios, ya sea de forma operativa, como a través de instrumentos legales.

## 4. DESARROLLO

### Análisis FODA

A continuación, se detalla la información resultante del análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:



### Fortalezas

- Estratégica
  - Confianza de los cooperantes por cumplimiento en asignaciones a Programas y Proyectos y reportes requeridos y normados por ellos.
  - Seguridad en el manejo del capital semilla.
- Operativa
  - Ágil entrega de recursos a los proyectos y programas ambientales.
  - Procedimientos financieros definidos y documentados.

### Debilidades

- Estratégica
  - Miembros del Directorio podían ser reelectos indefinidamente.
  - Escasa participación del Estado en las definiciones del FAN.
  - Poca articulación entre los objetivos del FAN y las políticas y prioridades ambientales del país.



- No se captaron nuevos aportes significativos para el FAN.
- Los fondos siguen operando, pero en la documentación disponible, no se evidenció un informe de impacto ambiental de las acciones del FAP en la conservación en los 20 años de operación del FAN.
- Operativa
  - Estructura operativa costosa del FAN, superaba su presupuesto y acarrea déficit desde el 2008, el cual llegó a \$121.000 en el 2016.
  - Enfoque del FAN en administración financiera, lo cual se reflejaba en su nómina y procesos internos.
  - Falta de enfoque en resultados ambientales en la operación del FAN.
  - Si bien varios procesos cuentan con indicadores definidos, no se evidencia medición objetiva de eficiencia, ni resultados.

### **Oportunidades**

- Política
  - Existe la disposición de definir un nuevo y mejorado mecanismo financiero por parte de la Comisión Liquidadora.
- Estratégica
  - Redefinir el alcance de las atribuciones y responsabilidades del FAN.
  - Fortalecer la misión del FAN hacia un enfoque técnico en materia ambiental, que entregue valor agregado a la inversión.
  - Optimizar el funcionamiento y normativa de los órganos de decisión: Directorio del FAN y Comité de Inversiones.
  - Incrementar el número de proyectos que demanden fondos de cooperación, nacionales o extranjeros, públicos o privados, patrimoniales o extinguidos.
- Operativa
  - Definir objetivos y mecanismos para la captación de recursos de inversión.
  - Mejorar la eficiencia y transparencia en la utilización de los recursos existentes e incrementar la movilización de recursos a través de la implementación de mejores prácticas contempladas en proyectos como REDD+ Y BIOFIN.
  - Incorporar formalmente procesos de Planificación Estratégica del FAN, más allá de la administrativa o presupuestaria, así como Seguimiento y Evaluación de resultados.

### **Amenazas**

- Política
  - Limitaciones de tiempo para la aplicación del nuevo mecanismo de operación de la cooperación.
  - Proponer cambios con los que no estén de acuerdo los cooperantes.
  - Que las expectativas políticas se contrapongan con las de los cooperantes.
- Legal
  - Cambios en normativa legal desde la creación del FAN (1996) hasta la actualidad.



- Operativa
  - Extender controles al punto de volver burocrático el proceso.

### Perspectiva de los Cooperantes

El viernes 21 de octubre de 2016 se llevó a cabo un Taller con los representantes de las organizaciones Cooperantes con los diferentes programas ambientales a través del liquidado FAN. Algunos de los planteamientos relacionados con el componente de procesos, fueron las siguientes:

#### Requerimientos de cambios de menor impacto

- La KFW solicita no varíen en mayor medida los procedimientos anteriores.
- Sugieren no rehacer los manuales operativos pues tomaría mucho tiempo su revisión.
- La KFW menciona que ellos deberán validar el nuevo mecanismo de cooperación. En caso de generar cambios en la documentación definida para el proceso del FAN, se elabore una matriz con el detalle exacto de los cambios que se desean realizar para su fácil revisión y aprobación.
- Sugieren que no se modifiquen el enfoque del FAN y que en su defecto que se apliquen procesos de Mejora Continua.
- Los convenios se deben respetar bajo el nuevo mecanismo de cooperación.
- Rescatar y dar continuidad a los proyectos de estos 20 años.
- 

#### Cambios sugeridos y consensuados

- Generar un mecanismo estándar/marco de cooperación al cual se puedan adherir nuevos cooperantes de manera más ágil.
- Equilibrar los mecanismos de representación entre Público y Privado.
- Hacer que el cargo de Director Ejecutivo sea evaluable.
- Evaluar la escala salarial de la LOSEP versus los rangos salariales del mercado.
- Proponer proyectos con perspectiva de uso de fondos extinguidos.
- Se requiere modernizar el Fondo, incorporar tecnología a fin de volverlo menor burocrático.
- Debería existir un mecanismo de devolución de recursos generados a cada área protegida para hacerlas autosustentables.
- Proponen que se genere una estrategia de captación de recursos, no genérica, sino adaptada a cada cooperante.
- Sugieren que no se debería adoptar los procesos del SERCOP y LOSEP al pie de la letra sino adaptar ciertas políticas.
- Se debe definir cómo se va a articular la relación MAE -FAN – Cooperantes, para la inclusión de nuevos proyectos.



## Perspectiva del Estado

En varias reuniones llevadas a cabo con la Comisión Liquidadora, responsables de transmitir las expectativas políticas para el nuevo mecanismo de financiamiento ambiental, se han mencionado los siguientes requerimientos puntuales:

- Darle valor agregado al nuevo mecanismo de cooperación, ampliando su gestión hacia la movilización de recursos y el seguimiento técnico de proyectos.
- Modificar composición del Directorio para equilibrar los pesos entre los actores públicos y privados.
- Transparentar la selección del Director del FAN y limitar su reelección.  
Considerar los niveles de remuneración establecidos en la LOSEP.  
Transparentar los procesos de adquisición de bienes y servicios a través de la consideración de políticas del SERCOP.
- Articular la del nuevo mecanismo financiero con las prioridades ambientales nacionales.
- Hacer que los procesos y políticas del nuevo mecanismo de cooperación consideren buenas prácticas y requisitos establecidos por BIOFIN y REDD+.
- Modificar las políticas de selección de inversiones a fin de garantizar que no existan conflictos de interés entre los miembros del Directorio de Inversiones y las empresas receptoras de inversión.

## Análisis Documental

El análisis se llevó a cabo en las perspectivas Estratégica, Operativa y Administrativa – Financiera. A continuación, se detallan los hallazgos respecto a la situación actual y la situación deseada:

### Estratégica

Dentro de esta perspectiva se detallan los hallazgos en materia de Planificación Estratégica y Gobernanza, factores clave en la dirección y crecimiento que guiarán al nuevo FAN.

Estado Actual	Estado deseado
Gobernanza actual del FAN ofrece un espacio pequeño de participación del MAE, con un solo representante de ocho.	Mayor participación del MAE, tanto a través de su representación en el Directorio del FAN como en la coordinación de nuevos proyectos que se requieran financiar con el fin de que estos se alineen y sean prioritarios dentro de la planificación nacional.



<p>La gobernanza del FAN identifica como cabeza principal al Directorio del FAN, sin embargo, la información técnica de los proyectos no pasa por esta instancia. Adicionalmente el control de los programas y proyectos se ha establecido de forma independiente.</p>	<p>Gobernanza encabezada por un Directorio del FAN balanceado entre actores públicos y privados y la definición de un modelo de gobernanza general para todos los programas y proyectos que permita la operatividad de nuevos proyectos sin tener que adaptar la organización a cada uno. Finalmente estandarizar los canales y formatos de reporte.</p>
--	--

### Operativa

Dentro de esta perspectiva se han considerado los hallazgos relativos a los procesos, estructura orgánica e indicadores de gestión.

Estado Actual	Estado deseado
<p>El Estatuto y el Organigrama del FAN no se encuentran completamente vinculados, por lo que resulta confusa la identificación de actores y responsables de las diferentes atribuciones del FAN. En el Anexo 1 se detallan los entes de decisión y ejecución y los instrumentos legales de los que son parte. Adicionalmente cada proyecto tiene su propia gobernanza definida en su documentación.</p>	<p>Que se estandaricen los cargos, así como las denominaciones y funciones de los Comités y el método de conformación. Esta estandarización debería incorporarse en la documentación legal y operativa de la organización que corresponda.</p>
<p>El mapa de procesos propuesto por la Consultoría de Delfos, no llegó a ser implementado en la operación del FAN. Este incorporaba los procesos que no se estaban realizando y que son parte de las atribuciones del FAN.</p>	<p>Se busca proponer un mapa de procesos que incorpore la nueva perspectiva que se desea dar al mecanismo de cooperación, incorporando la captación de recursos, la propuesta y gestión técnica de programas y proyectos, la Gestión de Inversiones tanto de fondos patrimoniales como extinguidos y la incorporación del Seguimiento, Evaluación y Mejora Continua como proceso gobernante.</p>
<p>Se han definido indicadores de gestión para varios procesos dentro de sus manuales. Sin embargo, no se vislumbra un procedimiento de reporte periódico, así como una gestión implementada de mejora continua. El Anexo 2 detalla los procesos que actualmente tienen definidos sus indicadores de gestión. Los indicadores definidos como parte de la LOTAIP apuntan a la ejecución presupuestaria de la Dirección de Programas y la Dirección</p>	<p>Implementación de un proceso de Seguimiento, Evaluación y Mejora Continua enfocado en el levantamiento, recopilación y distribución de la información de Gestión de Resultados.</p>

Administrativa – Financiera, sin embargo, también están únicamente estipulados y no cuentan con resultados.	
La carga operativa generada por la reportería financiera es significativa. En el Anexo 3 se muestran los informes que deben generarse como parte del ciclo del FAP, los remitentes, destinatarios, periodicidad e información que debe ser remitida.	Automatizar y personalizar la emisión de reportes a fin de reducir al mínimo posible la carga operativa.

#### Administrativa – Financiera

Dentro de este punto se han considerado los hallazgos relativos al manejo de compras dentro del FAN y para sus Programas y Proyectos.

Estado Actual	Estado deseado
Los procesos de adquisición de bienes y servicios se encuentran normados en los manuales de procesos y hasta el momento no han generado inconvenientes.	Verificar la incorporación de ciertos procedimientos del SERCOP que garanticen la transparencia en las adquisiciones, mas no la adopción total de estos procesos, pues pueden volver aún más burocrática la organización, eliminando uno de los objetivos principales de su creación, la ágil asignación de recursos a los Programas y Proyectos ambientales.
El último presupuesto del FAN considera ingresos correspondientes a los <i>fees</i> sobre rendimientos por \$434.252 pero solo entre gastos en sueldos del personal y gastos operativos suman \$405.157, dejando para otros gastos anuales del FAN menos \$30.000	Analizar la estructura operativa óptima y cuál sería su costo, considerando los requerimientos legales que estén estipulados en los convenios de cooperación.

## 5. CONCLUSIONES

- a) Muchas de las atribuciones definidas en el estatuto del FAN, no fueron operativizadas por la falta de un responsable y un proceso definido para hacerlo. En algunos casos, la responsabilidad estaba definida a nivel de Comités, los cuales tienen un enfoque de toma de decisiones mas no de ejecución, tal es el caso del Seguimiento y Mejora Continua y la Captación de nuevos recursos.



- b) Es necesario definir las atribuciones del nuevo mecanismo de cooperación, para lo cual deberá evaluarse, por una parte, el impacto en materia de costos operativos y por otra, el alcance de competencias con el MAE, pues hasta el momento este ha estado a cargo de la gestión técnica ambiental de los Programas y Proyectos.
- c) Existen varios procesos que han definido sus indicadores en base a los Manuales levantados por la última consultoría, sin embargo, no se llegó a la implementación de los mismos o no se encontró disponible la documentación que corresponde. Adicionalmente, la mayor parte de los indicadores tiene un enfoque de cumplimiento presupuestario, mas no de análisis técnico y mucho menos de medición de impacto de las acciones implementadas, pues el MAE se definía como el brazo técnico de los proyectos y el FAN el brazo financiero.
- d) El reporte de actividades y resultados ocupa gran parte de la carga operativa del personal del FAN y del personal asignado al FAP, en especial en lo que respecta a la ejecución financiera. De acuerdo con el mapeo de reportería realizado, solo el ciclo del FAP define alrededor de 7 reportes, de los cuales 3 son mensuales, realizados de forma manual.
- e) El diseño de la estructura del FAN ha sido adaptado al cumplimiento específico del convenio del FAP con la Cooperación Alemana. Si se pretende ampliar el espectro de cooperantes, es necesario delinear una estructura operativa y de procesos más liviana que permita atender los requerimientos marco de nuevos convenios, soportada en herramientas tecnológicas.
- f) Existe mucha documentación dispersa y no registrada, lo cual dificulta un análisis holístico de la situación del FAN.
- g) Existe un Manual de procedimientos para la mayoría de convenios firmados con los cooperantes, lo cual define un procedimiento específico para la ejecución de cada proyecto. Esto impacta en la operatividad del FAN al tener que adaptar sus procedimientos internos y reporte de información a cada proyecto.

## 6. RECOMENDACIONES

- a) Es necesario que se defina el alcance y perspectiva de las funciones que desean los involucrados, que el nuevo instrumento de cooperación asuma: que siga siendo exclusivamente el brazo financiero del MAE, que tenga un enfoque de asesoría y seguimiento técnico y su articulación en este punto con el personal del MAE, que capte nuevos recursos sin desatender los requerimientos de los cooperantes actuales, entre otras. Es importante resaltar la necesidad de que las atribuciones del nuevo mecanismo sean lo suficientemente amplias para receptar los distintos tipos de cooperación disponibles a nivel internacional. En base a ello se determinará la estructura orgánica y los procesos que deberán implementarse.



- b) Es necesario simplificar el modelo de Gobernanza y redefinir la existencia y composición de los Comités que al momento tienen múltiples nombres y similares atribuciones.
- c) De acuerdo a lo comentado por el personal del FAN, con la contratación de la Consultoría de DELFOS se buscaba dar inicio a la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2015. Más allá de obtener la certificación o no, es recomendable, empezar a implementar procedimientos que manda la norma para un mejor funcionamiento organizacional, como lo es el registro de la documentación existente.
- d) Si bien es cierto, cada Cooperante define condiciones distintas para la entrega y administración de sus fondos, es importante plantear, en la medida de lo posible, un modelo de convenio y manual de procedimientos marco para todos los cooperantes, a partir del cual se vayan ajustando los requerimientos específicos.
- e) Con el objetivo de reducir la carga operativa que generan los informes de gestión financiera, se recomienda se verifique el alcance del actual sistema Enterprise que maneja el FAN a fin de que cubra esta necesidad o en su defecto se busque una herramienta que permita el reporte de información ágil y estandarizado.
- f) Una vez definidas las competencias del nuevo mecanismo de cooperación y por ende los nuevos procesos, es también necesario la definición e implementación de los indicadores de gestión relevantes para el monitoreo de la gestión operativa, pero también la estratégica.
- g) Si bien la documentación legal y operativa se fue desarrollando paulatinamente y de acuerdo a las necesidades que se iban presentando, pero se debería aprovechar la coyuntura actual para unificar definiciones, revisar formatos marco de convenios y manuales, en general procurar la estandarización en el manejo del FAN.

## 7. ANEXOS

### Anexo 1

#### *Mapeo de Cargos y organismos en la documentación del FAN*

Entidad	Descripción	Estatuto	Orgánico	Convenio	Otros
Directorio FAN	“Máximo órgano de decisión del FAN, y constituye la instancia normativa y de fijación de políticas internas del mismo”	X	X	X	Ciclo del FAP
Dirección Ejecutiva	“órgano de máxima decisión ejecutiva y administrativa dentro de la estructura orgánica del FAN, y ejercerá la	X	X		Manual organizativo

	representación legal, judicial y extrajudicial del FAN”				
Juntas Administrativas	“son órganos de seguimiento y consulta dentro de la estructura orgánica del FAN, y se encargara del manejo, administración y supervisión de las cuentas que funcionarán en base de los convenios de financiamiento ...”	X		X	Ciclo del FAP- Solo para divergencias
Coordinadores de cuenta	“órgano operativo responsable del manejo y la administración de cada cuenta y depende directamente de la Dirección Ejecutiva”	X		X	
Auditoría Interna	“Responsable de asesorar el mejoramiento continuo del sistema de control interno institucional”	X	X		Manual Organizativo
Comité de mejoramiento Continuo	“aprobar las alternativas que fueron evaluadas y aceptadas por el Equipo Interno de Evaluación de Iniciativas y así proceder a la etapa de Implementación.”		X		Manual Operativo
Comité de Inversiones			X		Estatuto del Fideicomiso
Comité de Programas y Proyectos			X		
Comité de Gestión de Recursos					Ciclo del FAP
Comités de Gestión del Área					Ciclo del FAP Modelo Gestión FEIG
Junta Directiva FSB					Procedimiento FSB



## Anexo 2

### Mapeo de Indicadores

<i>Proceso Documentado</i>	<i>Indicadores definidos</i>	<i>Indicadores medidos</i>
<i>Ciclo del FAN</i>	No	No disponibles
<i>Ejecución de P&amp;P</i>	Si	No disponibles
<i>Seguimiento de P&amp;P</i>	Si	No disponibles
<i>Administrativo</i>	No	No disponibles
<i>Financiero</i>	No	No disponibles
<i>Recursos Humanos</i>	No	No disponibles
<i>Auditoría</i>	No	No disponibles
<i>Gestión del FEIG</i>	No	No disponibles



### Anexo 3

#### Mapeo de Informes

Información	Periodicidad	Remitente	Destinatario
Informe de monitoreo y seguimiento financiero contable realizado por la DAF del FAN.	Cuatrimestral	Dirección del fondo de áreas protegidas (fap)	DAF del FAN.
Informe de ejecución del PAG	Mensual	Profesional responsable del ANP, conjuntamente con el AC de apoyo al área	Dirección Distrital, Líderes de Biodiversidad, DNBAP y FAN

Monitoreo y seguimiento técnico a los PAGs	Trimestrales	Dirección del FAP y DAF del FAN	FAN, las Direcciones Distritales, los Líderes de Biodiversidad y Responsables de las ANPs.
Monitoreo y seguimiento administrativo financiero a los PAGs	Trimestrales	Dirección del FAP y DAF del FAN	FAN, las Direcciones Distritales, los Líderes de Biodiversidad y Responsables de las ANPs.
Informe técnico y financiero - aplicación de los fondos recibidos y los resultados alcanzados.	Mensual	Responsable del ANP	Dirección del fap
1. Balances de Comprobación (mensual).2. Informes de ejecución presupuestaria del PAG (mensual).3. Estado de fuentes y usos de fondos (semestral y anual).4. Estado de inversiones acumuladas (semestral y anual).	Mensual	AC y firmados conjuntamente con el profesional responsable del ANP	DNBAP y al FAN.
Informes financieros consolidados, con sus correspondientes anexos e información complementaria: 1. Estado de fuentes y usos de fondos. 2. Estado de inversiones acumuladas. 3. Informes de transferencias y disponibilidad de fondos.	Semestral	FAN	DNBAP y al Directorio del FAN, y a los organismos donantes

*Proceso de creación del nuevo Mecanismo Administrativo y Financiero  
que reemplazará al FAN y su transición*

---

