

INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00002-2021

21 de junio, 2021

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA ACERCA DE LA
EFICACIA DEL ESTADO EN LA DEFINICIÓN DE LA
POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN,
CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA
BIODIVERSIDAD DENTRO DE LAS
ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS**

2021

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	6
Origen de la Auditoría	6
Objetivo	6
Alcance	6
Criterios de Auditoría	7
Siglas	7
Metodología aplicada	7
Aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría	9
Generalidades acerca del objeto auditado	9
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	10
Resultados	11
Diseño de Políticas Públicas para la Protección, Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad	11
Inclusión de principios de buena gobernanza y mecanismos de seguimiento en el diseño de la política pública	11
Desvinculaciones entre las políticas públicas relacionadas con ASP	12
Carencia de un mecanismo de evaluación de la política pública	18
Conclusiones	21
Disposiciones	22
A LA SEÑORA ANDREA MEZA MURILLO EN SU CALIDAD DE MINISTRA RECTORA DEL SECTOR AMBIENTE, ENERGÍA Y MARES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	22
A LA SEÑORA ÁNGELA GONZÁLEZ GRAU EN SU CALIDAD DE DIRECTORA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y AL SEÑOR RAFAEL GUTIÉRREZ ROJAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN ESOS CARGOS	23
Referencias Bibliográficas	24

RECUADROS

Recuadro n.º 1 Efectos en la ejecución de la ENB2 por la falta de un mecanismo de coordinación y articulación intersectorial 17

Figuras

Figura n.º 1 Necesidad pública, variables, subvariables críticas de desempeño y preguntas de auditoría 8

Figura n.º 2 Políticas públicas relacionadas directa o indirectamente con la necesidad pública de gestionar, proteger y conservar la biodiversidad de las ASP de forma integral, participativa, sostenible y equilibrada 9

Figura n.º 3 Superposición entre la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 13

Figura n.º 4 Grado de avance de la meta nacional 54 17

Figura n.º 5 Grado de avance de la meta nacional 97 18

Figura n.º 6 Modelo de gestión de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 19

Figura n.º 7 Proceso de evaluación de intervenciones públicas 21

Anexos

Anexo nro. 1 Incorporación de los principios de buena gobernanza en el el diseño de la política pública de ASP 26

Anexo n.º 2 Diseño del mecanismo de seguimiento de la política pública 32

Anexo n.º 3 Vacío en las políticas públicas con respecto a las áreas colindantes o zonas de influencia de las ASP 34

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

El objetivo de esta auditoría fue determinar la eficacia del Estado en el diseño de la política pública para la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad por medio de las áreas silvestres protegidas. Analizada la normativa y buenas prácticas, se determinó que el diseño de una política es de calidad si contempla la incorporación de los principios rectores de buena gobernanza; así como los mecanismos para el seguimiento y la evaluación de la intervención pública. También, si es coherente con otras políticas públicas vinculadas directa o indirectamente con las áreas silvestres protegidas, como lo son en materia de ordenamiento territorial y turismo. El análisis comprendió las acciones efectuadas por el SINAC y la CONAGEBIO para el diseño de la política en el período 2014 - 2020.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Costa Rica adoptó en 2010 las metas vinculantes de Aichi, entre las que destaca la número 11, relativa a la conservación de al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras. Además, en 2015 asumió los compromisos de derecho blando especificados en la Agenda 2030, entre los cuales están los objetivos de desarrollo sostenible 14 y 15 sobre la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de los ecosistemas terrestres y marino-costeros. Esos compromisos se instrumentalizan en la política pública de biodiversidad. Por esta razón, es importante la formulación eficaz de esta política, que contribuya a alcanzar los compromisos contraídos y la necesidad pública de conservar y hacer uso sostenible de la biodiversidad.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que el diseño de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 contempló los principios de buena gobernanza que se resumen en la figura n.º 1.

Figura n.º 1

Principios de buena gobernanza contemplados en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de gobernanza de la política pública.

Además, dicha Estrategia cuenta con un mecanismo eficaz de seguimiento de actividades y productos, por cuanto se establecieron los indicadores, roles y responsabilidades al efecto, la periodicidad de su ejecución y la previsión para disponer de datos para analizar el desempeño y rendir cuentas.

Estas condiciones positivas obedecen a la aplicación de diversos enfoques metodológicos para el diseño de la política pública, tomar como punto de partida los compromisos internacionales asumidos por el país, el acompañamiento de instituciones técnicas en el diseño de las metas, objetivos y procesos participativos necesarios para la formulación de la política pública, por ejemplo el Ministerio de Planificación y Política Económica; y al establecimiento de un modelo de gestión para mejorar los alcances de la política, distribuir responsabilidades según competencias y brindar el seguimiento de las acciones.

Por otra parte, se identificaron incongruencias en algunos ítems de la política de biodiversidad con respecto a las políticas de ordenamiento territorial y turismo, que por su interdependencia pueden afectar o restringir los propósitos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad pretendidos. Al respecto, existe una superposición en cuanto a los responsables de la elaboración y aplicación de instrumentos de gestión de los espacios marinos y costeros, por cuanto la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 establece que el SINAC e INCOPECA deben construir y aplicar planes generales de manejo y planes de ordenamiento pesquero, mientras que el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020, asigna una función similar a las municipalidades, MINAE y el Consejo Nacional del Mar.

Además, se identificó un vacío de política, por cuanto la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030, la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2017-2021, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020, no consideran el establecimiento de regulaciones acerca del uso del suelo de las áreas colindantes o zonas de influencia de las áreas silvestres protegidas, de forma que incidan en instrumentos de planificación territorial, como por ejemplo los planes reguladores. Estas áreas desempeñan un importante papel de protección y transición entre las áreas silvestres protegidas y los usos colindantes; proporcionando beneficios como mejorar la calidad del agua, del aire y de los hábitats para diferentes especies; proteger los suelos; y servir para desarrollar ciertas actividades económicas en pro de la sociedad.

La superposición y el vacío citados obedecen a la insuficiencia de mecanismos de coordinación y articulación intersectorial en la política pública relacionada con las áreas silvestres protegidas, desde una perspectiva integrada o de todo gobierno, por parte de la rectoría del sector Ambiente, Energía y Mares, que conjunte los esfuerzos con otros sectores como Ordenamiento Territorial y Turismo, y facilite su implementación.

Por último, se determinó que la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 no cuenta con un mecanismo para evaluar los efectos e impactos producto de la implementación de esta intervención pública, siendo que el diseño se enfocó mayoritariamente en el seguimiento de actividades y productos. Esto se debe a la inobservancia de instrumentos y buenas prácticas de elaboración de políticas públicas en cuanto a sistemas de evaluación por parte de sus promotores.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone a la Ministra de Ambiente y Energía, en su calidad de rectora, establecer e implementar un mecanismo que permita la coordinación intersectorial durante el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con áreas silvestres protegidas, que además permita subsanar la superposición y vacío identificados. A los Directores Ejecutivos de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad y del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, elaborar de forma conjunta un mecanismo de evaluación de efectos producto de la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, en aquello referido a áreas silvestres protegidas.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA ACERCA DE LA EFICACIA DEL
ESTADO EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA
LA PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE
DE LA BIODIVERSIDAD DENTRO DE LAS
ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. En 2010, Costa Rica adoptó las metas vinculantes de Aichi, entre la que destaca la número 11 relativa a la conservación de al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras; y en 2015 adoptó los compromisos de derecho blando especificados en la Agenda 2030, que contiene los ODS 14 y 15 sobre la conservación y uso sostenible de la biodiversidad presente en los ecosistemas terrestres y marino-costeros.
- 1.3. Esos compromisos se instrumentalizan en la política pública de biodiversidad. Así, reviste vital importancia la formulación eficaz de políticas que contribuyan a alcanzar los objetivos país relacionados con esos compromisos contraídos, así como con la necesidad pública de conservar y hacer uso sostenible de la biodiversidad.

OBJETIVO

- 1.4. Determinar la eficacia del Estado en el diseño de la política pública para la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad in situ por medio de las áreas silvestres protegidas, que considere los principios de buena gobernanza; coordinación interinstitucional e intersectorial; y monitoreo y evaluación para contribuir con el cumplimiento de la meta 11 de Aichi y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 14 y 15.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría abarca las acciones realizadas por el Estado para definir la política pública de conservación de la biodiversidad in situ por medio de las áreas silvestres protegidas, así como su

contenido. El análisis comprendió las acciones efectuadas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) para el diseño de la política en el período 2014 - 2020.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Mediante reunión virtual efectuada el 22 de enero de 2021 se comunicaron los criterios de auditoría a los señores Rafael Gutiérrez Rojas, director ejecutivo; Mario Coto Hidalgo, director técnico; Henry Ramírez Molina, jefe del Departamento de Conservación, Uso Sostenible de la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; Rosny Barquero Mora, jefe de Control Interno; Jenny Asch Corrales, coordinadora del Programa Marino Costero; y Juan Carlos Villegas Arguedas, todos funcionarios del SINAC. Así como a las señoras Ángela González Grau, directora ejecutiva; y Shirley Ramírez ambas funcionarias de la CONAGEBIO. Estos criterios se comunicaron por escrito mediante oficios DFOE-AE-0045 (1141) y DFOE-AE-0046 (1144) del 27 de enero de 2021.

SIGLAS

SIGLA	Significado
ASP	Área Silvestre Protegida
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CGR	Contraloría General de la República
COLAC	Consejo Local del Área de Conservación
CONAC	Consejo Nacional de Áreas de Conservación
CONAGEBIO	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
CORAC	Consejo Regional del Área de Conservación
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
ENB2	Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
LGCI	Ley General de Control Interno
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PLANOT	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020
PNB	Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría establecido por la DFOE.
- 1.8. Con la finalidad de atender el objetivo general de la auditoría, se requirió por parte del Órgano Contralor identificar la necesidad pública por atender mediante la política objeto de estudio, así como aquellas variables críticas para su desempeño.

1.9. Definidas y validadas las variables críticas y preguntas de auditoría, se elaboró un grupo de indicadores de desempeño en las vertientes de eficacia con sus respectivos parámetros, para comprobar la calidad en el diseño de la política pública al contemplar los principios de buena gobernanza establecidos en el ordenamiento jurídico aplicable, jurisprudencia y buenas prácticas; así como, para evaluar la calidad y oportunidad del diseño del sistema de seguimiento y evaluación de esa política pública. Estos indicadores son:

- Índice de gobernanza de la política pública de áreas silvestres protegidas (GPP): compuesto por 6 indicadores: legitimidad y voz, subsidiaridad, dirección, desempeño, responsabilidad y rendición de cuentas, y justicia y derechos, los cuales contienen elementos, actividades, principios, entre otros, necesarios para garantizar la calidad de los distintos modelos de buena gobernanza definidos en la política pública.
- Índice de monitoreo y evaluación de la política pública de áreas silvestres protegidas (MEPP): compuesto por 2 indicadores: i) Monitoreo de las actividades y productos de la implementación de la política pública, ii) Evaluación de efectos e impactos de la política pública. Contiene elementos, actividades, principios, entre otros, necesarios para garantizar la oportunidad y calidad del sistema de monitoreo y evaluación definido en la política pública.

1.10. La síntesis del modelo de análisis aplicado en la auditoría se presenta en la figura n.º 1 seguidamente.

Figura n.º 1
Necesidad pública, variables, subvariables críticas de desempeño y preguntas de auditoría



Fuente: Elaboración propia

1.11. Además, para analizar la vinculación entre políticas públicas que inciden en su eficacia, fueron analizadas las políticas públicas de biodiversidad, ordenamiento territorial y turismo por medio del enfoque de todo gobierno (whole-of-government), el cual propone que la actuación estatal debe ser integrada y coordinada para ser efectiva en el quehacer de las instituciones y sus

dependencias, con el objetivo de reducir costos, incrementar la productividad y mejorar la coherencia entre acciones públicas y resultados.

- 1.12. Para ello, se implementó la Metodología de identificación de fragmentaciones, superposiciones, duplicidades y lagunas (Metodología de identificación de FSDL)¹ desarrollada por el Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos de América, complementada por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. Al respecto, se compararon los contenidos de la política pública de biodiversidad y otras políticas públicas con injerencia sobre esta, las cuales se especifican en la figura n.º 2.

Figura n.º 2

Políticas públicas relacionadas directa o indirectamente con la necesidad pública de gestionar, proteger y conservar la biodiversidad de las ASP de forma integral, participativa, sostenible y equilibrada



Fuente: Elaboración propia

- 1.13. Por otra parte, se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del SINAC y CONAGEBIO, así como las respuestas a consultas planteadas por escrito ante esas instituciones, y la ejecución de un taller de trabajo con funcionarios del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), CONAGEBIO y SINAC.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.14. El taller de trabajo efectuado facilitó la implementación del enfoque de todo gobierno y la Metodología de identificación de fragmentaciones, superposiciones, duplicidades y lagunas.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.15. Las políticas públicas son un conjunto articulado de las macroetapas de: establecimiento de la agenda, formulación, toma de decisión política, implementación y evaluación; así como, la estructuración de acciones que refiere generalmente a "qué hacer" (acción), "dónde llegar"

¹La Metodología de identificación de FSDL constituye una buena práctica de fiscalización adoptada por la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos de América y el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. Ambas instancias forman parte de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para mayor detalle sobre las metodologías, se pueden consultar los siguientes enlaces: <https://www.gao.gov/reports/GAO-19-285SP/> y <https://www.olacefs.com/guia-fsd-adaptado/>.

(objetivos relacionados con el estado de cosas que se pretende cambiar) y "cómo hacer" (principios y macroestrategias de acción).

- 1.16. Estas se expresan en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención de una necesidad de interés público; y explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros, y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales (Decreto Ejecutivo n° 37735-PLAN, 2013; Ministerio de Planificación y Política Económica, 2016; Tribunal de Cuentas de la Unión Brasil, 2014; Sutcliffe & Court, 2006).
- 1.17. La gestión, protección y conservación de la biodiversidad de las ASP de forma integral, participativa, sostenible y equilibrada, es una necesidad pública objeto de atención por medio del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública específica para tal fin.
- 1.18. Al respecto, el Convenio de Diversidad Biológica establece que las partes contratantes deben elaborar, adaptar, integrar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales (Naciones Unidas, 1994).
- 1.19. En concordancia con ello, se analizaron los artículos de la Ley n.º 7788 referidos al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030 y la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, instrumentos en los cuales se encuentra inmersa la política pública de ASP².
- 1.20. La Política y la Estrategia citadas fueron elaboradas por la CONAGEBIO en conjunto con el SINAC y otras instituciones y partes interesadas, por cuanto los artículo 14 y 25 de la Ley n.º 7788 indican que CONAGEBIO tiene la atribución de formular políticas nacionales referentes a la conservación, el uso ecológicamente sostenible y restauración de la biodiversidad. Asimismo, debe formular en conjunto con el SINAC la estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y darle seguimiento; además de coordinar y facilitar la divulgación con los sectores políticos, económicos y sociales del país, de esas políticas y la estrategia.
- 1.21. Además, conforme la Guía de Elaboración de Políticas Públicas, el Estado tiene el rol de organizador y racionador de los recursos para la atención de las necesidades humanas y generar valor público a partir del desarrollo sostenible de la sociedad, por medio del uso de instrumentos que en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2016).

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.22. El borrador del informe de la auditoría se remitió el 3 de junio de 2021 al MINAE, SINAC y CONAGEBIO, mediante los oficios n.º 8132 (DFOE-SOS-0033), n.º 8130 (DFOE-SOS-0031), y n.º 8131 (DFOE-SOS-0032), respectivamente. Las observaciones al borrador del informe se recibieron mediante oficio SINAC-DE-852 del 10 de junio de 2021, por parte del SINAC.
- 1.23. El 2 de junio de 2021 en reunión virtual se presentaron los resultados de la auditoría a los siguientes funcionarios del SINAC: Rafael Gutiérrez Rojas, director ejecutivo; Virgilio Siles Elizondo, auditor interno; Jenny Asch Corrales, coordinadora del Programa Marino Costero; Mario

² En 2010 el SINAC emitió el documento denominado Políticas para las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del Sistema Nacional de Áreas de Conservación-SINAC 2011-2015, el cual a la fecha carece de vigencia y no se ha emitido una nueva política.

Coto Hidalgo, director técnico; Patricia Marin y Lesbia Sevilla del Departamento de cooperación técnica y financiera. Así como el 3 de junio de 2021 mediante reunión virtual a las siguientes funcionarias de CONAGEBIO: Ángela González Grau, directora ejecutiva y Shirley Ramirez Carvajal, área técnica - bióloga. Finalmente el 10 de junio de 2021 en reunión virtual se presentaron los resultados de la auditoría a los siguientes funcionarios del MINAE: Andrea Meza Murillo, ministra; Alexander Moya Castillo, auditor interno y Carla Murillo, directora del despacho de la ministra.

2. Resultados

DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD

Inclusión de principios de buena gobernanza y mecanismos de seguimiento en el diseño de la política pública

- 2.1. El ordenamiento jurídico establece el reconocimiento de diferentes modelos de buena gobernanza en áreas silvestres protegidas (ASP), entendidos como las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se asume la responsabilidad y ejercita el poder, cómo se toman decisiones sobre temas de interés público y cómo los ciudadanos y otros sectores plantean sus posiciones. El MINAE y el SINAC son responsables de consolidar un sistema para la conservación in situ de la biodiversidad que sea comprensivo, participativo, eficazmente gestionado y ecológicamente representativo (Decreto Ejecutivo n.º 39519-MINAE, 2016).
- 2.2. Además, establece la necesidad de analizar la calidad de la gobernanza de las áreas silvestres protegidas por medio de seis principios, a saber: legitimidad y voz, subsidiaridad, dirección, desempeño, responsabilidad y rendición de cuentas, y justicia y derechos (Decreto Ejecutivo n.º 39519-MINAE, 2016).
- 2.3. Visto lo anterior, por medio de la aplicación del Índice de gobernanza de la política pública, se determinó que en el diseño de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 (ENB2) se incorporaron los principios de buena gobernanza establecidos en el ordenamiento jurídico y buenas prácticas. En el anexo n.º 1, se detalla cada principio, así como las acciones emprendidas para incorporar cada uno de ellos en la ENB2.
- 2.4. Por otra parte, el monitoreo es un proceso puntual y continuo de captación de información, según indicadores predefinidos, para determinar el estado actual de la situación de políticas, planes, programas y proyectos. Es un proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, durante la ejecución de las actividades y a su conclusión, tanto en términos físicos como financieros, que ofrece información necesaria para mejorar la gestión y el desempeño. Permite medir la consecución de objetivos de la intervención, aportando información respecto del punto de partida y comportamiento de la intervención durante la ejecución, la cual puede ser utilizada como insumo para la evaluación, favoreciendo la comparación del avance de los resultados esperados con los resultados obtenidos y se orienta a determinar si los contenidos fijados en la planificación están siendo alcanzados en el tiempo

indicado, acercándose con ello al cumplimiento de los objetivos según lo planeado (Decreto Ejecutivo n° 37735-PLAN, 2013; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017).

- 2.5. Así mismo, la Ley de Biodiversidad en el artículo 26 y su reglamento en el numeral 15, establecen que es una función del Director Ejecutivo del SINAC, supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de los reglamentos, las políticas y las directrices emanadas en la materia. Además, la Secretaría Ejecutiva de ese Sistema debe facilitar las acciones de seguimiento a las resoluciones y lineamientos acordados en tratados, convenciones internacionales y acuerdos de cooperación; y coordinar con otras instituciones y organizaciones nacionales e internacionales para el cumplimiento de las políticas y directrices emanadas de las autoridades competentes, convenios, acuerdos, contratos, protocolos, tratados orientados al manejo responsable de la biodiversidad y de otras materias, dentro y fuera de las ASP.
- 2.6. Al respecto, mediante el Índice de monitoreo y evaluación de la política pública, se determinó que la ENB2 cuenta con un mecanismo eficaz para el seguimiento de actividades y productos resultantes de esa intervención pública; por cuanto contiene indicadores, establece los responsables del seguimiento, refiere a instrumentos complementarios para el seguimiento, y especifica los datos que serán suficientes para la emisión de informes periódicos, que además servirán de insumo para los reportes nacionales en el marco del Convenio de Diversidad Biológica y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. El detalle con los resultados del citado Índice se pueden observar en el anexo n.º 2.
- 2.7. Las situaciones encontradas obedecen a la aplicación de diversos enfoques metodológicos para el diseño de la política pública, como por ejemplo el Enfoque de Gestión por Resultados, el Ecosistémico, y el de Derechos Humanos y de Género; además de tomar como punto de partida los compromisos internacionales vinculantes (Convenio de Diversidad Biológica, Metas Aichi y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) y de derecho blando (Objetivos de Desarrollo Sostenible) que ha asumido el país.
- 2.8. También, son resultado del acompañamiento de instituciones técnicas en el diseño de indicadores, objetivos y procesos participativos necesarios para la formulación de la política pública, como por ejemplo MIDEPLAN, y del establecimiento de un modelo de gestión para mejorar los alcances de la política, distribuir responsabilidades en el proceso según competencias, y brindar el seguimiento de las acciones.
- 2.9. En consecuencia, la incorporación de principios de buena gobernanza y el mecanismo de seguimiento en el diseño de la política pública facilita la implementación participativa de ese instrumento, el seguimiento del avance de las metas para corroborar su concreción o hacer los ajustes oportunos que se requieran, así como rendir cuentas. Además, contribuye a fortalecer la sostenibilidad y conectividad del Sistema de Áreas Silvestres Protegidas; y al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país.

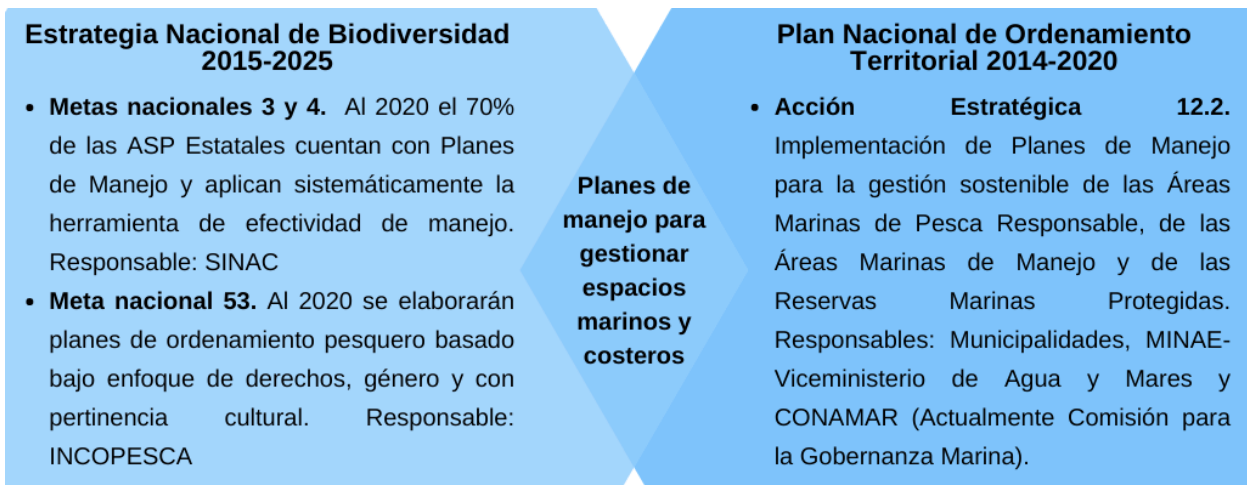
Desvinculaciones entre las políticas públicas relacionadas con ASP

- 2.10. Del análisis efectuado, se determinaron incongruencias en algunos ítems de la política de biodiversidad, con respecto a las políticas de ordenamiento territorial y turismo, que por su interdependencia pueden afectar o restringir los propósitos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad pretendidos.
- 2.11. En primer lugar, se identificó una **superposición** en cuanto a los responsables de la elaboración y aplicación de instrumentos de gestión de los espacios marinos y costeros entre la ENB2 y el Plan

Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT) 2014-2020. Mientras la primera establece que el SINAC e INCOPECA deben construir y aplicar planes generales de manejo y planes de ordenamiento pesquero, la segunda asigna una función similar a las municipalidades, MINAE y el Consejo Nacional del Mar³. Esto evidencia una incoherencia externa entre las políticas al definirse distintas instancias responsables de elaborar y ejecutar estos instrumentos de gestión, cuyo propósito es reducir la sobre explotación de la biodiversidad marina y su vulnerabilidad a largo plazo, además de incentivar el uso sostenible de los recursos. En la figura n.º 3 se muestran los ítems desvinculados:

Figura n.º 3

Superposición entre la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020



Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial

- 2.12. La superposición ocurre cuando varias instituciones gubernamentales o programas tienen objetivos similares, actúan en actividades o estrategias similares para lograr sus objetivos, o tienen el mismo público objetivo (Tribunal de Cuentas de la Unión [TCU], s.f.).
- 2.13. También, sanas prácticas señaladas por el Gobierno Vasco (s. f.) indican que uno de los criterios o principios de evaluación del diseño de políticas públicas más frecuente y relacionado con la redacción de objetivos, el grado de logro o el uso de los medios para alcanzar los objetivos es la coherencia externa. Esta analiza la compatibilidad o grado de correspondencia de la intervención pública con otras estrategias y programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad ejecutables en un mismo espacio temporal y físico-territorial.
- 2.14. En segundo lugar, se identificó un **vacío** en las políticas públicas relacionadas con las ASP⁴, pues estas no consideran el establecimiento de regulaciones acerca del uso del suelo de las áreas colindantes o zonas de influencia de las ASP, de forma que incidan en instrumentos de planificación territorial, como por ejemplo en los planes reguladores (ver anexo n.º 3).

³Ese Consejo posteriormente se denominó Consejo Nacional de Desarrollo del Mar, y después fue derogado mediante el artículo 16 del Decreto Ejecutivo n.º 41775-MP-MSP-MAG-MINAE-MOPT-TUR, en su lugar se creó la Comisión para la Gobernanza Marina.

⁴ Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030, la ENB2, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2017-2021, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 y el PLANOT 2014-2020.

- 2.15. Así, un vacío es la ausencia de una parte importante de un proceso, que puede ser la ausencia de políticas o programas, actores, mecanismos institucionales, procesos y actividades, beneficios o beneficiarios (TCU, s.f.).
- 2.16. En relación con lo descrito, el Convenio de Diversidad Biológica (CBD), en su artículo 8 inciso e), indica que cada parte contratante promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas. A su vez, los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica del Ambiente, indican que entre los fines perseguidos con el ordenamiento territorial están ubicar en forma óptima las actividades productivas, asentamientos humanos, zonas de uso público y recreativo, redes de comunicación y transporte, áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura; y que algunos criterios a tomar en cuenta para el ordenamiento territorial son las características de los ecosistemas, y el efecto de las actividades humanas sobre el ambiente.
- 2.17. También, la Ley de Biodiversidad, en el artículo 50 y 52 fija que las actividades humanas deben ajustarse a las normas científico-técnicas emitidas por el MINAE y los demás entes públicos competentes, para el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales, dentro y fuera de las ASP; especialmente, aquellas relativas a asentamientos humanos, agricultura, turismo e industria u otra que afecte dichos procesos. Así mismo, establece que los planes o las autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos naturales, así como la ubicación de asentamientos humanos y de desarrollos industriales y agrícolas emitidos por cualquier ente público, considerarán en su elaboración, aprobación e implementación, la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible, en especial cuando se trate de planes o permisos que afecten la biodiversidad de las ASP.
- 2.18. Según buenas prácticas, las zonas de influencia son importantes porque desempeñan un papel de protección y transición entre las ASP y los usos colindantes; lo cual proporciona beneficios como mejorar la calidad del agua, del aire y de los hábitats para diferentes especies animales y vegetales; proteger los recursos del suelo; y servir de área para desarrollar ciertas actividades económicas en pro de la sociedad —sin afectar las condiciones naturales de la zona protegida—. (Agüero, Loría & Hidalgo, 2017)
- 2.19. Sumado a lo anterior, el Enfoque Ecosistémico del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) reconoce que los sistemas de áreas protegidas y las unidades que los constituyen deben integrarse a los paisajes terrestres y marinos que los circundan, y que los planes de ordenación terrestres y marinos para zonas exteriores a esos sistemas también deben basarse en los ecosistemas que albergan y ser compatibles con los objetivos de conservación de esos sistemas. Ello implica que las autoridades de áreas protegidas deben trabajar en colaboración con otros organismos para conservar de la manera más eficaz posible los núcleos de las áreas protegidas a través de las zonas de influencia, corredores de conectividad y otras herramientas de conservación de zonas terrestres y marinas (Lausche, 2012).
- 2.20. Más aún, el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB⁵, fijó como uno de sus objetivos, integrar las áreas protegidas en los paisajes terrestres y marinos más amplios para mantener su estructura y funciones ecológicas; para ello propuso como meta que al 2015 las áreas y sistemas de áreas protegidas estarían integrados en los paisajes terrestres y marinos más amplios y sectores pertinentes, aplicando el enfoque por ecosistemas y teniendo en cuenta la

⁵ Adoptado durante la séptima conferencia de partes del CBD en 2004.

conectividad ecológica y el concepto, cuando proceda, de redes ecológicas (Naciones Unidas, 2004).

- 2.21. A su vez, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, destaca la importancia de incluir en la normativa legal sobre áreas protegidas la obligación, de las autoridades competentes en la materia, de identificar zonas de amortiguamiento y áreas de conectividad ecológica en el marco del procedimiento de planificación y creación de áreas protegidas. Por ejemplo, indica que durante la elaboración del plan general de manejo, se puede incluir la delimitación de esas áreas de influencia, la descripción de los principales valores y funciones de conservación que dichas zonas aportan al ASP, y la relación de las medidas de conservación y usos compatibles del suelo que se consideran recomendables para mantener intactas dichas funciones (Lausche, 2012).
- 2.22. Esa información resulta vital para que los organismos competentes en materia de ordenación territorial, uso de suelos, urbanización y protección del medio ambiente puedan encauzar los usos del territorio y las intervenciones urbanísticas de manera que sean compatibles con las funciones desempeñadas por las zonas de amortiguamiento y las áreas de conectividad ecológica. Destacando además, el papel vital que juegan la normativa de ordenación territorial y de uso de los suelos para ayudar a proteger las zonas de amortiguamiento y corredores biológicos situados en tierras o aguas no clasificadas como ASP mediante el ejercicio de usos compatibles con la preservación medioambiental (Lausche, 2012).
- 2.23. También, menciona la obligación de que las autoridades responsables de ASP coordinen con otras entidades públicas y privadas que puedan estar proyectando obras de construcción u otras operaciones en las zonas aledañas o de influencia identificadas, con objeto de informarlas de la importancia que estos espacios poseen para la conservación. Así como, la necesidad de fomentar la participación y el contacto permanente con otras partes interesadas⁶ sobre zonas valiosas para fines de amortiguamiento y conectividad, dado que con ello mejoraría la comprensión de los valores en juego en términos de biodiversidad y ecosistemas (Lausche, 2012).
- 2.24. Por último, en relación con la superposición y el vacío identificados, la sana práctica del enfoque integrado de todo gobierno (“whole-of-government”), propone que la actuación estatal debe llevarse a cabo de forma integrada y coordinada en varios niveles para que sea efectiva. Esta forma de actuación gubernamental se ve obstaculizada por la existencia de fragmentaciones, superposiciones, duplicidades y lagunas entre las políticas públicas. Por lo tanto, la identificación de estos elementos es importante para que se pueda mejorar la actuación del Estado en beneficio de la sociedad (Colgan, Kennedy & Doherty, 2014).
- 2.25. Además, se debe garantizar que la práctica de la gobernanza y de la gestión de las ASP sea compatible y esté bien coordinada con los planes y las políticas de otros niveles y sectores dentro del paisaje terrestre/marino más amplio, y que sea respetuosa de las obligaciones nacionales e internacionales (Borrini-Feyerabend, Dudley, Jaeger, Lassen, Pathak Broome, Phillips & Sandwith, 2014).
- 2.26. Así, la superposición y el vacío encontrados obedecen a la insuficiencia de mecanismos de coordinación y articulación intersectorial en la política pública relacionada con las áreas silvestres protegidas, con una perspectiva integrada o de todo gobierno, por parte de la rectoría del sector Ambiente, Energía y Mares, que conjunte los esfuerzos con otros sectores como Ordenamiento

⁶ Dependencias gubernamentales, organizaciones ecologistas, comunidades locales, pueblos indígenas, propietarios privados de tierras y otros titulares de derechos.

Territorial y Turismo, y facilite su implementación. Al respecto, la Administración manifestó en la documentación de respaldo del cumplimiento de la meta nacional n.º 96 de la ENB2 que está pendiente definir el mecanismo de coordinación con las instituciones que no pertenecen al sector ambiente.

- 2.27. Específicamente en cuanto al vacío, este se detectó en un taller de trabajo⁷, mediante el cual los participantes destacaron la necesidad de coordinaciones sectoriales para determinar regulaciones específicas para las zonas de influencia de las ASP. Al respecto, aunque existió el interés para regular esos espacios desde las Políticas Públicas para las ASP del SINAC 2011-2015 (línea estratégica 7.1.4: desarrollo de herramientas metodológicas para incorporar en los procesos de planificación local el concepto de zonas de amortiguamiento), las acciones necesarias no se llevaron a cabo mientras estas políticas estuvieron vigentes.
- 2.28. En relación con la coordinación, la Sala Constitucional⁸ la reconoce como uno de los principios rectores de la organización administrativa. Es un principio constitucional implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. Su propósito es evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, es decir, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada. Asimismo, establece que la coordinación debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado; además, asegura la eficacia y eficiencia administrativas.
- 2.29. También, el artículo 3 del Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Decreto Ejecutivo n.º 40548-MINAE, establece que el Estado garantizará la conservación y el uso sostenible de la fauna y flora silvestre como parte del patrimonio natural, con la participación de particulares y promoviendo la coordinación interinstitucional e intersectorial. Por su parte, el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN, define la coordinación como la ordenación de las relaciones entre las instituciones tendiente a racionalizar sus funciones y lograr la efectividad de la gestión pública.
- 2.30. Al respecto, la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente y Energía n.º 7152 y el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, establecen que las funciones del Ministro Rector son dirigir y coordinar el sector Recursos Naturales, Energía y Minas, avalar las políticas y los planes de mediano y largo plazo de las instituciones del sector, velando por su vinculación con los respectivos Planes Nacionales Sectoriales, además de establecer e impulsar la coordinación interinstitucional y sectorial regional.
- 2.31. Los artículos 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, precisan acerca de la relación de dirección de un órgano sobre otro en razón de la materia para ordenar la actividad —pero no los actos— dentro de una relación de confianza, e indica que también el órgano director tiene la potestad de impartir directrices y coordinar al dirigido con otros de acuerdo con las circunstancias de éste.
- 2.32. En consecuencia, las debilidades identificadas generan potenciales ineficiencias en la gestión de los recursos (financieros, humanos, entre otros) disponibles, podría comprometer el objetivo de la política de ASP y restringir la atención de la necesidad pública.

⁷ Taller de trabajo realizado el 29 de julio de 2020, por la Contraloría General de la República, con participación de funcionarios de CONAGEBIO, SINAC, MIDEPLAN, MIVAH, ICT, MINAE.

⁸ Votos de la Sala Constitucional n.ºs 15218-17, 151-12, 19896-10, 1344-12, 2559-03 y 16167-13.

- 2.33. Además, el ordenamiento espacial terrestre, marino y costero con una visión parcial o fragmentada, sin una adecuada distribución del suelo, de las actividades económicas y la inexistencia de regulaciones específicas para las áreas colindantes o zonas de influencia de las ASP, puede desencadenar el afloramiento desordenado y sin evaluación de los impactos de actividades humanas (agricultura, ganadería, pesca, cacería, construcción de residencias, comercios u otras infraestructuras) percibidas como generadoras de presiones socioespaciales en esas áreas y las ASP (manejo de desechos sólidos, la contaminación del agua y la contaminación sónica o lumínica).
- 2.34. La insuficiencia de mecanismos de coordinación y articulación intersectorial en la política pública relacionada con ASP también afecta la ejecución de esta en tanto no se logra implementar metas nacionales relacionadas con la elaboración y armonización de planes y procedimientos con injerencia directa o indirecta sobre las ASP, tal como se muestra en el recuadro n.º 1.

Recuadro n.º 01. Efectos en la ejecución de la ENB2 por la falta de un mecanismo de coordinación y articulación intersectorial

Meta Nacional n.º 54

Al 2020 se implementará el Plan Nacional Interinstitucional para el Ordenamiento de Actividad Turística y Deportiva Marina.
Indicador: Número de planes interinstitucionales para ordenamiento en el espacio marino.

De acuerdo con la página web de la ENB2 la meta está en progreso, sin embargo, no cuenta con informes y porcentaje de avance, pese a que su fecha de cumplimiento se fijó para 2020. La instancia responsable de la meta es el Consejo Nacional de Desarrollo del Mar (CONAMAR), actualmente sustituida por la Comisión para la Gobernanza Marina, la cual está conformada por diversos sectores, como el MINAE, MAG-INCOPECA, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas y Transporte e ICT.

Figura n.º 4
 Grado de avance de la meta nacional 54



Fuente: ENB2 (www.enbcr.go.cr)

Como se puede observar, a la fecha no se ha logrado avanzar en el cumplimiento de una de las metas que contempla altos niveles de coordinación y articulación entre instituciones de diversos sectores, a la vez que tiene relación con las ASP.

Meta Nacional n.º 97

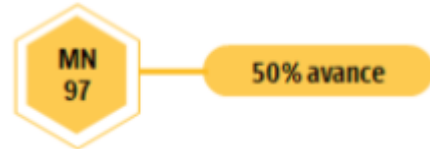
Al menos 4 instituciones (CONAGEBIO, SINAC, FONAFIFO) + SETENA, MAG, INDER, INCOPECA, INTA, participan en la Sectorial Ambiental, armonizan sus procedimientos y normativas para mejorar efectividad de prestación de servicios al 2020.
Indicador: Número de instituciones con procedimientos armonizados y evaluaciones de impacto, educación, entre otros.

Actualmente la meta cuenta con un 50% de avance con corte al segundo semestre del 2020; esto de conformidad con lo señalado por la CONAGEBIO mediante consulta efectuada. Se indica que según lo establecido por la meta, la armonización de procedimientos y normativas puede ser en cualquiera de las instituciones señaladas, de acuerdo a lo que determine y coordine el responsable.

No obstante, uno de los reportes de avance de la meta establece que las instituciones gubernamentales con las cuales se está coordinando el cumplimiento de esta son: SINAC, CONAGEBIO, FONAFIFO, SETENA y MINAE; dependencias únicamente del sector ambiente, dejando por fuera al sector agropecuario y pesquero a pesar de estar considerados en la redacción de la meta.

Entonces, se ve reflejado en la ejecución de la meta la falta de algún tipo de mecanismo de coordinación y articulación para lograr involucrar a otros sectores, a parte del ambiental, en la implementación de la ENB2, ya que solamente se siguen efectuando acciones entre las mismas dependencias del MINAE y no se ha logrado una sinergia entre los diferentes sectores que inciden de forma directa o indirecta en la biodiversidad del país y las ASP.

Figura n.º 5
Grado de avance de la meta nacional 97



Fuente: ENB2 (www.enbcr.go.cr)

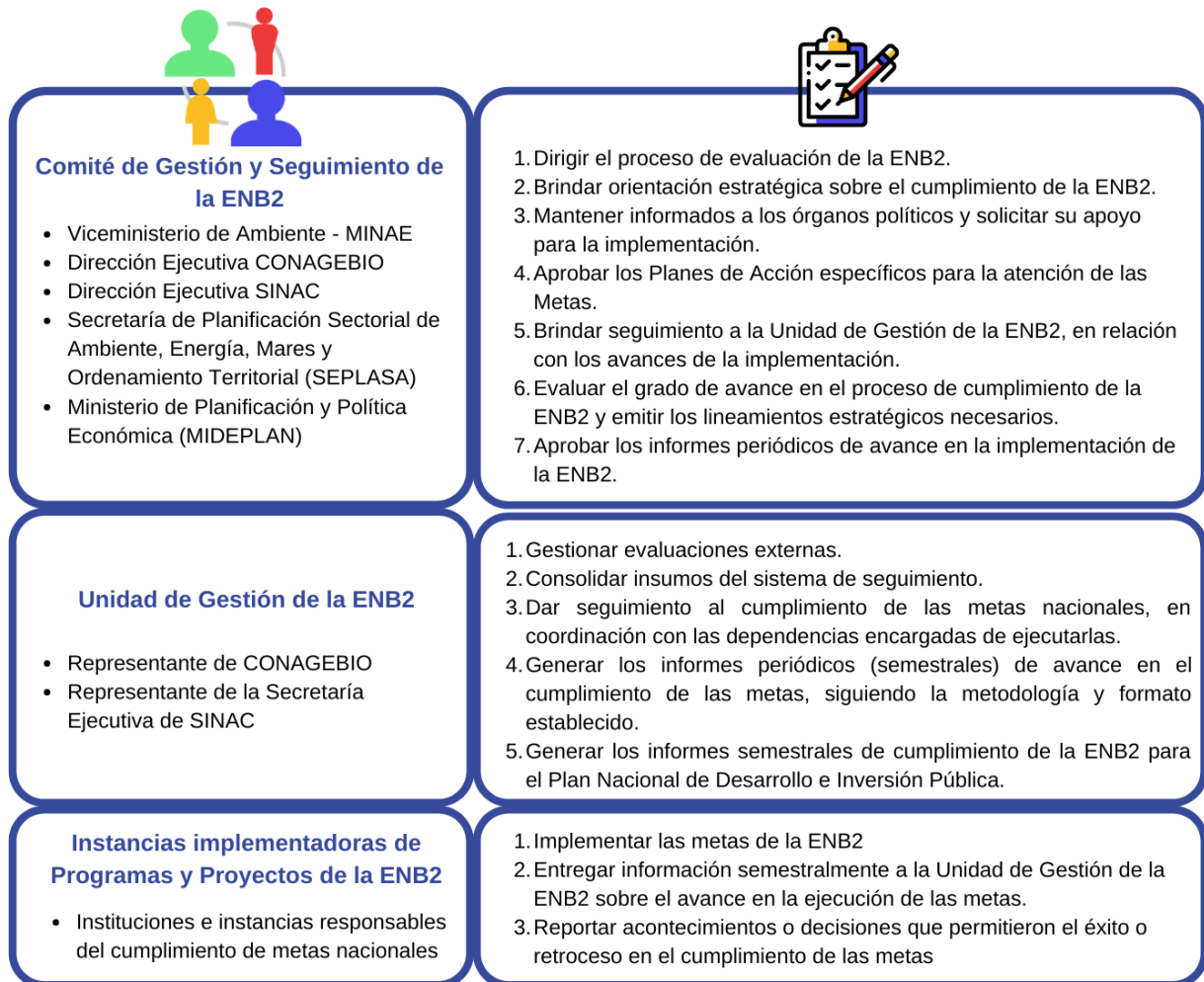
Fuente: Elaboración propia con base en la página web de la ENB2 y consultas efectuadas a la CONAGEBIO

Carencia de un mecanismo de evaluación de la política pública

- 2.35. La ENB2 no cuenta con un mecanismo para evaluar los efectos e impactos producto de la implementación de esta intervención pública, sino que el diseño se enfoca mayoritariamente en el seguimiento de actividades y productos. Lo anterior, pese a que la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030 establece que la Estrategia Nacional de Biodiversidad contará con un marco de seguimiento y evaluación, en donde se definirán metas nacionales que midan el progreso e impacto de la política. Sumado a ello, la ENB2 cuenta con un modelo de gestión por resultados donde se detallan las instancias que lo conforman y sus responsabilidades con respecto a la Estrategia (ver figura n.º 6); sin embargo, no instrumentaliza cómo se desarrollarán las responsabilidades en materia de evaluación de efectos e impactos.

Figura n.º 6

Modelo de gestión de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025
-Instancias que lo conforman y responsabilidades-



Fuentes: Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 y Directrices ministeriales n.ºs 010-2018 y 005-2020

- 2.36. Además, el sistema de seguimiento y evaluación al que refiere la ENB2 indica, en relación con la evaluación, que cada proyecto tiene un marco de resultados donde los productos, actividades estratégicas y programación de los recursos contribuye al marco de las metas nacionales al 2020 y efectos esperados al 2025. Además, establece que son responsabilidades del Comité de Gestión de la ENB2, ejecutar una primera medición de los indicadores en el 2018 y medir en el 2020 el logro de las metas (evaluación y replanteamiento con miras al 2025). Sin embargo, no se han evaluado efectos e impactos.
- 2.37. Sumado a ello, los instrumentos adicionales emitidos, a saber: Mecanismo de seguimiento para la ejecución de la metas nacionales, las directrices ministeriales n.ºs 010-2018 y 005-2020⁹ y el oficio n.º DM-0237-2020, no indican acciones relacionadas con la evaluación por cuanto solamente reiteran las funciones de los involucrados en la ejecución y seguimiento de las metas de la ENB2,

⁹ Suscritas por el Ministro de Ambiente y Energía.

y estandarizan la forma y periodicidad para presentar la información sobre el avance de las metas a la Unidad de Gestión de la ENB2.

- 2.38. Por otra parte, si bien algunas de las metas de la ENB2 forman parte del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, tampoco se determinaron acciones de evaluación, por cuanto solo se aprobó la verificación de la información suministrada por las entidades responsables de las metas de la ENB2 que fueron reportadas al Plan en el 2019, más no evaluaciones de sus efectos e impactos.
- 2.39. Por último, a diciembre de 2020, la Unidad de Gestión de la ENB2 no había tramitado ninguna evaluación externa, ni se evidencia alguna evaluación por parte del Comité de Gestión y Seguimiento acerca de cómo los proyectos contribuyen al logro de los efectos esperados¹⁰ al 2025.
- 2.40. Al respecto, la Ley de Planificación Nacional, n.º 5525, establece en su artículo 2 inciso e) que es una función del Sistema Nacional de Planificación¹¹ (en donde se encuentra comprendido el SINAC y la CONAGEBIO) evaluar de forma sistemática los resultados obtenidos de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos.
- 2.41. A su vez, el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, decreto ejecutivo n.º 37735-PLAN, define evaluación como la valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos con base en un conjunto de criterios de valor preestablecidos. Asimismo, conforme buenas prácticas, la evaluación es un proceso donde los resultados del análisis se examinan con relación a objetivos, metas y valores específicos, y se identifica la necesidad de cambios, volviéndola esencial para determinar la efectividad de las políticas implementadas y para proporcionar la base para las futuras tomas de decisiones; además, la etapa de evaluación forma parte del proceso de definición de políticas (Sutcliffe & Court, 2016; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014).
- 2.42. Ello se complementa con lo expuesto en el Manual de evaluación para intervenciones públicas: gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación, donde se indica que la evaluación genera recomendaciones basadas en evidencias para apoyar la toma de decisiones y mejorar la gestión pública. Además, se le ubica como una herramienta para valorar tanto el diseño, la ejecución y los resultados de las intervenciones, lo cual permite concluir sobre elementos como si se está ejecutando correctamente la intervención en aras de optimizar la entrega del servicio y producto, y si los resultados obtenidos justifican la continuidad o expansión de las intervenciones en función del efecto logrado y efectividad para resolver la problemática que la origina (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017).
- 2.43. Asimismo, ese Manual establece los elementos básicos para la preparación y diseño de una evaluación, los cuales se muestra en la figura n.º 7.

¹⁰ Conforme la ENB2 los efectos esperados son las 23 metas globales contenidas en ese instrumento.

¹¹ Constituido por el MIDEPLAN; unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales; consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

Figura n.º 7

Proceso de evaluación de intervenciones públicas



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de evaluación para intervenciones públicas

- 2.44. La ausencia de un mecanismo para evaluar los efectos e impactos producto de la implementación de la política pública para protección, conservación y uso sostenible de biodiversidad en ASP, obedece a la inobservancia de instrumentos y buenas prácticas de elaboración de políticas públicas y sistemas de evaluación por parte de los promotores de la política, como por ejemplo la Guía de Elaboración de Políticas Públicas y el Manual de evaluación para intervenciones públicas: gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación, elaborados por MIDEPLAN.
- 2.45. Como consecuencia, se dificulta determinar si la intervención pública implementada logra o no los objetivos planteados y los efectos e impactos deseados; si esa intervención es la mejor alternativa para atender la necesidad pública, o existen otras opciones con la capacidad de generar mejores resultados.

3. Conclusiones

- 3.1. El diseño de la política pública para la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las ASP fue eficaz al considerar los principios de buena gobernanza previstos por el ordenamiento jurídico; principios que a su vez contribuyen con el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el país, como por ejemplo el Convenio de Diversidad Biológica y las metas Aichi, así como de derecho blando (Agenda del Desarrollo Sostenible 2030). Además, las

metas de la ENB2 responden a esos compromisos internacionales y por medio del seguimiento se obtiene información sobre el avance en su implementación.

- 3.2. No obstante lo anterior, el diseño de la política tiene oportunidades de mejora en cuanto a la articulación con otras políticas públicas, lo cual se demuestra al momento de asignar una responsabilidad similar a actores diferentes —como es el caso de la superposición relacionada con elaborar y ejecutar instrumentos de gestión en ASP marinas y costeras—, y con el vacío de política en cuanto a las áreas colindantes o zonas de influencia de las ASP. Estas situaciones pueden generar ineficiencias en la ejecución de la política y repercutir de manera negativa en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad presente en las ASP.
- 3.3. A pesar de que la política pública de ASP menciona un sistema de seguimiento y evaluación, este prevé únicamente seguimiento de las actividades y productos, y carece de un mecanismo de evaluación de los efectos e impactos de la política. Lo anterior, imposibilita conocer los verdaderos alcances de esa intervención pública, y anticipar posibles ajustes que resulten necesarios para la satisfacción del fin público perseguido.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. El órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA SEÑORA ANDREA MEZA MURILLO EN SU CALIDAD DE MINISTRA RECTORA DEL SECTOR AMBIENTE, ENERGÍA Y MARES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Establecer e implementar un mecanismo de coordinación intersectorial para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con ASP, que además permita subsanar la superposición y el vacío identificados en este informe. Especificar al menos la periodicidad de coordinación de las instituciones involucradas; roles y responsabilidades; actividades y plazos de implementación. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste el establecimiento del mecanismo, a más tardar el 10 de diciembre de 2021, y dos

informes del avance en su implementación, a más tardar el 31 de marzo y 30 de junio de 2022. (Ver párrafos del 2.10 al 2.34.)

A LA SEÑORA ÁNGELA GONZÁLEZ GRAU EN SU CALIDAD DE DIRECTORA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y AL SEÑOR RAFAEL GUTIÉRREZ ROJAS DIRECTOR EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN ESOS CARGOS

- 4.5. Establecer de forma conjunta un mecanismo de evaluación de efectos producto de la implementación de la ENB2, en lo referente a áreas silvestres protegidas, que contenga los criterios, periodicidad y responsables. Remitir a la Contraloría General un primer informe de avance de la elaboración del mecanismo a más tardar el 10 de diciembre de 2021 y una certificación del establecimiento del mecanismo a más tardar el 30 de junio de 2022. (Ver párrafos del 2.35 al 2.45.)



Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Licda. Lía Barrantes León
Asistente Técnico

Licda. Evelyn Valverde Picado
Coordinadora

Licda. María Alejandra Rojas Guillén
Colaboradora

M.Sc. María Virginia Cajjo Jiménez
Asesora Legal

EVP/MARG/MVCJ/pmt
Ci.: Archivo auditoría

Referencias Bibliográficas

1. Agüero-Villalobos, K., Loría-Chaves, A., Hidalgo-Barrantes, J. (2017). *Evaluación de la zona de amortiguamiento en áreas protegidas: caso de la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco*. Seminario de Graduación: Paisajes y Conservación: Espacios de conectividad y amortiguamiento. Universidad Nacional de Costa Rica, Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar. <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/14180/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
2. Asamblea Legislativa. (1974). *Ley de Planificación Nacional*, n.º 5525. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=109848&strTipM=TC
3. Asamblea Legislativa. (1978). *Ley General de la Administración Pública*, n.º 6227. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=TC
4. Asamblea Legislativa. (1990). *Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, Energía*, n.º 7152. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=10180&nValor3=117490&strTipM=TC
5. Asamblea Legislativa. (1995). *Ley Orgánica del Ambiente*, n.º 7554. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=27738
6. Asamblea Legislativa. (1998). *Ley de Biodiversidad*, n.º 7788. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39796&nValor3=119205&strTipM=TC
7. Borri-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak-Broome, N., Phillips, A. y Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020-Es.pdf>
8. Colgan, A., Kennedy, L. y Doherty, N. (2014). *A Primer on implementing whole of government approaches*. Centre for Effective Services. <https://www.effectiveservices.org/resources/primer-on-implementing-whole-of-government-approaches>
9. Gobierno Vasco. (s.f.). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. https://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_evaluacion/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf
10. Lausche, B. (2012). *Directrices para la legislación relativa a áreas protegidas*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Gland, Suiza. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/EPLP-081-Es.pdf>
11. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Análisis del Desarrollo. (2016). *Guía para la elaboración de políticas públicas*. <https://www.mideplan.go.cr/node/1544>
12. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Evaluación y Seguimiento. (2017). *Manual de evaluación para intervenciones públicas: gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación*. <https://www.mideplan.go.cr/node/1550>
13. Naciones Unidas. (1994). *Convenio sobre Diversidad Biológica y Anexos (Río de Janeiro, 1992)*, ley n.º 7416. Asamblea Legislativa. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21104&nValor3=22424&strTipM=TC
14. Naciones Unidas (2004) *Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en la Convención sobre la Diversidad Biológica en su séptima reunión*. Kuala Lumpur. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-28-en.pdf>
15. Poder Ejecutivo. (2013). *Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo* n.º 37735-PLAN.

- http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=118645&strTipM=TC
16. Poder Ejecutivo. (2016). *Reconocimiento de los modelos de gobernanza en áreas silvestres protegidas de Costa Rica, decreto ejecutivo n.º 39519-MINAE.*
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81291&nValor3=103586&strTipM=TC
 17. Poder Ejecutivo. (2017). *Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre n.º 7317, Decreto Ejecutivo n.º 40548-MINAE.*
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84592&nValor3=0&strTipM=TC
 18. Sutcliffe, S. & Court, J. (2006). *Herramientas para Diseñadores de Políticas Públicas en Países en Desarrollo.* Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros.
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3520.pdf>
 19. Tribunal de Cuentas de la Unión. (s.f.). *Guión para Aplicación del Análisis FSDL: Análisis de Fragmentaciones, Superposiciones, Duplicidades y Lagunas.*
 20. Tribunal de Cuentas de la Unión. (2014). *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas.* Tribunal de Cuentas de la Unión, Brasilia.

Anexo n.º 1

Incorporación de los principios de buena gobernanza en el el diseño de la política pública de ASP



Legitimidad y voz

Consiste en incentivar un diálogo activo, escuchar, considerar y buscar consenso para lograr soluciones a los intereses de todos en la asesoría y toma de decisiones, de forma que la gobernanza sea participativa y democrática, así como asegurarse de que los interesados reciban información adecuada y suficiente para tomar las decisiones. También consiste en estimular el compromiso activo de actores sociales de las ASP y ampliar el apoyo especial a grupos vulnerables como pueblos indígenas.

Múltiples participantes y espacios para facilitar la comunicación durante la construcción de la política pública

Academia, sector público, comunidades locales, pueblos indígenas, sector privado, organizaciones no gubernamentales, entre otros, participaron en el diagnóstico y construcción de la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030 y la ENB2 por medio de talleres:

Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030

1026 personas- 40 talleres

- 11 talleres en Áreas de Conservación
- 9 talleres en territorio indígena

Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025

1021 participantes activos 2030 participantes pasivos

- 25 talleres sectoriales
- 7 talleres regionales
- 7 talleres con el Programa Nacional de Humedales
- 2 encuentros nacionales indígenas
- 13 talleres comunitarios indígenas

Previsión de acciones y mecanismos para garantizar la participación amplia y activa en la gestión de las ASP

Diversos instrumentos de política pública incorporan acciones o mecanismos para garantizar la participación de los actores interesados:

Ley Nacional de Biodiversidad

- Consejo Regional de Área de Conservación (CORAC)
- Consejo Local para el área de Conservación (COLAC)
- Comisionado del Área de Conservación

Metas nacionales ENB2

N.º 3: 70% de las ASP estatales cuentan con planes de manejo (instrumento llamado a considerar la participación de actores y grupos de interés en la gestión del ASP).

N.º 47: 12 COVIRENAS que coadyuvan oficialmente en prevención, protección y control junto con el SINAC.

N.º 71: Se reconocerá diferentes formas de gobernanza en ASP y tendrá al menos 10% de estas con mecanismos efectivos de gobernanza distintos al gubernamental.

N.º 72: Se reconocerán áreas de cuidado, uso y manejo de la biodiversidad bajo modelos de gobernanza por parte de pueblos indígenas

Acceso a información técnica y bases de datos

Informes país al Convenio sobre la Diversidad Biológica, políticas y planes sectoriales, mapas, identificación de iniciativas, son ejemplos de información técnica y datos abiertos utilizadas por los participantes en la construcción de la ENB2; ello propició condiciones para una participación informada y efectiva de las partes interesadas.



Subsidiaridad

Consiste en que la autoridad y responsabilidad sobre la gestión de las ASP es conferida a las instituciones capaces con mayor cercanía a los recursos naturales.

La autoridad y responsabilidad sobre la gestión de ASP se confirió a instituciones con capacidad y cercanas a los recursos naturales

Ley de Biodiversidad n.º 7788, establece que es función de la CONAGEBIO formular políticas nacionales sobre conservación, uso sostenible y restauración de la biodiversidad, sujetándose a convenios y tratados internacionales, así como a intereses nacionales.

Además, define al SINAC como un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integra competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país.

La Política Nacional de Biodiversidad reconoce lo establecido en la Ley n.º 7788; así mismo la ENB2 en su modelo de gestión refiere a las instancias encargadas de la implementación de las metas de esa Estrategia.



Coordinación en el diseño de la intervención pública

En los anexos de la ENB2 se detallan una serie de esfuerzos ejecutados de coordinación interinstitucional durante su diseño:

Anexo C Lecciones aprendidas incorporadas al proceso de elaboración de la ENB2

A nivel sectorial se partió de un proceso de análisis de las políticas y planes de cada sector, identificando temas de interés de biodiversidad en estos instrumentos para facilitar la articulación y encontrar objetivos comunes con estos sectores.

Anexo E Métodos y herramientas de la ENB2

El proceso de construcción de la Estrategia fue desarrollado bajo un enfoque constructivista, el cual pretendía resaltar, complementar y articular los distintos esfuerzos que el país está desarrollando en torno a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y distribución justa y equitativa de sus beneficios.

Anexo D Participación ciudadana en la elaboración de la ENB2

Reuniones con jefes de sector y comisiones sectoriales para el mapeo de actores y preparación del proceso participativo.
46 reuniones de planificación, seguimiento, coordinación y articulación con procesos estratégicos y de evaluación.

Anexo F Vinculación de la ENB2 con la planificación nacional para el desarrollo, reducción de pobreza y cambio climático

Durante el diseño la Política Nacional de Biodiversidad, sus ejes fueron relacionados con los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Además, los temas estratégicos de la ENB2 fueron relacionados con la Estrategia y Plan de Acción para la adaptación del sector biodiversidad al cambio climático



Dirección

Consiste en una visión estratégica y la gestión orientada hacia el largo plazo para cumplir los objetivos de conservación; además de la necesidad de considerar en la creación e implementación de la política las complejidades históricas, sociales, culturales y ecológicas del ASP; compatibilizarse y armonizarse con las políticas, planes y estrategias respectivas, así como con las obligaciones internacionales contraídas.

Además, sobre la importancia de que quienes ejercen el poder, tengan claridad de hacia dónde quieren llevar los procesos de cambio en el territorio.

Uso de herramientas o metodologías para el diseño de la política pública

Para la construcción de la ENB2 se utilizaron tres enfoques distintos:

- 1) Derechos humanos y género
- 2) Gestión por resultados
- 3) Basado en ecosistemas

Un elemento fundamental en la construcción fue la definición de **objetivos estratégicos** para fortalecer, cambiar o transformar las acciones humanas en favor de la conservación, el uso sostenible, y la distribución justa de los beneficios de la biodiversidad.

Política pública oficializada y vinculante

Mediante el decreto ejecutivo n.º 39118-MINAE del 22 de mayo de 2015, se oficializó la Política Nacional de Biodiversidad lo cual vuelve vinculante esa intervención pública, al igual que a la ENB2.

Con visión de largo plazo congruente con los objetivos de proteger, conservar y hacer uso sostenible de la biodiversidad

La Política Nacional de Biodiversidad y la ENB2 se construyeron tomando en cuenta horizontes de tiempo de hasta 15 años, y contemplan las tres dimensiones del desarrollo sostenible:

Política Nacional de Biodiversidad	Por medio de la promoción del desarrollo económico inclusivo, mayor participación social en la conservación y gestión de la biodiversidad, la distribución justa y equitativa de sus beneficios, y asegurando y reconociendo el respeto a las diferentes formas de conocimiento e innovación (principalmente las que corresponden a las comunidades locales y los pueblos indígenas, a través de la aplicación de medidas efectivas que aseguren el bienestar de las personas y del ambiente) se procurará la conservación, uso sostenible y resiliencia de la biodiversidad.
Estrategia Nacional de Biodiversidad	Los objetivos estratégicos y metas nacionales se definieron en función de los temas: <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad y conectividad-resiliencia del Sistema Nacional de ASP • Restaurar y reducir pérdida y/o deterioro de elementos importantes • Regularización del PNE, ordenamiento territorial y espacial marino • Paisajes sostenibles inclusivos • Fortalecer la gobernanza, participación, educación y prácticas culturales para la conservación, gestión y uso sostenible de la biodiversidad • Investigación, monitoreo y gestión de la información sobre la biodiversidad • Fortalecer capacidades, financiamiento y arreglos institucionales para mejorar eficiencia y eficacia para la gestión intersectorial de la biodiversidad.



Desempeño

Refiere a la evaluación continua de la eficacia de la gestión del ASP para realizar los ajustes necesarios; además sus resultados y lecciones aprendidas deben ser compartidas con todos los actores interesados. Para realizar un buen ejercicio del poder se requiere atender ciertos aspectos que demandan capacidades técnicas y operativas en los grupos que ejercen la gobernanza, sin estas capacidades, ya sea en gestores de ASP o en comunidades vinculadas a ellas, los esfuerzos por lograr una buena gobernanza podrían no tener un buen desempeño y convertirse en ejercicios infructuosos.

Correspondencia razonable entre los recursos disponibles y las actividades para satisfacer la necesidad pública

Durante el diseño de la ENB2 se desarrolló un análisis de las capacidades y financiamiento para lograr la implementación de esa Estrategia que evidenció una brecha entre los recursos disponibles y los necesarios para la implementación.

En virtud de lo evidenciado **se desarrollaron 18 perfiles de programas y proyectos nuevos para los cuales se buscarán recursos** bajo el liderazgo de las instituciones y organizaciones con competencia en el seguimiento de la ENB2, y con el apoyo del Programa de Biodiversidad y Finanzas (BIOFIN).

Además, la Unidad de Gestión de la ENB2 tiene como una de sus responsabilidades apoyar a las instituciones en la búsqueda de recursos para cumplir las metas.

Concilia la ciencia con los saberes locales y tradicionales, además de garantizar el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales y territorios indígenas para ejercer una participación activa y eficaz

La Política Nacional de Biodiversidad y la ENB2 reconocen la importancia de las comunidades locales y pueblos indígenas.

<p>Política Nacional de Biodiversidad</p>	<p>Establece lineamientos donde se consideran las comunidades locales y pueblos indígenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3.2 Promueve la participación ciudadana de todos los sectores sociales en la planificación e implementación, para la toma de decisiones sobre conservación, uso sostenible, distribución justa y equitativa de la biodiversidad a partir de la mejora del funcionamiento y representatividad social en los espacios multisectoriales existentes, la gestión de conocimientos, y la creación de capacidades, para una participación inclusiva y equitativa, fundamentada en el equilibrio entre los aspectos sociales, culturales, políticos, económicos y ambientales • 3.3 Se reconoce los aportes a la conservación por parte de las comunidades locales y pueblos indígenas, y acepta diferentes formas de gobernanza, favoreciendo a aquellos grupos de mayor vulnerabilidad social, económica y cultural. • 3.6 Promueve el respeto, la recopilación y protección de los conocimientos tradicionales, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas, urbanas, campesinas y locales asociadas a los recursos de la biodiversidad.
<p>Estrategia Nacional de Biodiversidad</p>	<p>Durante el diseño de la ENB2 fueron utilizados los aportes de los pueblos indígenas, además existen metas nacionales donde se toma en cuenta a las comunidades locales y pueblos indígenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meta Nacional n.º 70: Al menos 74 escuelas en territorios indígenas estarán implementando pensum mejorado en biodiversidad dentro de su educación formal. • Meta Nacional n.º 71: Se reconocerá diferentes formas de gobernanza en ASP y tendrá al menos 10% de estas con mecanismos efectivos de gobernanza distintos al gubernamental. • Meta Nacional n.º 72: Se reconocerán Áreas de cuidado, uso y manejo de la biodiversidad con modelos de gobernanza por parte de pueblos indígenas. • Meta Nacional n.º 73: Se actualizarán y establecerán los Planes de Manejo y Protocolos comunitarios de ASP que contemplen los usos culturales de pueblos indígenas. • Meta Nacional n.º 80: Se sistematizarán prácticas de los pueblos indígenas y comunidades locales que permitan fortalecer su capacidad adaptativa frente al cambio climático



Justicia y derechos

Consiste en el reparto, entre las partes interesadas, de los costos y beneficios derivados de la creación y gestión del ASP, incluyendo ejecutar acciones concretas para el respeto de los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas sobre los recursos naturales, el respeto a los derechos humanos y reparar las violaciones pasadas a los derechos de partes interesadas por medio de la inclusión de estos interesados en los procesos de toma de decisiones en las ASP, particularmente cuando se trata de restricciones en el acceso a los recursos naturales.

Considera el cumplimiento de las leyes y los reglamentos

La ENB2 contiene una serie de metas globales y nacionales cuyo fin es fortalecer el ordenamiento jurídico y su cumplimiento:

Meta global n.º 11
Se fortalece un sistema de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental y mejora la protección y el control de elementos importantes de la biodiversidad

Metas nacionales:

- **N.º 18.** Contar con listas de especies en peligro de extinción y amenazadas, actualizado cada dos años.
- **N.º 19.** Reducir el número de especies de fauna y flora decomisados (incluyendo especial CITES).
- **N.º 20.** Determinar sitios que poseen vida silvestre en cautiverio y el estado en que se encuentran, así como colecciones ex situ sistematizadas.
- **N.º 21.** Mejorar la conciencia pública sobre: la legalidad y problemática asociada al comercio-tenencia e interacciones con la vida silvestre.
- **N.º 41.** Tener identificadas las conductas por acción u omisión causantes de erosión hídrica.
- **N.º 45.** Fortalecer y articular esfuerzos para el monitoreo de las denuncias y resoluciones vinculadas con temas de biodiversidad.
- **N.º 46.** Fortalecer las capacidades de los procesos de planificación para la protección, prevención y control de impactos dentro y fuera de las ASP bajo la administración o tutela del SINAC.
- **N.º 95.** El IGI de CONAGEBIO, SINAC, MINAE sube al menos 5 puestos y aumenta 10 puntos al 2020.

Se busca garantizar la distribución justa y equitativa de beneficios y costos de la gestión de las ASP, así como el respeto de los derechos humanos, incluidos los de los pueblos indígenas en la gestión de ASP

En la visión estratégica de la Política Nacional de Biodiversidad se contempla la distribución justa y equitativa de costos y beneficios derivados de la biodiversidad, así como la garantía de derechos de las diferentes partes interesadas; ello se refleja en su eje n.º 3 y se concreta con tema estratégico n.º 5 de la ENB2:

Eje n.º 3 Política Nacional de Biodiversidad: Fortalecer la participación social en la gestión de la biodiversidad, la distribución justa y equitativa de sus beneficios y reducir la vulnerabilidad de poblaciones menos favorecidas.

Tema estratégico n.º 5 ENB2: Fortalecimiento de la gobernanza, participación, educación y prácticas culturales para la conservación, gestión y uso sostenible de la biodiversidad.

Las metas globales 17, 18 y 19, así como sus metas nacionales, buscan por medio de procesos donde participan las distintas partes interesadas, principalmente sectores vulnerables como comunidades locales y pueblos indígenas:

- Instrumentar, implementar y medir efectividad de educación ambiental, incluidas las escuelas ubicadas en territorios indígenas.
- Reconocer distintos modelos de gobernanza, por ejemplo: áreas de cuidado, uso y manejo de la biodiversidad por parte de pueblos indígenas, reservas privadas y áreas marinas de pesca responsable.
- Actualización y establecimiento de PGM y Protocolos comunitarios de ASP donde se contemple los usos culturales de los pueblos indígenas
- Actualización o creación de normativa para la distribución justa y equitativa de costos y beneficios de la biodiversidad, y para proteger los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas.



Responsabilidad y rendición de cuentas

Busca garantizar una cultura de transparencia de los funcionarios públicos hacia los actores sociales interesados, incluyendo el acceso oportuno y completo a la información sobre los procesos de toma de decisiones, sus derechos y la manera de reclamar su cumplimiento. Además, refiere a que quienes hacen la gobernanza, deben hacerlo de manera que sus decisiones, incluyendo sus consecuencias, sean del conocimiento de los interesados.

Define los roles y funciones de las organizaciones colaboradoras

Para cada una de las metas nacionales de la ENB2, se establece la institución (es) responsable de su ejecución. Esas instituciones son responsables de:

- Ejecutar las metas
- Entregar información a la Unidad de Gestión de la ENB2 sobre el avance de las metas.

Contempla mecanismos de transparencia, responsabilidad, comunicación y rendición de cuentas

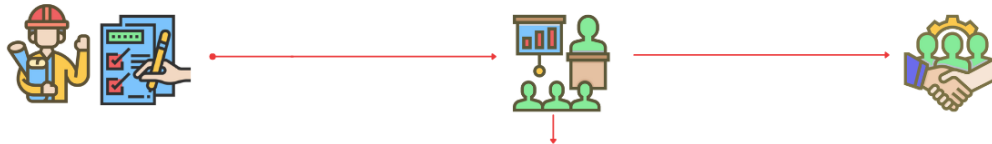
La ENB2 contiene un Modelo de Gestión en el cual asigna, entre otras, las siguientes responsabilidades:

Unidad de Gestión:

- Consolidar insumos del sistema de seguimiento.
- Seguimiento al cumplimiento de las metas nacionales, en coordinación con las dependencias encargadas de ejecutarlas.
- Generar los informes semestrales de avance en el cumplimiento de las metas.
- Generar los informes semestrales de cumplimiento de la ENB2 para el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública.

Comité de Seguimiento y Gestión:

- Brindar orientación estratégica sobre el cumplimiento de la ENB2.
- Mantener informados a los órganos políticos y solicitar su apoyo para la implementación.
- Aprobar los informes periódicos de avance en la implementación.



Mantiene información, registros y divulga los resultados de la política

En la página web de la ENB2 se puede observar el avance de cada una de las metas nacionales, su fuente de financiamiento, responsable, línea estratégica a la que pertenece, así como su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Metas Aichi.



Fuente: Elaboración propia con base en la PNB, ENB2 y consultas efectuadas a la CONAGEBIO

Anexo n.º 2

Diseño del mecanismo de seguimiento de la política pública



Seguimiento de actividades y productos

La Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030, establece que la ENB2 contará con un marco de seguimiento y evaluación en el cual serán definidas las metas nacionales para medir el progreso e impacto de esa intervención pública. Así, la ENB2 contiene un sistema de seguimiento basado en un enfoque de gestión por resultados. Los principales elementos que permiten afirmar que ese sistema es eficaz se mencionan a continuación:

Establece los roles y responsabilidades en relación con el seguimiento

La ENB2 contiene un Modelo de Gestión en el cual asigna, responsabilidades relacionada con el seguimiento de la política:



Ejecutores de las metas: Para cada una de las metas nacionales de la ENB2, se establece la institución (es) responsable de su ejecución y de entregar información a la Unidad de Gestión de la ENB2 sobre el avance en el cumplimiento de las metas.



Unidad de Gestión: Entre sus responsabilidades están: 1) Consolidar insumos del sistema de seguimiento. 2) Dar seguimiento al cumplimiento de las metas nacionales, en coordinación con las dependencias encargadas de ejecutarlas. 3) Generar los informes semestrales de avance en el cumplimiento de las metas y los de cumplimiento de la ENB2 para el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública.



Comité de Seguimiento y Gestión: Entre sus responsabilidades están: 1) Mantener informados a los órganos políticos y solicitar su apoyo para la implementación de la ENB2. 2) Evaluar el grado de avance en el proceso de cumplimiento de la ENB2 y emitir los lineamientos estratégicos necesarios. 3) Aprobar los informes periódicos de avance en la implementación.

Contiene indicadores de gestión

Cada meta nacional de la ENB2 contiene al menos un indicador para evaluar su progreso y define el horizonte de tiempo para su cumplimiento.

Existen instrumentos complementarios para el seguimiento de la ENB2

Se emitieron varios instrumentos en los cuales se reafirman las responsabilidades sobre el seguimiento y se detallan los pasos a seguir para ejecutar esta actividad:

Mecanismo de Seguimiento para la ejecución de las metas nacionales: Establece las responsabilidades de las partes, define una métrica para la evaluación del progreso de cada meta nacional y contiene una plantilla modelo en la que se indica cuál información debe ser aportada por los ejecutores de las metas.

Directrices ministeriales nos. 010-2018 y 005-2020: Se reiteran las responsabilidades en relación con la ejecución y seguimiento de las metas de la ENB2

Oficio n.º DM-237-2020: La Ministra de Ambiente y Energía informa a instituciones de diferentes sectores y responsables de metas nacionales que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP 2019 – 2022) se incorporó el avance de la ENB2 como la intervención estratégica más importante en biodiversidad. Por lo que en su calidad de Rectora del Sector Ambiente, Energía y Mares solicita a las instituciones a quienes dirige el oficio reportar los avances y evidencias de las metas de la ENB2 de forma semestral a fin de poder reportar esa información a MIDEPLAN.



Suficientes datos confiables y relevantes para el análisis del desempeño y como soporte de los informes emitidos



Los ejecutores de las metas presentan, de forma semestral a la Unidad de Gestión, información sobre el avance de las metas nacionales. Una vez revisada, analizada y aprobada la información, por la Unidad de Gestión y el Comité de Gestión y Seguimiento de la ENB2, es cargada en la página web de la ENB2 (www.enbcr.go.cr) donde se visualiza datos en cuanto a metas globales, avances semestrales de cada meta nacional, financiamiento, aliados, y recursos para ejecutar la ENB2.



Además, conforme la Directriz Ministerial n.º 10-2018, la página web www.enbcr.go.cr, es el sitio público por medio del cual se brindará a la ciudadanía y a las instancias que así lo soliciten, un acceso transparente sobre la información actualizada y el cumplimiento de la ENB2.



Emisión periódica de informes de seguimiento



La Unidad de Gestión de la ENB2 genera regularmente informes de seguimiento del avance de la ENB2, esos informes son presentados ante el Comité de Gestión y Seguimiento. Además, CONAGEBIO está trabajando en mejoras a la página web de la ENB2 a fin de poder cargar en ese sitio los informes de cita. También, se han comunicado avances de la ENB2 al CONAC y la Comisión Plenaria de CONAGEBIO.

Los productos generados contribuyen con el cumplimiento de la meta 11 de Aichi y los ODS 14 y 15

En la página web de la ENB2 se establece la relación entre cada meta nacional, las metas Aichi y ODS a los que responden.

Imagen n.º 1

Cantidad de metas nacionales de la ENB2 relacionadas con meta 11 de Aichi y ODS 14 y 15



Además, conforme el resumen ejecutivo del Sexto Informe Nacional al Convenio de Diversidad Biológica de Costa Rica, durante el proceso de elaboración de la ENB2, se vinculó y acordó la relación entre las metas nacionales de esa Estrategia y las metas de Aichi.

Así mismo, conforme el Segundo Informe Voluntario ODS Costa Rica, entre el 2017 y 2020 la Secretaría Técnica ODS brindó asesoría en más de 20 políticas públicas, donde desde su inicio se promueve la vinculación de la intervención pública con la Agenda 2030, destacando como una buena práctica la vinculación encontrada en la ENB2.

Fuente: Elaboración propia con base en la PNB, ENB2 y consultas efectuadas a la CONAGEBIO

Anexo n.º 3

Vacío en las políticas públicas con respecto a las áreas colindantes o zonas de influencia de las ASP

Objetivo	Resultados esperados (efectos)	Acciones	
PNB 2015-2030 y ENB2 2016-2025			
<p>La conservación, el uso sostenible y la resiliencia de la biodiversidad; el desarrollo económico inclusivo, ampliando la participación social para la conservación y gestión de la biodiversidad.</p>	<p>MG 1. Al 2025 se habrá consolidado y ampliado el sistema de ASP, y se mejora la eficacia de su gestión, inversión y sostenibilidad financiera.</p>	<p>Objetivo Estratégico: Mejorar la capacidad de gestión de las áreas silvestres protegidas.</p>	
	<p>MG 2. Para el 2025 se mejora la resiliencia de la biodiversidad a partir de la conectividad de ecosistemas y refugios climáticos.</p>	<p>Objetivo Estratégico: Mejorar la efectividad de gestión en los corredores biológicos</p>	<p>MN 3. SINAC: Al 2020 el 70% de las ASP cuentan con Plan de Manejo.</p> <p>MN 7. SINAC: Al 2020 el 50% de corredores biológicos cuentan con Plan Estratégico y aplican la herramienta de efectividad de manejo.</p>
	<p>MG 13. Al 2025 se fortalece el enfoque ecosistémico en los procesos de planificación de desarrollo y ordenamiento territorial-espacial marino y se desarrolla la planificación participativa de ecosistemas prioritarios.</p>	<p>Objetivo Estratégico: Incorporar el enfoque ecosistémico y cambio climático en los planes reguladores y planes territoriales basado en enfoque de derechos, género y con pertinencia cultural</p>	<p>MN 51. MINAE, SETENA, INVU, ICT. Al 2018 se hará oficial la metodología de elaboración planes reguladores que incorpore enfoque y riesgos climáticos basado en enfoque de derechos, género y con pertinencia cultural.</p> <p>MN 52. MINAE, INDER: Al 2018 se contará con herramientas para integrar enfoque por ecosistemas en los planes de desarrollo rural contemplando la vulnerabilidad al cambio climático y las medidas de adaptación y mitigación basado en enfoque de derechos, género y con pertinencia cultural.</p>
Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2017-2021			
<p>Garantizar un uso óptimo de los recursos ambientales, que constituyen un elemento clave en el desarrollo turístico, conservando los procesos ecológicos fundamentales y contribuyendo a la conservación de la diversidad biológica.</p>	<p>Estrategia 1.1. Planificación del espacio turístico. La planificación se articula con el territorio y la división política del país por medio de procesos de ordenamiento territorial.</p>	<p>Línea estratégica 1.1.2. ICT, MINAE, SINAC, MIDEPLAN: Desarrollar en el ámbito sectorial (conjuntamente con MINAE, SINAC y MIDEPLAN) planes de uso público y turismo como parte integral de los planes de manejo de las áreas protegidas.</p> <p>Línea estratégica 1.1.4. ICT, Municipalidades: Desarrollar conjuntamente con las municipalidades planes reguladores costeros en la Zona Marítimo Terrestre de acuerdo al marco legal correspondiente y las prioridades establecidas en este plan.</p>	
PNOT 2012-2040 y PLANOT 2014-2020			
<p>Conseguir el desarrollo nacional de forma sostenible, de manera que se protejan el patrimonio natural y paisajístico; y la diversidad biológica, consolidando la imagen del país en materia de desempeño ambiental.</p>	<p>Metas del Eje Protección y Manejo Ambiental:</p> <p>100% de las ASP cuenten con un plan para la gestión de sus recursos naturales.</p> <p>100% de los planes de ordenamiento territorial incorporan la variable ambiental y el enfoque de planificación de la cuenta hidrográfica.</p>	<p>Lineamiento 9: Se promoverá la conservación y gestión responsable de la diversidad biológica, mediante los planes de ordenamiento territorial, en las diferentes escalas de planificación.</p> <p>Lineamiento 11: Se promoverán instrumentos para la planificación territorial en la Zona Económica Exclusiva y la Zona Marítimo-Costera, que incluyan los siguientes ejes: a) la administración y planificación eficiente y efectiva del recursos marino y costero, b) la seguridad marítima, c) acuerdos internacionales ratificados.</p> <p>AE 9.1. SINAC, Municipalidades, INVU, SETENA: Elaboración y/o actualización de Planes Reguladores, en los que se articulen las ASP existentes que cuenten con un Plan General de Manejo, a la planificación del resto del territorio que conforma el cantón.</p> <p>AE 11.2. ICT, INVU, Municipalidad, SETENA, MIVAH, MIDEPLAN: Elaboración y/o actualización de Planes Reguladores y Planes Reguladores Costeros de manera articulada, en cantones donde hay comunidades costeras asentadas.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en la PNB, ENB2, Plan Nacional de Desarrollo Turístico, PNOT y PLANOT