



EVALUACIÓN DE DISEÑO, PROCESOS Y RESULTADOS.

Plan Nacional de Desarrollo Forestal



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

mideplan
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica



634.9

C8375evl

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación. Evaluación de diseño, procesos y resultados. Plan Nacional de Desarrollo Forestal / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Ambiente y Energía. -- San José, CR : MIDEPLAN, 2020.

1 recurso en línea (112 p.)

ISBN 978-9977-73-172-8

Disponible en www.mideplan.go.cr

1. EVALUACION. 2. ADMINISTRACION PUBLICA. 3. PLANES DE DESARROLLO.
4. BOSQUES. 5. POLITICA FORESTAL. I. Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía.
II. Título.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	6
Introducción	11
1.Descripción de la Teoría de la Intervención	13
1.1. Antecedentes del PNDF 2011-2020	13
1.2. Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020	15
1.3. Actores del PNDF	19
1.4. Lógica causal de la intervención	20
2. Diseño de la evaluación y abordaje metodológico	22
2.1. Generalidades del diseño de la evaluación	22
2.2. Criterios y preguntas de evaluación	24
2.3. Matriz de Evaluación	25
2.4. Estrategia metodológica de la evaluación	26
2.5. Fuentes de información	27
2.6. Procedimiento y técnicas para la recolección de datos	28
2.7. Análisis de información	31
2.8. Consideraciones éticas	33
2.9. Limitaciones encontradas en el proceso de evaluación	34
3. Hallazgos	35
3.1. Fase de diseño y construcción	36
3.1.1 Pertinencia	36
a. Definición de la problemática	36
b. Necesidades de la población beneficiaria	37
c. Involucramiento de actores y abordaje metodológico	39
3.1.2 Coherencia	41
a. Teoría de la intervención	41
b. Estructura del PNDF 2011-2020	41
c. Diseño de la estrategia de implementación	44
d. Diseño de la estrategia de seguimiento y evaluación	46
3.1.3 Sostenibilidad	48
a. Apoyo político y apropiación del instrumento	48
b. Estrategia de difusión del PNDF	49
3.2. Fase de implementación	49
3.2.1 Eficacia	49
a. Actores participantes y no vinculados	50
b. Recursos para la implementación	54
c. Articulación interinstitucional e intersectorial	55
d. Aspectos procedimentales y organizacionales	56
3.2.2 Sostenibilidad	60
a. Mecanismo de seguimiento y evaluación	60
3.3. Fase de resultados	63
3.3.1 Eficacia	63
a. Porcentaje de avance de metas al 2018	63
b. Percepción sobre el logro de resultados del PNDF 2011-2020	69
3.3.2 Sostenibilidad	71
a. Vinculación del PNDF con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	71
b. Vinculación del PNDF con la Estrategia Nacional de Biodiversidad	74
c. Alineación del PNDF con otros instrumentos de política	77
A modo de cierre	79
4. Conclusiones	80

5.Recomendaciones	83
6.Referencias bibliográficas	90
7.Anexos	92
Anexo 1. Criterios, preguntas y sub-preguntas de evaluación.....	92
Anexo 2. Protocolo de validación de instrumentos para recolección de datos	93
Anexo 3. Protocolos de grupos focales según actores consultados.....	94
Anexo 4. Protocolos de entrevistas según grupo de personas consultadas.....	101
Anexo 5. Encuesta en línea a participantes del diseño del Plan	104
Anexo 6. Encuesta a población beneficiaria	109
Anexo 7. Lista de textos utilizados para la revisión documental.....	111
Anexo 8. Consentimiento informado.....	112

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Descripción de cada uno de los Ejes del PNDF 2011-2020:	17
Cuadro 2. Actores involucrados en el diseño e implementación del PNDF 2011 - 2020.....	20
Cuadro 3. Población beneficiaria del PNDF.....	23
Cuadro 4. Riesgos previstos y estrategias de mitigación	34
Cuadro 5. Presentación de hallazgos según criterios y fases de implementación	35
Cuadro 6. Instituciones y organizaciones consultadas para el diseño del Plan.....	40
Cuadro 7. Ejemplo 1 de estructura del PNDF.....	42
Cuadro 8. Ejemplo 2 de estructura del PNDF.....	43
Cuadro 9. Ejemplo del mecanismo de seguimiento y evaluación del PNDF	46
Cuadro 10. Ejes, objetivos e indicadores estratégicos del PNDF 2011-2020.....	66
Cuadro 11. Sugerencias de instrumentos de política a considerar en un futuro PNDF.....	78
Cuadro 12. Valoración de hallazgos según criterios y fases de implementación	79
Cuadro 13. Recomendaciones generales y específicas por área temática	84

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Actores participantes según fase	52
Gráfico 2. Avance porcentual según ejes estratégicos del PNDF 2011-2020 (2018).....	64
Gráfico 3. Avance porcentual en los ejes estratégicos del PNDF 2011-2020 (2018) según objetivos estratégicos.....	65
Gráfico 4. Valoración de representantes de población beneficiaria sobre servicios recibidos en el sector forestal (PSA) .70	
Gráfico 5. Vinculación del PNDF con los ODS	73
Gráfico 6. Vinculación de los ejes del PNDF 2011-2020 con los ODS	74
Gráfico 7. Vinculación de los ejes del PNDF con la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016 - 2025.....	77

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Antecedentes del PNDF 2011 - 2020	14
Figura 2. Políticas Forestales.....	16
Figura 3. Ejes estratégicos del PNDF 2011 – 2020	16
Figura 4. Cadena de resultados.....	21
Figura 5. Clasificación de la evaluación.....	23
Figura 6. Criterios y preguntas de evaluación.....	24
Figura 7. Matriz de evaluación según las fases del PNDF 2011-2020	25
Figura 8. Síntesis de abordaje metodológico.....	26
Figura 9. Actores consultados según tipo de involucramiento en el plan	28
Figura 10. Actores consultados según tipo de involucramiento en el plan	29
Figura 11. Ruta analítica	33
Figura 12. El PNDF 2011-2020 en cifras	42
Figura 13. Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	72
Figura 14. Alertas en la situación de biodiversidad en Costa Rica	75
Figura 15. Estructura de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016 - 2025.....	75
Figura 16. Temas estratégicos de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025.....	76
Figura 17. Líneas generales de recomendaciones	83
Figura 18. Jerarquización y asignación de responsabilidades de las recomendaciones.....	89

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AFE	Administración Forestal del Estado
ANE	Agenda Nacional de Evaluaciones
ASIREA	Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Región Atlántica
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CC	Cambio Climático
CCF	Cámara Costarricense Forestal
CdR	Cadena de Resultados
CGR	Contraloría General de la República
CIAGRO	Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica
CODEFORSA	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
CNSF	Comisión Nacional de Sostenibilidad Forestal
COOPEPURISCAL	Cooperativa Agroindustrial de Servicios Múltiples de Puriscal R.L
EOU	Evaluaciones Orientadas al Uso
ENB2	Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025
FOCELAC	Fomento de Capacidades en Evaluación en Latinoamérica
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
LF	Ley Forestal
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Política Nacional de Biodiversidad de Costa Rica 2015-2030
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública
PNE	Patrimonio Natural del Estado
POI	Plan Operativo Institucional
PS	Plan Sectorial
PSA	Pago Servicios Ambientales
RF	Regente Forestal
SEPLASA	Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
SF	Sector Forestal
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SIREFOR	Sistema de Información de los Recursos Forestales de Costa Rica
TEC	Instituto Tecnológico de Costa Rica
UEV	Unidad de Evaluación

RESUMEN EJECUTIVO

El siguiente documento presenta el Informe Final de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020. Este plan representa la intervención pública realizada por el Ministerio de Ambiente y Energía para ser incorporada en la Agenda Nacional de Evaluaciones 2019-2022, instrumento que lidera el Ministerio de Planificación Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas (PND) 2019-2022, Alberto Cañas Escalante.

El PNDF 2011-2020 es un instrumento estratégico del sector forestal, que tiene como misión "(...)asegurar la implementación y consolidación de la política forestal del país, que contribuya al desarrollo sostenible en su dimensión social, económica y ambiental" (PNDF, 2011, p.9). Este Plan es implementado en los ecosistemas y tierras forestales ubicadas dentro y fuera del Patrimonio Natural del Estado (PNE). Está compuesto por una política general, 12 políticas forestales del Estado y siete ejes estratégicos, los cuales son considerados desafíos claves para el sector forestal y constituyen su columna vertebral; además, cuenta con una estrategia de implementación y una estrategia de seguimiento.

Esta evaluación valora el diseño, la implementación y los resultados del PNDF 2011-2020. Con la evidencia obtenida se espera valorar la intervención actual y orientar la toma de decisiones en la formulación del nuevo PNDF 2021 - 2030. Es una evaluación de tipo formativa, ya que se pretende identificar las fortalezas y debilidades del plan, para mejorar la gestión del mismo y fue realizada por un equipo evaluador externo compuesto por funcionarios de la Unidad de Evaluación de Mideplan y por una evaluadora joven emergente contratada por el programa FOCELAC. Los objetivos establecidos en este proceso, son los siguientes:

Objetivo general: Valorar, desde una perspectiva formativa, los procesos de diseño, implementación y resultados del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011 – 2020, para orientar la toma de decisiones en acciones institucionales futuras.

Objetivos específicos:

- Analizar la consistencia y coherencia de la Teoría de la Intervención del PNDF actual, con el fin de generar insumos de cara a la construcción e implementación del PNDF 2021 – 2030.
- Valorar la pertinencia del diseño del PNDF 2011-2020 en función de los resultados esperados.

- Determinar la eficacia de los mecanismos de implementación para el logro de los objetivos del PNDP.
- Identificar puntos de convergencia entre el PNDP, la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, los ODS y la Agenda 2030.
- Generar insumos que apunten a una mejora en el diseño e implementación del nuevo PNDP 2021 - 2030.

Para el alcance de los objetivos de esta evaluación se delineó una estrategia metodológica mixta, con un abordaje predominantemente cualitativo, incorporando técnicas cuantitativas para fortalecer el diseño y la triangulación de los datos, aumentando la credibilidad y la coherencia de la información. La predominancia de métodos cualitativos responde a la necesidad de profundizar en el análisis de la experiencia del Plan actual como un proceso.

Producto de los hallazgos encontrados con esta evaluación se derivan una serie de conclusiones en donde sobresalen aspectos positivos y negativos en los diferentes temas de análisis que se consideraron tanto para la fase de diseño como para la fase de implementación del PNDP 2011-2020, las cuales se reflejan a continuación:

Fase de Diseño:

Diseño participativo: una de las fortalezas del Plan fue el uso de metodologías participativas para su diseño, las cuales contemplaron alrededor de 100 representantes de distintas organizaciones e instituciones relacionadas con el tema forestal.

Insumos previos: para diseñar el Plan actual se consideraron los resultados de la evaluación del plan anterior y se realizó una extensa consulta a diferentes actores, pero se evidencia un vacío en la identificación y consenso de las necesidades de ciertos grupos (agenda indígena y productiva). Faltó considerar los recursos disponibles para las metas propuestas.

Delimitación conceptual del sector: si bien es cierto, en el Glosario del PNDP se incluye una definición del Sector Forestal, que no es conocida por todos los actores, lo que genera un vacío y confusión en torno a su ámbito de acción, población a la que va dirigido, alcance, visión en relación con el desarrollo industrial del sector en contraposición con la perspectiva de conservación.

Alcance del Plan: a nivel territorial, el plan actual presenta un alcance nacional que se considera un acierto, toda vez que se utilizan las estructuras regionales institucionales consolidadas. Respecto al alcance de metas propuestas, se evidencia una ambición que no coincide con la disponibilidad de recursos financieros y humanos disponibles al momento de la implementación, lo que afecta de manera negativa el logro de los resultados planteados.

Población beneficiaria: no se establece de manera explícita la población beneficiaria directa o indirecta, de manera que ese dato queda sujeto a múltiples interpretaciones. Esta debilidad se relaciona con las diferencias y tensiones entre los diferentes grupos involucrados en el ámbito forestal.

Asignación de responsabilidades: la estructura programática del Plan no define con claridad la asignación de responsabilidades, de manera imprecisa menciona a instituciones de diversa naturaleza, sin especificar directamente unidades ni roles.

Socialización PNDP: ausencia de un proceso de socialización del PNDP con actores involucrados tanto en el diseño como en la implementación, ocasionando baja apropiación o sentido de pertenencia.

Normativa y marco legal: el Plan evidencia una alineación con la legislación nacional relativa a la conservación, manejo sostenible, protección, administración de bosques, plantaciones forestales, sistemas agroforestales y tierras forestales e industrialización en materia forestal.

Fase de Implementación:

Alianzas Estratégicas con:

- **Academia:** hay actores relevantes que no estuvieron tan vinculados, tal es el caso de la academia. Su rol hubiese sido de gran relevancia por los procesos de investigación que se generan en estos centros, con el fin de mejorar el manejo, la conservación y el uso de los bosques.
- **Sector Público-Privado:** en el PNDF se consideró la importancia de la alianza estratégica entre el sector público-privado, con miras a consolidar acciones de colaboración recíprocas que permitan un desarrollo sostenible del sector.
- **Comunidades:** ausencia de mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas y organizaciones de base comunitaria que facilitan y potencian el desarrollo social, económico y ambiental en las diferentes regiones del país.
- **Gobiernos Locales:** vinculación débil de parte de los Gobiernos Locales en la implementación del Plan, aún cuando en las consultas se indica que son instituciones con capacidad de ejecución por su injerencia local, su cercanía al contexto y su mayor agilidad en toma de decisiones, tramitología y uso de presupuestos. Tienen el rol de enlace entre comunidades, instituciones públicas y sector privado.

Fortalecimiento institucional: mecanismos de coordinación institucional insuficientes para la adecuada implementación del PNDF. Esta debilidad no ha permitido que se visualice de manera integral los avances y los pendientes en las metas establecidas.

Reestructuración institucional: presencia de debilidades procedimentales y organizacionales a lo interno de las principales organizaciones que tienen a cargo la implementación del Plan actual, lo que afecta la prestación de los servicios, genera desconfianza y escasa credibilidad en los usuarios.

Apoyo político: apoyo político difuso, con diversas posturas contrapuestas en relación con el uso del bosque, que tienden a limitar la puesta en marcha del Plan y el avance en sus metas.

Recursos: escasez de recursos humanos, financieros y materiales, que incide de manera negativa en el alcance de metas y resultados definidos. Lo obtenido a la fecha se ha alcanzado con el presupuesto ordinario institucional.

Competitividad: baja competitividad del sector forestal. Debilidad asociada a una brecha tecnológica en el sector, bajo apoyo político para la comercialización de la madera a nivel nacional e internacional, exceso de regulaciones, problemas de mercado, inseguridad jurídica, bajo consumo de madera, limitado conocimiento de las bondades del uso de la madera, entre otros.

Seguimiento y evaluación: ausencia de un mecanismo de monitoreo y seguimiento, que no permitió visualizar los avances y los pendientes en relación con las metas propuestas.

Sensibilización de la población nacional: percepción generalizada por parte de la población nacional de que el manejo de bosques y la comercialización de la madera es contraria a los principios de protección ambiental planteados en el país.

Sostenibilidad: no existe vinculación alta con los ODS ni con la ENB2 por razones de temporalidad, pues el Plan no fue diseñado en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agenda 2030, ni la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025. Se determinó una vinculación del PNDF con los ODS entre baja y media y una vinculación baja con la ENB2.

Recomendaciones:

Por un lado, con el fin de dar continuidad, a los hallazgos de la evaluación y; por otro lado, con la intención de mejorar o subsanar debilidades presentadas en las diferentes fases del Plan actual, se muestra un resumen de las recomendaciones emanadas del proceso de evaluación al PNDP 2011-2020, estas se presentan agrupadas en seis grandes líneas temáticas, el desglose de ellas se encuentran en el cuerpo del documento:

- 1 Fortalecer el diseño del futuro plan con metodologías participativas, insumos previos y delimitaciones conceptuales y del alcance precisas.*
- 2 Asegurar el apoyo político a lo largo de la implementación del Plan, así como la alineación normativa y de planificación institucional.*
- 3 Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para potenciar el logro de las metas.*
- 4 Promover alianzas estratégicas entre el sector público-privado, con la academia, con los gobiernos locales y con las comunidades.*
- 5 Promover la competitividad del sector forestal y su posicionamiento a nivel social como soporte de la economía del país.*
- 6 Asegurar la implementación de un mecanismo de seguimiento y evaluación que permita revisar avances del futuro Plan y tomar de decisiones con base en evidencias.*

Etapa IV: Uso de los resultados de la evaluación:

Esta etapa, que será ejecutada posterior al cierre de esta evaluación, corresponde al análisis y valoración de las recomendaciones por parte de la institución evaluada para decidir cuáles de estas son aceptadas u objetadas y de esta forma poder iniciar con la formulación del Plan de Acción que será implementado para mejorar la intervención bajo análisis o futuras intervenciones a nivel institucional.

Posterior a este análisis, se presenta por parte de las autoridades superiores correspondientes, la Respuesta Gerencial que consiste en la aceptación u objeción de cada una de las recomendaciones identificadas en el Informe Final de Evaluación.

El Plan de Acción responde a la operacionalización de las recomendaciones del Informe Final de Evaluación, estableciendo actividades y plazos razonables según las posibilidades institucionales. Mediante este instrumento, se pretende dar seguimiento a las recomendaciones comprometidas y se generan los reportes de información sobre los avances en las metas y resultados establecidos.

Finalmente, es importante rescatar la importancia de contar en estos espacios de construcción e implementación del Plan de Acción, con la participación de los funcionarios involucrados en la ejecución de la intervención (unidades ejecutoras), las unidades de planificación que correspondan y los niveles jerárquicos respectivos. Dependiendo del nivel de involucramiento de estos actores, así será el nivel de éxito en la implementación de las recomendaciones emanadas con la evaluación.

INTRODUCCIÓN

El siguiente documento muestra el Informe Final de la Evaluación al Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020. Este plan es una de las intervenciones públicas que forman parte de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) 2019-2022, instrumento que es parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas puesto en marcha por la actual Administración Alvarado Quesada.

Desde Mideplan, como ente rector de la planificación nacional se busca mediante estos procesos, fomentar la cultura de la evaluación a nivel de las instituciones públicas con el fin de mejorar la gestión, sustentar la toma de decisiones en las instancias correspondientes, favorecer el aprendizaje interno, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Además, mediante esta investigación se aborda la vinculación del PNDF 2011-2020 con instrumentos de política nacional e internacional, ya sean acuerdos, convenios, estrategias, etc. Se pretende visualizar el nivel de vinculación de lo establecido en los ejes que conforman el PNDF actual con estos instrumentos, de forma que pueda ser tomado como referencia durante la fase de construcción del próximo PNDF.

Esta intervención pública pertenece al Sector Forestal, institucionalmente es operativizada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), la Oficina Nacional Forestal (ONF) y el Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIAGRO). Representa el instrumento oficial de planificación para uso, manejo y protección de los recursos forestales del país, en el cual se establecen directrices y lineamientos a desarrollar en el territorio nacional.

Cabe destacar que la evaluación fue solicitada directamente por el jerarca del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Se espera que los insumos generados en este proceso sean útiles para sustentar técnicamente la construcción y la implementación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2021-2030.

Además, para la ejecución de la evaluación se conformaron un Equipo Técnico y un Equipo Director, liderados por Mideplan a través de la Unidad de Evaluación, con el apoyo del Programa FOCELAC mediante una asistencia técnica con la contratación de una evaluadora joven. Asimismo, se contó con la colaboración de funcionarios del SINAC, FONAFIFO, ONF, CIAGRO, SEPLASA y el Despacho del Viceministerio de Ambiente.

Es una evaluación formativa y concentra su análisis en el diseño, la implementación y resultados del PNDF 2011-2020, buscando identificar fortalezas y debilidades de la intervención.

El documento está integrado por cuatro capítulos sustantivos. El primero refiere a aspectos generales o particularidades del sector forestal en Costa Rica: situación actual de los recursos forestales, normativa o marco legal, áreas silvestres protegidas, pago de servicios ambientales, sostenibilidad forestal del país, entre otros. El segundo capítulo presenta lo referente a la Teoría de la Intervención, es decir, una descripción de los contenidos que conforman el plan: la problemática, las estrategias propuestas por el plan, los objetivos establecidos, actores participantes, diseño y lógica causal, productos generados, el sistema de monitoreo y evaluación establecido, así como los resultados esperados.

En el tercer capítulo se describe el diseño de la evaluación y el abordaje metodológico, con elementos como: generalidades del diseño, criterios y preguntas de evaluación, fuentes de información, técnicas para recolección de datos y análisis de la información recogida. Algunas consideraciones éticas y la descripción de los riesgos de la evaluación y la forma de mitigarlos. En el cuarto capítulo se indica la forma como se sistematiza e interpreta la información y se construyen los hallazgos por cada uno de los niveles abordados (diseño, proceso y resultados), en función de cada criterio establecido y dando respuesta a cada pregunta de evaluación. Finalmente, se presentan los anexos con información complementaria detallando la matriz de evaluación, los instrumentos de recolección de datos y su respectiva validación, el consentimiento informado, entre otros.

1. DESCRIPCIÓN DE LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN

1.1 Antecedentes del PNDF 2011-2020

El país no contaba con una política forestal que contemplara objetivos de largo plazo y de ordenamiento del territorio para el año 1998, con el fin de generar condiciones de estabilidad y confianza para inversionistas en materia forestal. Asimismo, el escenario financiero no permitía la adquisición de las tierras pendientes dentro de Áreas Silvestres Protegidas, dados los problemas macroeconómicos que representaba la deuda pública. Esto, entre otros aspectos, derivó en un proceso de consulta con la participación de diversos actores del sector forestal, para el diseño y oficialización en 1999 de las Políticas Forestales del Plan de Acción de Desarrollo Forestal 2001-2010, para promover la integración activa del sector forestal en el desarrollo humano (MINAE, 1999).

El PNDF 2001-2010 respondía a las políticas ambientales de Costa Rica y a las políticas forestales generales del país mediante áreas temáticas priorizadas y en términos generales fue inspirado en los principios forestales internacionales promovidos por las Naciones Unidas (MINAE, 2001). Este PNDF buscó impulsar al sector forestal costarricense hacia una mayor organización, competitividad y productividad. Además, constituyó la herramienta fundamental que planteaba el Estado para llevar adelante la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas en este campo, con miras a garantizar el manejo y desarrollo sostenible de los recursos derivados de los bosques del país y contribuir al desarrollo humano de los costarricenses, especialmente en las áreas rurales, creando oportunidades para alcanzar un nivel de vida adecuado en armonía con el ambiente (MINAE, 2001).



Se realizó un proceso de revisión, en el 2003, también la actualización del PNDF, se elaboró y oficializó el Plan de Acción 2004-2010, que contemplaba las tareas a ejecutar para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (MINAE, 2004). Además, en el 2007 se oficializó, mediante decreto Ejecutivo 33826-MINAE Gaceta 138, el PNDF como el instrumento oficial de planificación para uso, manejo y protección de los recursos forestales del país. Asimismo, como parte del mecanismo

de seguimiento y coordinación del PNDF, se creó la Comisión Interinstitucional de Seguimiento formada por representantes de la Oficina Nacional Forestal (ONF), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Fondo Nacional de

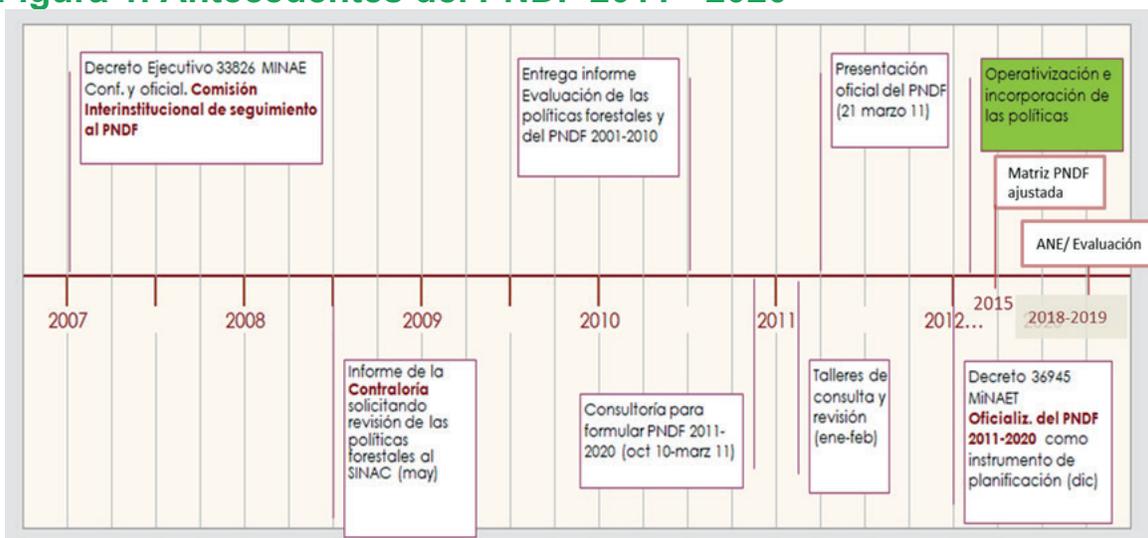
Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y el Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIAgro).

La Contraloría General de la República (CGR), en el 2008, determinó que no había claridad sobre las áreas de acción establecidas en el PNDF 2004-2010 por lo que emitió el informe DFOE-PGAA-7-2008, "Informe sobre la Evaluación de la Aplicación de Políticas y Normativa en Materia de Recursos Forestales por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE)" e incluía la siguiente disposición:

4.2. a) Llevar a cabo las acciones necesarias para que se realizara una revisión exhaustiva del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010 y del Plan de Acción 2004-2010, con el propósito de replantear ambos instrumentos de modo que se propiciará una mayor claridad de las áreas de acción establecidas y sus correspondientes metas y actividades. De igual manera, se solicitó una actualización de los plazos para su logro, incorporando indicadores que permitieran una apropiada medición de su avance, con el establecimiento de responsables de las acciones a ejecutar.

Dado que el vencimiento del Plan era al 2010, en el 2009 mediante oficio DM-1085 del 30 de junio de 2009 el MINAE solicitó a la Comisión Interinstitucional de Seguimiento iniciar el proceso de evaluación y actualización del próximo plan. En este sentido, se contrata una consultoría para iniciar con la construcción del PNDF 2011-2020 en el 2010. Para la construcción del Plan se realizó un proceso participativo guiado por un consultor en conjunto con la Comisión Interinstitucional de Seguimiento. En la Figura 1 se sintetizan los antecedentes del Plan actual.

Figura 1. Antecedentes del PNDF 2011 - 2020



Fuente: Información suministrada por SEPLASA.

1.2 Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020

El PNDF 2011-2020 es un instrumento estratégico del sector forestal, que tiene como misión “Asegurar la implementación y consolidación de la política forestal del país, que contribuya al desarrollo sostenible en su dimensión social, económica y ambiental” (PNDF, 2011, p.9). El PNDF es implementado en los ecosistemas y tierras forestales ubicadas dentro y fuera del Patrimonio Natural del Estado (PNE).

La construcción del PNDF estuvo a cargo de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento e incluye 12 políticas forestales del Estado, siete ejes estratégicos, los cuales son considerados desafíos claves para el sector forestal y que constituyen su columna vertebral, una estrategia de implementación y una estrategia de seguimiento. Cada uno de los ejes estratégicos contiene objetivos estratégicos, indicadores y metas.

El PNDF 2011-2020 definió una política superior que contempla sus mayores aspiraciones y 12 políticas forestales (ver Figura 2). La política superior señala:

“La cobertura forestal del país se mantiene y aumenta sosteniblemente mediante la valorización de bosques y demás ecosistemas y terrenos forestales, de manera que garantiza la seguridad jurídica, el régimen de tenencia de la tierra y el derecho de los propietarios y poseedores al uso de la propiedad privada para asegurar bienes y servicios imprescindibles para la calidad de vida de los habitantes.” (PNDF, 2011-2020, p.11).

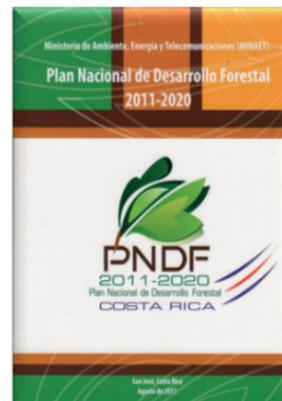


Figura 2. Políticas Forestales



Los 7 ejes estratégicos del PNDF se muestran en la Figura 3, mientras que en el Cuadro 1 se presenta una breve descripción de cada uno.

Figura 3. Ejes estratégicos del PNDF 2011 – 2020



Fuente: Elaboración propia con base en el PNDF 2011-2020.

Cuadro 1. Descripción de cada uno de los Ejes del PNDF 2011-2020¹:

Eje I - Ordenamiento de tierras forestales: constituye un ejercicio cotidiano que permite planear diferentes actividades, la cual aborda dos puntos primordiales para el sector forestal: a) la visión de futuro del sector, es decir, la estrategia de desarrollo a seguir y b) el uso de cada porción del territorio, las estrategias territoriales de gestión de los recursos con que cuentan las comunidades (naturales, humanos, financieros).

Eje II - Posicionamiento del sector Forestal: busca posicionar al sector forestal ante la sociedad costarricense forjando una cultura forestal basada en una imagen positiva altamente reconocida y apreciada, que proyecte que es un sector competitivo, imprescindible y estratégico para la calidad de vida de los habitantes del país.

Eje III - Competitividad de la actividad Forestal: una región, un país o un territorio son competitivos si las condiciones en las que operan sus productores y viven sus habitantes les permiten generar prosperidad y desarrollarse, sin tener que recurrir para ello a la explotación del hombre o la naturaleza. En este contexto, la competitividad se relaciona con el desarrollo y el uso eficiente y sostenible de los recursos, es decir, con la productividad.

Eje IV - Sostenibilidad de la actividad Forestal: la actividad forestal debe ser sostenible. Esta es una aspiración entre quienes interactúan con los bosques, sus productos y servicios. Costa Rica ha hecho un gran esfuerzo para asegurar la permanencia de la cobertura boscosa, su sistema de Pago de Servicios Ambientales y las Áreas Silvestres Protegidas son vivos ejemplos de ello. Sin embargo, hay indicios de que, a pesar de ello, se encuentra amenazada, si se entiende por sostenibilidad la capacidad de los ecosistemas forestales por producir a una tasa constante los bienes y servicios requeridos por la sociedad.

Eje V - Coordinación, eficacia y efectividad institucionales: uno de los problemas que más impacto ha tenido sobre la actividad forestal es la desarticulación institucional que afecta la gestión de los usuarios y productores forestales. La evaluación del PNDF 2001-2010 identificó debilidades en los mecanismos de coordinación, eficiencia y efectividad institucionales.

Eje VI - Innovación y sostenibilidad del financiamiento: el financiamiento sostenible y predecible es, quizás, uno de los elementos fundamentales en el éxito para la sostenibilidad y competitividad de un sector. A esto no escapa el sector forestal y aunque Costa Rica ha sido pionera e innovadora en el desarrollo de mecanismos de financiamiento, aún es necesaria la búsqueda de nuevas fuentes para ampliar la cobertura de los esquemas actuales, proporcionar la sostenibilidad financiera a los mecanismos de fomento y propiciar el desarrollo de instrumentos innovadores.

Eje VII - Cambio Climático, mitigación y adaptación: con los nuevos conceptos sobre el cambio climático, no solo la cobertura forestal es importante para el ambiente, sino que, además, su aprovechamiento sostenible puede incrementar los beneficios ambientales. Esta conciencia ha llevado a algunas naciones a suscribir convenios y establecer metas entorno a la carbono neutralidad. Costa Rica definió la meta de alcanzar la Carbono Neutralidad (CN) en el 2021, para lo que se ha desarrollado la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), se estima que aproximadamente el 50% del aporte para alcanzar esta meta será determinada por el desarrollo de la actividad forestal (PNDF, 2011-2020).

Fuente: Elaboración propia en base al PNDF 2011-2020.

Posterior a la construcción del PNDF, en el 2016 la CGR emite el "Informe de Auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de la aplicación de políticas y normativa atinente a los recursos forestales" (INFORME N° DFOE-AE-IF-10-2016) en dicho informe se indican una serie de disposiciones al MINAE que giran alrededor de los siguientes ámbitos:

- Ajustar la estructura del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, de forma tal que: a) las metas se orienten a resultados y no a actividades en apego a buenas prácticas como se describe en el párrafo 2.8 de este informe; b) se priorice y establezca la cantidad de objetivos y metas que es viable obtener, precisando acciones, responsables y plazos para su consecución; c) se cuantifiquen las metas para cada año y se definan sus

¹ La descripción de cada uno de los ejes fue tomada del documento del PNDF 2011-2020.

indicadores según las variables, tal como se indica en el párrafo 2.9 de este informe; d) se establezca la responsabilidad de los actores, según sus competencias, indicando las acciones y el proceso para el seguimiento y mejora de indicadores (p.13).

- Establecer e implementar un mecanismo de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, de forma que la métrica establecida sea de fácil comprensión y permita analizar y reportar periódicamente el grado de avance de cumplimiento de la meta, los ejes y objetivos estratégicos (p.13).
- Instruir al SINAC y al FONAFIFO para que utilicen como insumo en sus procesos de planificación operativa el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 y establezcan e implementen un mecanismo de codificación que permita la trazabilidad estandarizada y sistemática entre dicho plan y las metas, objetivos, actividades y estrategias de sus planes operativos anuales (p.13).

Dado el informe emitido por la CGR, el MINAE dicta los lineamientos al SINAC y el FONAFIFO para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el informe según corresponda. Por eso, se crea un equipo de trabajo con funcionarios del MINAE, FONAFIFO y el SINAC, para la revisión del PNDF y desarrollar una propuesta de modificación. Dicho equipo de trabajo diseñó un plan de acción para el período 2018 al 2020 que se plasmó en la "Matriz del PNDF Ajustada". Esta matriz contiene los compromisos definidos por cada una de las instituciones que conforman la Comisión.

Posteriormente, se coordinaron e hicieron reuniones con los responsables de seguimiento de la CGR para presentar los ajustes realizados, la matriz del PNDF y la incorporación en la planificación institucional. Se determinó que el MINAE cumplió razonablemente las disposiciones del informe de la auditoría de carácter especial mediante oficio DFOE-SD-0713, 2018, por lo que se dio por concluido el proceso de seguimiento correspondiente a dichas disposiciones.

En el 2017, se lleva a cabo el Foro Nacional Forestal 2017: La Competitividad del Sector Forestal, con la participación de 80 personas representantes de empresas y organizaciones forestales del país, universidades y organismos de cooperación, así como funcionarios institucionales ligados al tema forestal. En dicho foro se realiza la oficialización del Programa de Bosques y Desarrollo Rural (PROBOSQUESDR) mediante Directriz Ministerial DM-483-2017, el cual se delega al Departamento de Conservación y Uso Sostenible de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (CUSBSE) del SINAC, con el propósito de:

- Velar por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos forestales.
- Contribuir en la ejecución de los lineamientos de política y acciones estratégicas del PNDF.

- Incorporación de los objetivos e iniciativas en instrumentos de planificación institucionales del SINAC y FONAFIFO.

En el 2017, se lleva a cabo la elaboración de una matriz de seguimiento al PNDP para el período 2018-2020, el cual contiene los compromisos definidos por cada una de las instituciones que conformaron la Comisión.

Los contenidos de la matriz de seguimiento están basados en las siguientes variables:

Intitución responsable	Ejes Estratégicos en los que participa	Indicadores por eje	Descripción del Indicador	Meta 2018	Meta 2019	Meta 2020
------------------------	--	---------------------	---------------------------	-----------	-----------	-----------

Posteriormente, al año 2018, la información se encuentra contenida en el apartado de hallazgos referentes a la implementación del PNDP.

1.3 Actores del PNDP

Como parte de la comprensión del PNDP 2011-2020, es importante definir los actores que tienen participación directa o indirecta. Estos actores forman parte del sector forestal, dentro del cual ejercen un rol o función específica, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Actores involucrados en el diseño e implementación del PNDF 2011 – 2020

Actor	Rol/Funciones
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	-Ente rector del PNDF
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Artículo 6 de la Ley forestal y artículo 22 de la Ley de Biodiversidad)	-Administración forestal del Estado -Miembro de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Artículo 46 Ley Forestal)	-Financiamiento del sector forestal privado (créditos forestales/pago de servicios ambientales) - Miembro de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento
Oficina Nacional Forestal (Artículo 10 de la Ley Forestal)	-Recomendar políticas y estrategias para el sector forestal -Promoción de productos del sector forestal - -Miembro de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento
Colegio de Ingenieros Agrónomos (Artículo 20 de la Ley Forestal)	-Fiscalizadores - Miembro de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento
Academia: CATIE-TEC-UNA-UCR-UTN	-Investigación temas forestales, temas académicos y formación profesional vinculados a recursos forestales
Organizaciones Forestales ² y población beneficiaria en general	-Promotoras del PSA (beneficiarios) -Manejo forestal sostenible, fomento y buenas prácticas forestales, aprovechamiento, industrialización y comercialización forestal

Fuente: Elaboración propia con base en reunión con personal de SINAC, 2019.

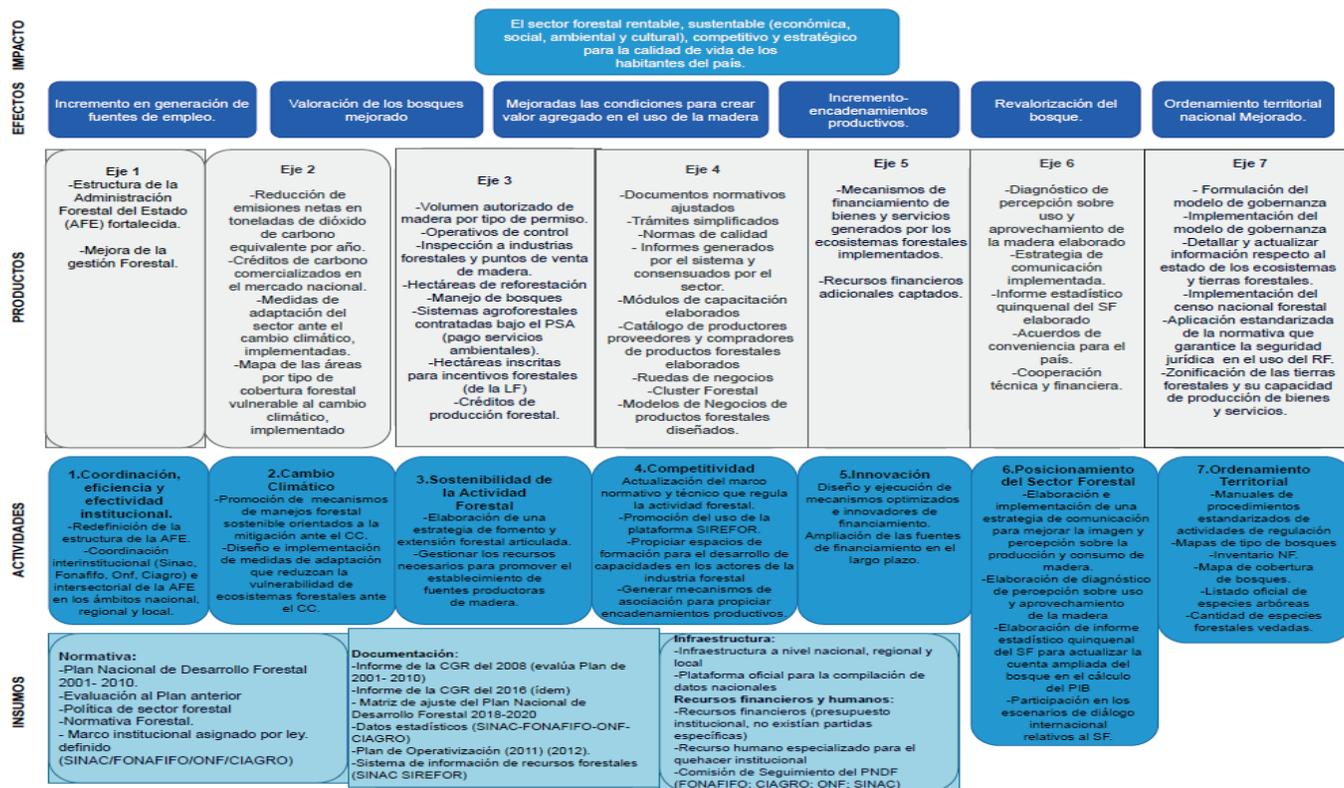
1.4 Lógica causal de la intervención

Con el objetivo de conocer la lógica causal del PNDF 2011-2020, el equipo de evaluación en conjunto con representantes de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PNDF, reconstruyeron la lógica causal de dicho Plan mediante la cadena de resultados. Esta última describe cómo los insumos considerados generan productos específicos y cómo estos, por su parte, contribuyen al logro de los resultados inicialmente planteados (Mideplan, 2017).

Dada la estructura del PNDF, la cadena de resultados elaborada cuenta con las siguientes características: primero, se consideraron los insumos correspondientes a todo el PNDF; seguidamente, las actividades y los productos fueron desglosados para cada uno de los siete ejes que componen el Plan; por último, se especificaron los efectos y los impactos esperados a partir de la implementación del Plan en general. En la Figura 4 se desglosan cada uno de los elementos:

² En el glosario del PNDF, página 49, define Organizaciones forestales: organizaciones no gubernamentales regidas por la Ley de Asociaciones, la Ley de Centros Agrícolas Cantonales, la Ley de Cooperativas, la Ley de Fundaciones, legalmente constituidas, con personería jurídica vigente, de carácter local, regional o nacional que ejecutan y facilitan actividades forestales con recursos propios o del Estado.

Figura 4. Cadena de resultados



Fuente: Elaboración propia en colaboración con la Comisión Interinstitucional de Seguimiento.

2. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN Y ABORDAJE METODOLÓGICO

Esta evaluación tiene como objetivo valorar el diseño, la implementación y los resultados del PNDP 2011-2020. En términos generales, se espera que los insumos generados sean útiles en al menos dos sentidos: primero, valorando la intervención actual con base en evidencia empírica; segundo, orientando la toma de decisiones por parte de las instituciones con injerencia en la materia, para la formulación del nuevo PNDP 2021 - 2030. De manera concreta, se plantearon los siguientes objetivos de evaluación:

Objetivo general:

1. Valorar, desde una perspectiva formativa, los procesos de diseño, implementación y resultados del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011 – 2020, para orientar la toma de decisiones en acciones institucionales futuras.

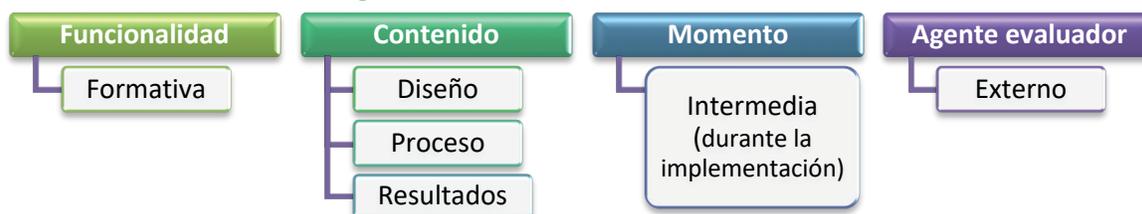
Objetivos específicos:

1. Analizar la consistencia y coherencia de la Teoría de la Intervención del PNDP actual, con el fin de generar insumos de cara a la construcción e implementación del PNDP 2021 – 2030.
2. Valorar la pertinencia del diseño del PNDP 2011-2020 en función de los resultados esperados.
3. Determinar la eficacia de los mecanismos de implementación para el logro de los objetivos del PNDP.
4. Identificar puntos de convergencia entre el PNDP, la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, los ODS y la Agenda 2030.
5. Generar insumos que apunten a una mejora en el diseño e implementación del nuevo PNDP 2021 - 2030.

2.1 Generalidades del diseño de la evaluación

Para satisfacer las expectativas antes señaladas y cumplir con los objetivos, se diseñó una evaluación de tipo **formativa**, que considerara tanto el **diseño** del PNDP como su **implementación** y el avance en el logro de **resultados**. Además, se trabajó con un **equipo de evaluación externo**, que estuvo compuesto por representantes de la Unidad de Evaluación de Mideplan y por una evaluadora joven emergente contratada por FOCELAC. También, se contó con el apoyo de representantes de SINAC, FONAFIFO, ONF, CIAGRO, SEPLASA y del Despacho del Viceministerio de Ambiente. En la Figura 5 se resume el tipo de evaluación según la clasificación establecida por Mideplan (2017).

Figura 5. Clasificación de la evaluación



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se estableció el **alcance** de la evaluación a partir de tres elementos: territorialidad, temporalidad y población. En relación con el aspecto **territorial**, la evaluación contempló el mismo ámbito geográfico considerado en el actual PNDF, por lo que tiene un alcance nacional que incluye "(...)ecosistemas y tierras forestales ubicadas dentro y fuera del Patrimonio Natural del Estado (PNE)" (PNDF, 2011, p. 9). En cuanto al alcance **temporal**, si bien es cierto que el PNDF corresponde al período 2011-2020, la evaluación se delimitó al período 2011 - 2019 por razones de viabilidad, ya que la información disponible corresponde a dicho período.

Con respecto a la definición del alcance **poblacional** para efectos de la evaluación, fue necesario realizar una consulta a informantes clave, ya que en el documento del Plan actual no se encontró una declaración explícita de los actores contemplados como población beneficiaria directa o indirecta. En otras palabras, en el PNDF se puede deducir qué tipo de actores se verían beneficiados a partir de cierto tipo de acciones; no obstante, dado que esa información no especifica que se trata de población beneficiaria, su lectura puede estar sujeta a interpretaciones y, por tanto, se tomó la decisión de consultar a personas expertas en la temática. De esta manera, a partir de dicho criterio se seleccionó como población beneficiaria a los actores enumerados en el Cuadro 3, los cuales incluyen tanto actores particulares, como instituciones y organizaciones que tienen relación con la implementación del PNDF.

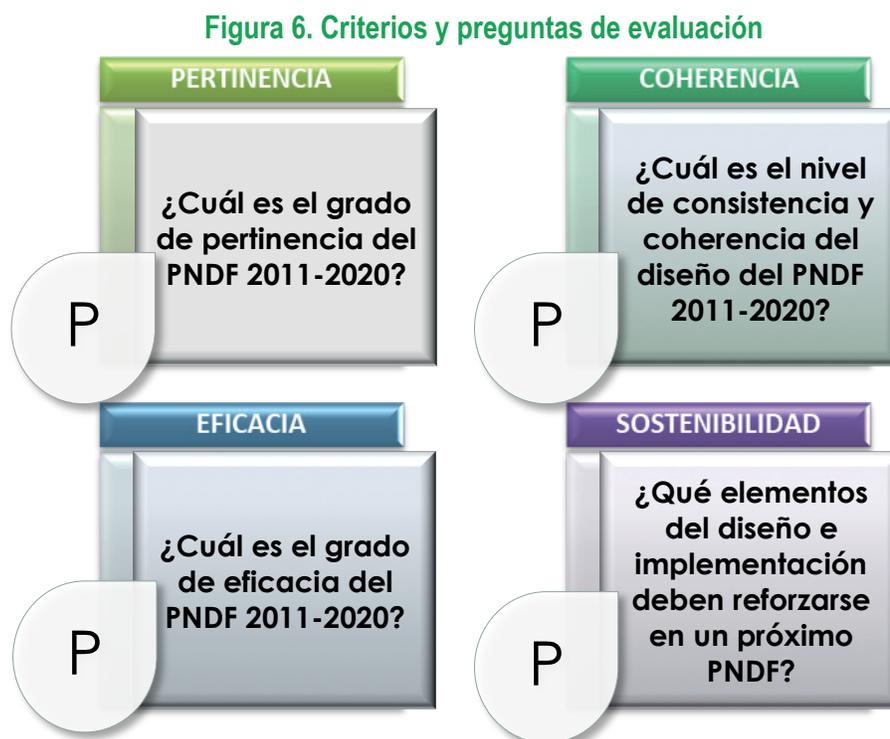
Cuadro 3. Población beneficiaria del PNDF

Población beneficiaria	Beneficio o servicio que recibe del PNDF
<ul style="list-style-type: none"> • Personas productoras forestales (produce la madera) • Personas propietarias de bosque • Personas reforestadoras • Personas productoras agrícolas con actividad forestal en su finca • Industriales madera (son parte de la ONF) • Comerciantes de la madera • Personas microempresarias forestales <ul style="list-style-type: none"> • Profesionales y regentes forestales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pago de Servicios Ambientales (PSA) • Crédito forestal • Servicio regulatorio de SINAC (tiempo, seguridad jurídica, normas, decretos) • Incentivos forestales (beneficio no económico, incentivos fiscales) • Procesamiento y comercialización • Fuente de empleo, regulación del ejercicio profesional por parte de CIAGRO, capacitación

Fuente: Elaboración propia (2019).

2.2 Criterios y preguntas de evaluación

Los criterios que se utilizan en esta evaluación fueron definidos por el equipo evaluador y validados por actores políticos y técnicos involucrados en el proceso de diseño de la evaluación. La Figura 6 muestra los criterios de evaluación que han evidenciado utilidad en diferentes ámbitos políticos (Stockman y Meyer, 2016) y que muestran clara concordancia con las preguntas de evaluación definidas para este proceso y con los objetivos explicitados previamente. Además, en el Anexo 1 se detallan una serie de sub-preguntas para cada una de las preguntas de evaluación.



Fuente: Elaboración propia (2019).

De manera más específica y de acuerdo con lo establecido por Mideplan (2017), a través del análisis de la pertinencia se pretende responder hasta qué punto el Plan actual responde a las necesidades de la población meta. Por su parte, el criterio de eficacia mide el logro de los objetivos propuestos en el PNDP y el de sostenibilidad da cuenta de la persistencia o perdurabilidad de los cambios una vez finalizada la intervención. En este caso en específico, el análisis de la sostenibilidad remite, principalmente, a las posibilidades de continuidad y aprendizajes del diseño e implementación de este Plan para la elaboración del PNDP 2021 - 2030. Lo relativo al criterio de coherencia busca verificar qué tanta articulación hay entre los objetivos establecidos en el PNDP y su estrategia de implementación.

2.3 Matriz de Evaluación

La matriz de evaluación es un instrumento que ayuda a operativizar el diseño y la metodología del proceso de evaluación. En ella se visualiza la relación entre los criterios, las preguntas, las técnicas de recolección y análisis de datos, así como las fuentes de información que serán utilizadas durante la etapa de ejecución de la evaluación.

Dadas las características que presenta el PNDF y el tipo de evaluación que se está abordando, la matriz se estructuró según las fases del proceso del PNDF, las cuales son: construcción y diseño, implementación y resultados (ver Figura 7). Cabe explicitar que, para efectos de esta evaluación, se entiende la fase de construcción y diseño como el primer momento de identificación de expectativas, intereses y metodología del Plan, así como su correspondiente traducción en términos técnicos y políticos. La fase de implementación da cuenta de la puesta en práctica del Plan una vez que fue aprobado como instrumento de política y la de resultados se refiere al logro de las metas propuestas en el PNDF.

Figura 7. Matriz de evaluación según las fases del PNDF 2011-2020

Fase	CONSTRUCCIÓN Y DISEÑO	IMPLEMENTACIÓN	RESULTADOS
Preguntas	P1, P2 y P4	P3 y P4	
Temas de análisis	<ul style="list-style-type: none"> ○ Problemática, necesidades de población beneficiaria ○ Metodología, actores, normativa ○ Teoría de la Intervención ○ Estructura del diseño 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Articulación de actores ○ Actores no vinculados ○ Implementación estratégica ○ Beneficiarios ○ Recursos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nivel de avance en las metas ○ Valoración, grado de éxito del PNDF ○ Vinculación con ODS
Técnicas de recolección de datos y fuentes de información	Revisión documental Entrevistas a informantes clave Grupos focales (representantes de Consejos Forestales, Academia, Directores Forestales y Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PNDF)		
	Encuesta en línea a personas que participaron del diseño del Plan	Encuesta a beneficiarios del Plan	

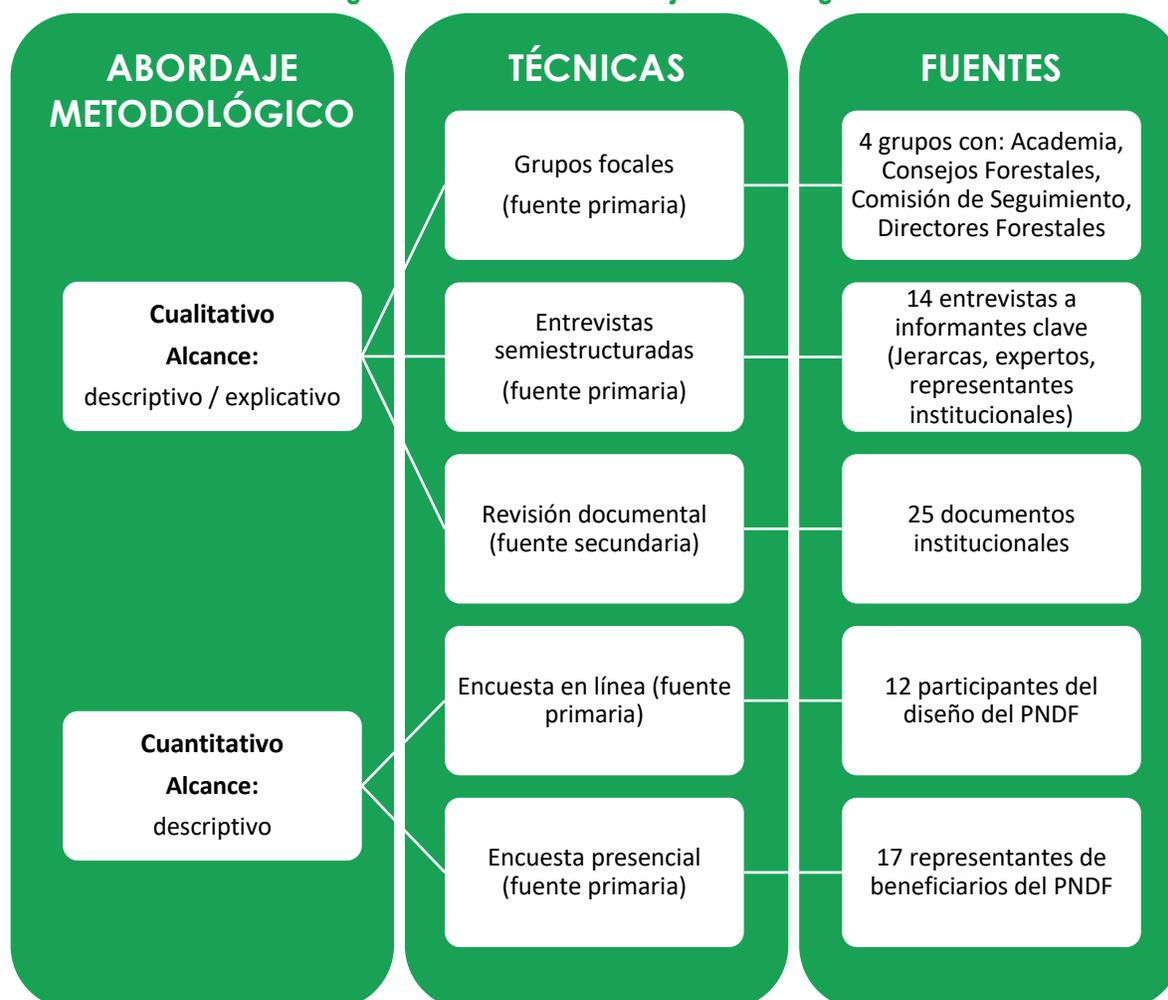
Fuente: Elaboración propia (2019).

La matriz muestra cada una de las fases que puede ofrecer elementos para responder a más de una pregunta de evaluación y, por tanto, corresponde a más de un criterio de evaluación. Además, para cada fase se identificaron temas de análisis en concordancia con dichas preguntas. Finalmente, en la parte inferior del esquema se especifican las técnicas de recolección y fuentes de información utilizadas con la cantidad de consultas realizadas.

2.4 Estrategia metodológica de la evaluación

Para el cumplimiento de los objetivos de evaluación, se diseñó una estrategia metodológica mixta, con un abordaje predominantemente cualitativo, incorporando técnicas cuantitativas para fortalecer el diseño y la triangulación de los datos, aumentando, a su vez, la credibilidad y la coherencia de la información (ver síntesis de abordaje metodológico en Figura 8).

Figura 8. Síntesis de abordaje metodológico



Fuente: Elaboración propia (2019).

Como bien indica Bamberger (2012), los métodos mixtos favorecen la complementariedad de las técnicas, de manera tal que se aprovechan las ventajas de ambos tipos de métodos. En otras palabras, con el uso de métodos mixtos es posible utilizar técnicas de recolección de información cualitativa que permiten contextualizar y explicar los procesos de interés en la evaluación y con el abordaje cuantitativo se complementa la información, con opciones de describir e inclusive, según el diseño, de generalizar la información a cierto grupo poblacional. ³ En el caso de esta evaluación en particular, la predominancia de métodos cualitativos responde a la necesidad de profundizar en el análisis de la experiencia del Plan actual como un proceso, más allá de los datos estadísticos sobre los resultados, es decir, interesa comprender los mecanismos y estrategias que funcionaron o no a lo largo del proceso, de manera que se puedan extraer aprendizajes para la elaboración e implementación del futuro PNDF 2021 - 2030. En las siguientes subsecciones se detalla cada uno de los aspectos metodológicos considerados.

2.5 Fuentes de información

La selección de actores a consultar fue hecha a conveniencia, de manera que se trata de una muestra no probabilística sustentada en el criterio de personas expertas en la materia. Con base en criterio de expertos, se identificaron personas con participación clave en las distintas etapas del Plan (construcción y diseño, implementación y resultados), que además se caracterizan por tener distintos niveles y tipos de involucramiento, con el objetivo de captar perspectivas de diversa naturaleza respecto al objeto de evaluación que aquí concierne.

En relación con los criterios de selección, es importante mencionar que fueron considerados actores de rango político por su injerencia en la toma de decisiones relacionadas con el sector forestal y, por tanto, por la potencial utilidad que puedan hacer de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones que surjan de este proceso evaluativo. También, se consultó a representantes de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PNDF actual, quienes fueron considerados informantes clave por la amplia trayectoria y cercanía con el diseño y la implementación del Plan. De igual manera, se consultaron personas con rango **técnico institucional** que tienen contacto cotidiano con la temática de interés y, por tanto, cuentan con suficiente criterio para referirse a la implementación del plan.

Las personas **expertas temáticas** también fueron consideradas por la relevancia de su parecer, el cual generalmente es caracterizado por un acercamiento más académico, por experiencias de consultoría nacionales e internacionales y, en ocasiones, por ser externos a las instituciones implementadoras (al menos al

³ La generalización de los métodos cuantitativos depende del abordaje metodológico, por lo que el alcance puede ser meramente descriptivo o puede funcionar para realizar inferencias causales y generalización a la población de estudio. En esta evaluación, en particular, el alcance del análisis cuantitativo será descriptivo.

momento de la consulta). Esta consulta representa una mirada externa al diseño e implementación del Plan, lo que enriquece la evaluación por la diversidad de la información que puedan suministrar y el aporte de experiencias ajenas a la institucionalidad directamente involucrada en el PNDP actual. Finalmente, se consultó a representantes de la **población beneficiaria** (13 organizaciones acreditadas en la ONF) de distintas regiones del país, quienes fueron clave para valorar algunos de los servicios del sector forestal contemplados en el Plan y, principalmente, para expresar sus necesidades actuales de cara a las recomendaciones para el futuro plan. En la Figura 9 se muestra el tipo de actores y su ámbito de participación.

Figura 9. Actores consultados según tipo de involucramiento en el plan



Fuente: elaboración propia (2019).

2.6 Procedimiento y técnicas para la recolección de datos

El procedimiento para la recolección de datos implicó transitar por las etapas que se muestran en la siguiente figura:

Figura 10. Línea de tiempo de la fase de ejecución de la evaluación



Fuente: elaboración propia (2019).

En términos concretos, esta evaluación comprendió el uso de cuatro técnicas de recolección de datos, a saber: grupos focales, entrevistas semiestructuradas, encuesta en línea y presencial y revisión documental. Seguidamente, se detalla cada una de ellas.

Grupos Focales

La técnica de grupos focales consiste en sesiones que reúnen alrededor de siete a diez personas, con una duración aproximada de 90 minutos, moderadas por el equipo evaluador mediante preguntas generadoras (Mideplan, 2017). Esta técnica permite la obtención de información a través del intercambio de criterios de las personas participantes, según el tipo y el nivel de involucramiento con el objeto de evaluación, en este caso en particular, con el PNDF. Para efectos de esta evaluación, se realizaron cuatro grupos focales con una participación total de 31 personas, desglosada de la siguiente manera:

- Grupo focal con la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PNDF (SINAC, FONAFIFO, ONF, CIAGRO, SEPLASA) → 5 participantes.
- Grupo Focal con integrantes de un Consejo Local Forestal → 7 participantes.
- Grupo focal con personas expertas de la academia → 10 participantes.
- Grupo Focal con Directores Forestales → 9 participantes.

En el Anexo 3 se presentan los protocolos de los grupos focales, según tipo de actor consultado.

Entrevistas Semiestructuradas

La entrevista semiestructurada es una técnica de recolección de información cualitativa. Esta se aplica por lo general cuando se requiere obtener información sensible que no sería compartida en un grupo de informantes (Mideplan, 2017). Además, se utiliza con informantes con los que interesa profundizar en algún tema en específico, dada su experiencia en la materia.

El adjetivo "semiestructurada" refiere al uso de una guía de preguntas por parte del equipo evaluador, pero que ofrece la flexibilidad de hacer ajustes conforme la dinámica de la entrevista y de acuerdo con los intereses de la evaluación. De esta manera, a diferencia de un cuestionario estandarizado utilizado en las encuestas, las entrevistas semiestructuradas permiten hacer "re-preguntas" con el objetivo de facilitar la comprensión del tema que se quiere abordar y favorecer así la validez de constructo del instrumento. Además, esta técnica permite ahondar en elementos que no habían sido previamente considerados, pero que son relevantes para la evaluación.

Para efectos de esta evaluación, se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas a personas expertas temáticas, técnicas institucionales y jercas, desglosadas de la siguiente manera:

- Entrevistas a jercas → 4 entrevistas.
- Entrevistas a personas con cargos técnicos institucionales → 2 entrevistas.
- Entrevistas a personas expertas temáticas → 8 entrevistas.

En el Anexo 4 se muestran los protocolos de entrevista según la población consultada.

Encuestas

La evaluación contó con dos tipos de encuestas: una en línea y otra presencial. En relación con la encuesta en línea, es importante señalar que su principal ventaja es que permite un mayor alcance en términos de cantidad de población consultada, a un bajo costo económico. Además, su formato electrónico genera automáticamente una base de datos que minimiza los tiempos de procesamiento y análisis de la información. Su naturaleza es cuantitativa, aunque la técnica permite la incorporación de preguntas abiertas. No obstante, previo a la utilización de esta técnica se tomaron en cuenta dos consideraciones. Primero, que la construcción del cuestionario debía ser mucho más precisa en comparación con la guía de entrevista semiestructurada, ya que no hay interacción directa con las personas participantes, lo que limita la posibilidad de aclarar dudas o hacer la pregunta de otra manera. Segundo, que hay un alto porcentaje de no respuesta, ya que el trato no personalizado con la población a la que se le consulta limita la disposición de participación.

Para efectos de esta evaluación, la encuesta en línea se utilizó para consultar a funcionarios de diferentes instituciones y organizaciones que participaron en la etapa de construcción del PNDP, tales como: ASIREA, FONAFIFO, Mesa Nacional Indígena, Tribunal Ambiental, CATIE, FUNDECOR, MINAE, Tierra Verde, CCF, ICE, ONF, Colegio de Ingenieros, ICT, CODEFORSA, SEPSA, INA, COOPEPURISCAL, TEC, SINAC. En concreto, se generó un formulario con la herramienta *Google forms* y se compartió en los meses de julio-agosto del 2019 mediante correo electrónico a un total de 45 personas (ver encuesta en Anexo 5).

No obstante, la tasa de retorno fue muy limitada, pues respondieron 12 de 45 personas. Esta baja tasa de respuesta pudo estar relacionada tanto con las limitaciones propias de los instrumentos en línea antes señaladas, como con la cantidad de años que han pasado desde que dicha población participó en la construcción del actual plan (alrededor de 10 años), lo que puede implicar una desvinculación de los procesos asociados al PNDP o a las instituciones propiamente. Por tanto, el alcance de la información recolectada mediante esta encuesta en línea es meramente descriptivo y resulta útil para ilustrar y triangular información generada por otros medios.

Por otra parte, se aplicó una **encuesta presencial** a representantes de organizaciones de beneficiarios directos que, a su vez, son miembros de organizaciones acreditadas en la ONF. La consulta se realizó en el mes de agosto y respondieron 17 personas, lo que corresponde a un total de 13 organizaciones de diversas regiones del país. Esta información también tiene un alcance descriptivo y funciona como medio de triangulación en la etapa de análisis (ver instrumento en Anexo 6).

Revisión Documental

Se identificaron 25 documentos clave relacionados con el PNDP que son relevantes para los objetivos que se propone esta evaluación, tales como: planes de acción, minutas de trabajo, información de gestión y seguimiento, información institucional, datos sobre sistemas de información e informes de otras entidades (ver lista detallada de documentos en el Anexo 7). Para efectos de análisis, esta información es clave para contextualizar el objeto de evaluación, valorar avances en la materia y triangular la información obtenida a partir de las fuentes primarias consultadas en este proceso.

2.7 Análisis de información

Dado que la información recolectada es predominantemente cualitativa, el análisis siguió una ruta similar a la sugerida por Mideplan (2017) para análisis de este tipo de datos (ver síntesis en Figura 11). En primera instancia, el equipo de evaluación **transcribió** la información de las entrevistas y los grupos focales registrada en audios. Posteriormente, se elaboró, revisó y ajustó una **matriz analítica** en congruencia con la matriz de evaluación presentada anteriormente.

Seguidamente, se procedió a la **categorización** de la información de acuerdo con las temáticas recuperadas en dicha matriz analítica. El siguiente paso consistió en un taller de depuración de dicha categorización realizado por parte del equipo de evaluación, en otras palabras, se realizó una **triangulación interpretativa** de la categorización de la información, la cual fue muy provechosa para detectar inconsistencias y llegar a acuerdos respecto a los datos recolectados. Luego, se procedió a realizar la **interpretación** de la información, identificando tendencias generales y particularidades que resultaron relevantes de rescatar en el informe final. Por último, se realizó la **triangulación de fuentes y metodológica**, en la que se contrastó e incorporó la información correspondiente a las fuentes secundarias (la revisión documental) y a las encuestas aplicadas.

Cabe mencionar que el **análisis de las encuestas**, al contar con pocos casos, fue realizado en el programa Excel y se recuperaron, principalmente, frecuencias de respuestas, que adquieren carácter descriptivo y de percepción, es decir, no hay posibilidad de generalizar tal información a ningún tipo de población. No obstante, como se mencionó previamente, favorece la triangulación al tratarse de otra técnica y otros informantes.

Es importante señalar que en esta evaluación se utilizaron tres tipos de **triangulación**, entiéndase la misma como la verificación de los resultados de la evaluación mediante el uso ya sea de diferentes técnicas de recolección de datos, la consulta a diferentes expertos o la utilización de distintas fuentes de datos sobre una misma temática, a saber: de fuentes de datos, triangulación metodológica y triangulación interpretativa. Esto sin duda favorece la credibilidad y coherencia del análisis. Además, según el criterio del equipo evaluador, las consultas realizadas permitieron llegar a un **punto de saturación** de la información. En otras palabras, la información resultaba consistente entre los diferentes actores y técnicas, de manera que hacia el final del proceso de trabajo de campo se reiteraba sobre los mismos elementos clave y no sobresalió ningún aspecto novedoso que no hubiese sido abordado con las consultas ya realizadas.

Figura 11. Ruta analítica



Fuente: Elaboración propia 2019.

2.8 Consideraciones éticas

Dado que esta evaluación implicó contacto con diferentes fuentes de información, hay una serie de cuestiones éticas que guiaron el proceso de recolección y análisis de la información. Seguidamente, se detallan los principales aspectos éticos considerados:

- La participación a modo de “informante” en esta evaluación fue totalmente voluntaria y no medió ningún tipo de presión al respecto. Si bien en ocasiones se solicitó la colaboración de jerarcas y mandos medios para que invitaran y facilitaran a sus colaboradores (as) el tiempo y el espacio para participar en la evaluación, no se ejerció ninguna presión asociada al empleo ni desempeño de las labores, ni de ningún otro tipo.
- Se contó con una autorización por escrito para el uso de la información revelada en el marco de cualquiera de los procesos de recolección de datos. Para esto, cada persona consultada firmó el “Consentimiento informado” que se muestra en el Anexo 8.
- La información recolectada es de carácter confidencial, pero no anónima. Esto quiere decir que la información en este informe es presentada de forma genérica y asociada a la técnica de recolección de datos (entrevista, grupo focal, encuesta en línea y encuesta beneficiarios), de manera que se imposibilita asociar nombres con opiniones específicas.
- Se cuenta con un registro audiovisual de las actividades de recolección de datos (entrevistas, grupos focales), por lo tanto, se solicitó a cada participante la

autorización para utilizar dicho material, ya sea para efectos de análisis de la información a lo interno del equipo de evaluación, como para divulgar los resultados del proceso evaluativo. Esta autorización fue incluida en el consentimiento informado antes mencionado.

2.8 Limitaciones encontradas en el proceso de evaluación

Todo plan de evaluación está sujeto a riesgos que podrían limitar su implementación tal como se planificó. En esta evaluación, en particular, se previeron cuatro riesgos relativos a la recolección de datos, a saber: la falta de diversidad en las personas consultadas en términos de sectores o niveles jerárquicos representados; la resistencia para emitir opiniones; la dificultad para realizar consultas a personas beneficiarias directas; por último, una tasa de respuesta baja en la encuesta en línea. No obstante, también se plantearon estrategias de mitigación que ayudaron a sobrepasar, hasta donde fuese posible, tales limitantes. En el siguiente cuadro se especifica cuáles de esos riesgos se presentaron en el proceso evaluativo y cómo se actuó para reducir su impacto.

Cuadro 4. Riesgos previstos y estrategias de mitigación

Riesgo previsto	Estrategia de mitigación implementada
Consultas a personas representantes de un único sector o nivel jerárquico, lo que implicaba el riesgo de presentar resultados sesgados.	<ul style="list-style-type: none"> Este riesgo se mitigó desde la planificación de la evaluación, ya que se identificaron y consultaron representantes de diferentes niveles y tipos de involucramiento, incluyendo: ámbito político, ámbito técnico institucional, unidades ejecutoras del PNDP, personas expertas temáticas y representantes de población beneficiaria. Además, la lista de personas consultadas fue validada con representantes del ámbito político y de las unidades ejecutoras, de manera que fuese lo suficientemente pertinente.
Resistencia de las personas consultadas a emitir su opinión por posibles consecuencias a nivel laboral.	<ul style="list-style-type: none"> Este riesgo no se presentó durante la recolección de datos. Por el contrario, las personas consultadas mostraron muy buena disposición para colaborar con la evaluación. De todas maneras, por razones éticas se solicitó la firma de un consentimiento informado en el que se les garantizó la confidencialidad en el tratamiento de la información aportada, cuando se tratase de opiniones.
Dificultad para identificar y consultar a la población beneficiaria del Plan actual.	<ul style="list-style-type: none"> Esta fue una limitante de la evaluación que se mitigó parcialmente. Tal como se señaló previamente y como se profundizará en la sección de resultados, la definición de personas beneficiarias es amplia y difusa, lo que dificultó la identificación de la población beneficiaria a consultar y el establecimiento de criterios para realizar consultas que incluyeran la diversidad necesaria para extraer conclusiones. Por tanto, se decidió consultar a representantes de organizaciones que mantienen contacto directo con personas usuarias de servicios relacionados con el sector forestal. Esta estrategia ofreció un panorama más amplio del contexto y las problemáticas que enfrentan quienes están directamente involucrados(as) en el sector, con la limitante de que no se contactó de manera directa a las personas beneficiarias.
Tasa de respuesta baja en la encuesta en línea.	<ul style="list-style-type: none"> Este riesgo sí se presentó en la evaluación, pues de las 45 personas a las que se consultó mediante la encuesta, solamente respondieron 12, es decir, 27% de lo esperado. Se enviaron varios recordatorios, tanto por parte del equipo de evaluación como por representantes de las unidades ejecutoras del PNDP; no obstante, no se observó un cambio en la tasa de respuesta. A pesar de esto, la información se utiliza en este informe de manera descriptiva y se cuenta con la ventaja de la triangulación de fuentes y metodológica, lo que permite complementar la información.

Fuente: elaboración propia (2019).

3. HALLAZGOS

En este apartado se presentan los principales hallazgos de este proceso de acuerdo con lo establecido en la Matriz de Evaluación. Por tanto, la información se muestra organizada tal como se observa en el Cuadro 5. Además, con el fin de garantizar la trazabilidad y consistencia del diseño de la evaluación, para cada una de las etapas se mencionará el criterio, las preguntas de evaluación y las temáticas consideradas en cada pregunta. Asimismo, es importante rescatar que este apartado refleja un ejercicio de triangulación de fuentes y técnicas, de manera que se concentra la información primaria recolectada mediante entrevistas, grupos focales y encuestas, así como aquella proveniente de la revisión de fuentes secundarias. Para facilidad de las personas lectoras, cada pregunta de evaluación cuenta con un balance general que sintetiza los hallazgos y al final del capítulo se presenta un cuadro que resume la conclusión por criterios.

Cuadro 5. Presentación de hallazgos según criterios y fases de implementación

CRITERIO	FASE DE DISEÑO	FASE DE IMPLEMENTACIÓN	FASE DE RESULTADOS
PERTINENCIA	<ul style="list-style-type: none"> Definición de la problemática Necesidades de la población beneficiaria Involucramiento de actores Abordaje metodológico 		
COHERENCIA	<ul style="list-style-type: none"> Teoría de la intervención Estructura del diseño Estrategia de implementación Seguimiento y evaluación 		
EFICACIA		<ul style="list-style-type: none"> Involucramiento de actores Articulación interinstitucional e intersectorial Organización y procedimientos Recursos 	<ul style="list-style-type: none"> % de avance en metas para el 2018 Percepción de logro de resultados
SOSTENIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo político y apropiación del PNDP Difusión 	<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento y evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> Vinculación con los ODS Vinculación con la ENB2

Fuente: elaboración propia (2019).

3.1 Fase de diseño y construcción

En la fase de diseño interesa responder tres preguntas de evaluación relacionadas con los criterios de pertinencia, coherencia y sostenibilidad. Seguidamente, se presentan los hallazgos para cada uno de ellos.

3.1.1 Pertinencia

PERTINENCIA

¿Cuál es el grado de pertinencia del PNDF 2011-2020?

P

Para responder a la pregunta sobre el grado de pertinencia del Plan desde su fase de diseño, se consideró la definición de la problemática que atendería el PNDF, las necesidades de la población beneficiaria, el involucramiento de actores y el abordaje metodológico utilizado para la construcción.

a. Definición de la problemática

Respecto a la **definición de la problemática**, el PNDF establece siete ejes estratégicos que resumen los desafíos más importantes del sector forestal identificados al momento de su construcción. Tales retos fueron el resultado de un proceso de consulta, en el cual se consideraron alrededor de 100 representantes de 24 instituciones y organizaciones del sector forestal (PNDF, 2011, p.6). Finalmente, los ejes seleccionados fueron:

1. Ordenamiento de tierras forestales.
2. Posicionamiento del sector forestal.
3. Competitividad de la actividad forestal.
4. Sostenibilidad de la actividad forestal.
5. Coordinación, eficiencia y efectividad institucionales.
6. Innovación y sostenibilidad del financiamiento.
7. Cambio climático, mitigación y adaptación.

Al respecto, la mayoría de las personas consultadas concuerda con que uno de los principales problemas que el plan actual pretendía abordar era la **baja competitividad** y el **posicionamiento** del sector (*Entrevistas, Grupo Focal*). En términos más específicos, se mencionó que el sector forestal se encontraba en un período de poco crecimiento, sin reconocimiento ni visibilidad social. Esta situación, aunada a las debilidades en el acompañamiento técnico para el manejo forestal, colocaba a pequeños propietarios en condiciones de alta vulnerabilidad. Incluso, se señala que tales condiciones han llevado a que pequeñas parcelas boscosas se transformaran en terrenos utilizados para desarrollar la agricultura de subsistencia.

Esta contracción del sector se refleja en las estadísticas comerciales, a partir de las cuales se evidencia un déficit comercial de productos de madera y muebles de \$65 millones en el 2018, \$15 millones más que en el 2017 (Barrantes y Ugalde, 2018). Además, el panorama en términos de exportaciones de muebles de madera no es más alentador, ya que “(..)en promedio para los últimos cinco años, por cada dólar que se exportó se importaron \$7” (Barrantes y Ugalde, 2018). En la misma línea, la pérdida del empleo en la cadena de valor forestal ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos 11 años, confirmándose para el 2018 una pérdida de 39% de empleos directos en el sector (Barrantes y Ugalde, 2019).

En la misma línea, las personas entrevistadas mencionaron que el PNDF debía atender la **comercialización** de los productos nacionales, pues se enfrentaba al menos a dos problemas. Por un lado, se señaló que había ausencia de mercado para posicionar el producto o falta de identificación de dichos mercados. Por otro lado, se consideraba que existía un manejo inadecuado del bosque, ya que los intermediarios extraían más madera de la acordada, no se pagaba lo pactado y se causaba un desastre ambiental.

También, en consistencia con los ejes estratégicos del Plan actual, se señaló que era preciso hacer un esfuerzo para fortalecer la **institucionalidad**. Más específicamente, la falta de recurso humano y financiero en el sector forestal, así como la ausencia de acompañamiento institucional a diferentes actores involucrados en el sector continúan siendo un reto (*Grupo focal*).

Otra de las problemáticas señaladas en las *entrevistas a informantes clave*, era que el PNDF debía atender la forma de **uso de los recursos naturales**, principalmente, en relación con la disminución del bosque, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los recursos naturales en general. Al respecto, sobresalió la persistencia de la **tala ilegal** en el país como una de las causas de la destrucción del bosque y, por tanto, como uno de los asuntos que debían ser considerados en el PNDF. Esta preocupación encuentra respaldo en las estadísticas oficiales de denuncias ambientales que recibe la Contraloría Ambiental del MINAE, en las cuales se evidencia que de las 3620 denuncias recibidas en materia ambiental para el 2018, 44,1% corresponden a aspectos forestales y, más específicamente, 32,2% fueron denuncias por tala (MINAE, 2018).

b. Necesidades de la población beneficiaria

Ahora bien, en instrumentos de planificación como este PNDF, la pertinencia también se mide en función de la relación entre la problemática que atiende y las necesidades de la **población beneficiaria**. En otras palabras, cuanto más el plan responda a lo que requiera la población meta, más pertinente se consideraría. No obstante, una de las debilidades encontradas en el actual PNDF es que no hay una definición explícita de población beneficiaria. Tal como se expresó en el apartado metodológico, en dicho instrumento se pueden deducir ciertas poblaciones

beneficiarias, pero al no explicitarse concretamente, tal dato queda sujeto a diversas interpretaciones.

Una de las posibles explicaciones de dicha falta de precisión, es que durante la construcción del Plan actual fue difícil conciliar diferentes puntos de vista e intereses asociados al sector forestal. Esto, a su vez, está relacionado con la controversia en torno a la definición de dicho sector, pues existen varias concepciones al respecto. Por un lado, en el glosario del PNDF se conceptualiza sector forestal como “(...)organizaciones, instituciones (públicas o privadas), empresas y personas dedicadas a actividades de investigación y docencia, regulación, producción, protección, industrialización y comercialización de bienes maderables y no maderables y servicios ambientales derivados de los ecosistemas forestales.” (p. 49). No obstante, en las entrevistas

“La definición clandestina [de sector forestal] es la que dice que son solo los empresarios privados que tenemos bosques y que queremos hacer manejo de bosques, reforestación y fincas con sistemas agroforestales y que nos dedicamos a la industria de la madera” (Entrevista Informante Clave).

a informantes clave se mencionó que el sector forestal puede ser entendido de dos maneras. La primera incluye todo ente propietario de bosque en Costa Rica, es decir, el Estado, las empresas, las poblaciones indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades, etc. En contraste, la segunda definición que consideraría como población beneficiaria al sector productivo privado, es decir, a “(...)aquel que hace del bosque un bien de comercio y subsidiariamente un servicio ambiental que piden que se les pague” (Entrevistas informantes clave). Por tanto, aún cuando en el Plan actual se establece una definición, esta no es retomada con claridad a lo largo del documento y no necesariamente es conocida de la misma forma entre los distintos actores involucrados.

A pesar de esa limitante, las personas consultadas tanto en las entrevistas como en los grupos focales coincidieron al señalar que el **sector industrial** es uno de los públicos meta del PNDF. Esto está directamente relacionado con el posicionamiento y la competitividad del sector mencionada previamente, ya que quienes se dedican a la industria de la madera se estaban enfrentando a una importante reducción de su mercado y a lo que llamaron “inseguridad jurídica”, lo que parece que aún es un problema vigente según la percepción de las personas entrevistadas. Cabe destacar que entre los industriales de la madera, también se incluyen a las pequeñas y medianas empresas, las cuales igualmente precisaban oportunidades y espacios para su diversificación. Adicionalmente, se considera que los incentivos forestales, tales como el PSA, son insuficientes, pues hay alta demanda y poco presupuesto para tal fin. Esto se percibe como parte de la problemática, a pesar de la inversión de 15 mil millones de colones en PSA que se registra para el 2018 (FONAFIFO, 2018).

“[...] se tomó en cuenta hasta donde se pudo, pero al final hubo que dejar algunos temas que tenían ciertas aristas polémicas fuera, una parte del tema indígena hubo que dejarla fuera para que pudiera aprobarse el plan” (Entrevista Informante Clave).

Otro de los asuntos rodeados de polémica son los **territorios indígenas** y la inclusión de esta población como beneficiaria dentro del PNDF. Nuevamente, el escenario contrapone una serie de intereses que implicaron un reto en el diseño del Plan actual, pues la representación indígena es, a su vez, diversa (varios representantes de diferentes territorios) y no necesariamente cuenta con legitimidad unánime. Además, el carácter autónomo de sus tierras requiere un tratamiento diferente en relación con el resto del sector público o privado, pero, a la vez, necesitan protección estatal frente a amenazas como invasiones de tierras, cultivo de drogas y otras. De esta manera, durante la construcción

se contó con posturas contrastantes entre sí: el SINAC prefería que no se "tocaran" las tierras indígenas, mientras que la población indígena cuestionó el hecho de que los "no indígenas" opinaran sobre sus tierras (*Entrevistas informantes clave, Grupo Focal*). Finalmente, se decidió dejar por fuera del Plan actual los territorios indígenas y considerarlos como un Capítulo Forestal Indígena que actualmente se encuentra en su fase final de elaboración.

c. Involucramiento de actores y abordaje metodológico

Otro de los aspectos clave en la definición de la problemática fue el nivel de **participación** de distintos actores, es decir, qué tan participativo fue el proceso y cómo eso se ve reflejado en la pertinencia de la problemática. Al respecto, en el Plan actual se indica que se utilizó una metodología participativa en la cual se consultaron, mediante talleres de trabajo, alrededor de “(...)un centenar de representantes de veinticuatro instituciones y organizaciones vinculadas al sector forestal” (PNDF, 2011, p.6). La lista de organizaciones consultadas se muestra en el Cuadro 6.

“La construcción del PNDF fue más participativo que los planes anteriores, sin embargo, no fue lo suficientemente participativo por falta de recursos y tiempo” (Grupo focal)

Esta metodología participativa se definió a partir de la experiencia con el plan anterior, pues se esperaba que con el involucramiento de distintos actores y con un período más corto en la elaboración del nuevo plan (tres meses), el instrumento iba a tener mejor acogida que su antecesor. Cabe destacar que el rol de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento fue clave para seleccionar los actores a consultar y, en general, su rol ha sido necesario y estratégico desde los inicios de este PNDF (*Entrevistas informantes clave*).

Cuadro 6. Instituciones y organizaciones consultadas para el diseño del Plan

<ul style="list-style-type: none"> • ASIREA • Tribunal Ambiental Administrativo • MINAE • ICE • CIAgro • FONAFIFO 	<ul style="list-style-type: none"> • Tierra Verde • ONF • ICT • Mesa Indígena • FUNDECOR • CCF • UICN 	<ul style="list-style-type: none"> • SGP • UNA • CONAGEBio • Coopepuriscal • INA • TEC • SEPSA 	<ul style="list-style-type: none"> • CATIE • CODEFORSA • SINAC • Asociación Costarricense de Consultores Ambientales
---	--	---	--

Fuente: PNDP (2011).

A pesar de este esfuerzo de abordaje participativo, diversas fuentes consultadas destacaron que no estaban todos los actores relevantes o que no todos los que participaron tenían competencias directas en relación con el Plan, se considera que una omisión importante fueron las unidades de planificación de las instituciones involucradas y que también faltó involucrar personal de otras disciplinas u organizaciones. Además, se percibe que el alcance de la participación no fue suficiente, pues las consultas se realizaron sobre la base de matrices preestablecidas (ya con metas, objetivos, etc.), que limitaban la posibilidad de incidencia en la definición del Plan (*Grupo Focal, Entrevistas informantes clave, Encuesta a población beneficiaria*). En síntesis, hubo un esfuerzo en el uso de metodología participativa, pero la falta de recursos y tiempo limitaron los alcances de las consultas

GRADO DE PERTINENCIA: MEDIO	
BALANCE DE PERTINENCIA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ En términos generales, la identificación de las problemáticas es pertinente en relación con las necesidades que el sector forestal experimentaba al momento de construcción del Plan actual. Esto es una fortaleza del diseño del Plan, al igual que la incorporación de metodologías participativas en la fase de diseño. • Se detectaron omisiones en la participación de actores clave y el tipo de participación no garantizaba un nivel de incidencia suficiente en el diseño del Plan.

3.1.2 Coherencia

P
~

COHERENCIA

¿Cuál es el nivel de consistencia y coherencia del diseño del PNDP 2011-2020?

Para responder a la pregunta sobre el grado de coherencia del Plan desde su fase de diseño, se consideró la teoría de la intervención, la estructura del diseño, el diseño de la estrategia de implementación y el diseño de las estrategias de seguimiento y rendición de cuentas presentes en el documento.

a. Teoría de la intervención

En relación con la **teoría de la intervención**, es decir, aquella que describe la lógica de la intervención, el contexto y los supuestos de los cuales parte (Mideplan, 2017), cabe destacar que el Plan actual establece como **misión**: "Asegurar la implementación y consolidación de la política forestal del país, que contribuya al desarrollo sostenible en su dimensión social, económica y ambiental" y como **visión**: "El sector forestal costarricense sea reconocido, rentable, sustentable (económica, social, ambiental y cultural), competitivo, imprescindible y estratégico para la calidad de vida de los habitantes del país" (PNDP, 2011, p.9). Así, se esperaba que la estructura subsiguiente del plan, es decir, las políticas forestales, los ejes estratégicos, los objetivos estratégicos, los indicadores y las metas, estuviera alineada lógicamente para alcanzar los resultados deseados. Además, que se previeran los recursos humanos y financieros para alcanzar las expectativas allí expresadas.

No obstante, lo que se observa en el documento es que sus componentes no tienen una clara alineación entre sí (según se detalla en la siguiente subsección). Además, en la fase de diseño no se consideraron los recursos para la implementación del Plan y no se contaba con una cadena de resultados que explicitara la lógica subyacente al Plan para el cumplimiento de las metas. Incluso, como parte de esta evaluación fue necesario un trabajo de reconstrucción de dicha cadena (ver Figura 4), es decir, a pesar de contar con una misión y una visión que demarcaban las aspiraciones del Plan, la teoría de intervención no hubo un diseño preciso de la teoría de la intervención.

b. Estructura del PNDP 2011-2020

En términos concretos, habría que resaltar varios puntos de mejora en la **estructura** del Plan para alcanzar una mayor consistencia. Más específicamente, el Plan está estructurado en cuatro partes: Políticas, ejes estratégicos, estrategia de implementación y estrategia de seguimiento (ver Figura 12).

Figura 12. El PNDP 2011-2020 en cifras



Fuente: elaboración propia (2019).

Para cada uno de esos componentes se establecen diferentes tipos de objetivos, metas, indicadores o estrategias, lo que dificulta la comprensión de los distintos elementos y su respectiva trazabilidad, por ejemplo, en la Tabla 01 del PNDP 2011 – 2020 (p. 12) se establece la política superior del Plan y se le asignan seis indicadores y seis impactos esperados, tal como se muestra en el Cuadro 7. De la misma manera, las restantes 12 políticas tienen sus respectivos indicadores e impactos.

Cuadro 7. Ejemplo 1 de estructura del PNDP

Política superior	Indicadores de impacto	Impacto esperado
La cobertura forestal del país se mantiene y aumenta sosteniblemente mediante la valorización de bosques y demás ecosistemas y terrenos forestales, garantizando la seguridad jurídica, el régimen de tenencia de la tierra y el derecho de los propietarios y poseedores al uso de la propiedad privada para asegurar bienes y servicios imprescindibles para la calidad de vida de los habitantes.	Porcentaje del territorio nacional con cobertura forestal.	La cobertura forestal del país se mantiene y aumenta de manera sostenible en terrenos de vocación forestal.
	Porcentaje de la superficie total de los ecosistemas forestales en el país en relación con: a. La superficie terrestre total del país. b. La superficie de terrenos de vocación forestal. c. La superficie de bosques dentro de áreas silvestres protegidas. d. La tasa de reconversión de bosques a otros usos del suelo.	El valor de los bosques y demás ecosistemas forestales y sus beneficios aumenta en la percepción de la sociedad.
	Total de hectáreas cubiertas de bosques fuera del patrimonio natural del Estado.	Los propietarios de bosques y terrenos de vocación forestal encuentran atractiva y rentable la producción sostenible de productos forestales.
	Valor agregado por el uso de la madera.	Aumento significativo en el valor agregado por el uso de la madera.

Política superior	Indicadores de impacto	Impacto esperado
	Generación de empleo.	Aumento significativo en la generación de empleo.
	Área bajo sistemas de reconocimiento de Servicios Ambientales.	Aumento significativo del área bajo sistemas de reconocimiento de Servicios Ambientales.

Fuente: Sección de la Tabla 01 del PNDP 2011 -2020 (pág. 12).

Ahora bien, más adelante en el documento se pueden observar los ejes estratégicos, los cuales a su vez tienen asociados objetivos estratégicos, indicadores y metas. Tomando como ejemplo la Tabla 04 del documento del Plan, se puede notar que no hay una correspondencia explícita entre los objetivos, indicadores y metas de los ejes en relación con los indicadores de las 12 políticas del PNDP (ver Cuadro 8). Esta estructura se mantiene a lo largo del documento, por lo que resulta impreciso establecer de qué manera y en qué medida se relacionan los diferentes indicadores, impactos, metas y demás elementos.

Cuadro 8. Ejemplo 2 de estructura del PNDP

Eje estratégico 02: Posicionamiento del sector forestal

Valor ponderado	Nº	Objetivo estratégico	Indicadores	Metas
70%	2.1	Posicionar una imagen positiva, altamente reconocida del sector forestal, apoyada en una cultura sólida de producción, consumo y uso de bienes y servicios forestales y sus beneficios para los habitantes, ecosistemas y la economía del país.	Grado de avance en la elaboración e implementación de la estrategia de comunicación del sector forestal.	Estrategia comunicación elaborada al 2012. Estrategia comunicación en ejecución a partir del 2013. Evaluaciones bianuales de la estrategia de comunicación.
			Grado de avance en la elaboración e implementación de la estrategia de mercadeo.	Estrategia mercadeo elaborada al 2012. Estrategia de mercadeo en ejecución a partir del 2013. Evaluaciones bianuales de la estrategia de mercadeo.
30%	2.2	Asegurar la participación y la incidencia efectiva del sector forestal público y privado en escenarios de diálogo internacional.	Estado de la agenda estratégica de negociación y divulgación ante los foros internacionales.	Agenda estratégica diseñada y acordada al 2012.
				Agenda estratégica implementada a partir del 2013.
				Agenda estratégica implementada en la totalidad de foros internacionales atendidos en el país al 2020.
				Evaluación de impactos y resultados de la agenda estratégica al 2020.
Aumento de los recursos obtenidos, percepción, acuerdos formalizados y proyectos en ejecución.				

Fuente: Sección de la Tabla 04 del PNDP 2011-2020 (p.20).

Esta apreciación sobre las debilidades que presenta el Plan actual en su estructura es consistente con el parecer de la CGR (2016) y con las percepciones de distintas personas consultadas en el marco de esta evaluación. Por un lado, en el informe de la auditoría se estableció que:

“El Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 contiene debilidades de estructura en cuanto a la definición de metas, objetivos estratégicos, estrategias de ejecución y mecanismos de seguimiento, debido a que no formula ni ordena estos elementos en forma clara, precisa y conforme a las buenas prácticas para una declaración de política forestal eficaz y una gestión pública orientada hacia el logro de resultados” (CGR, 2016, p. 4).

Además, en dicho informe señalaron debilidades en relación con la definición de responsables para la ejecución, la confusión entre metas y actividades y la falta de periodicidad para algunas metas. Asimismo, indicaron que dicha estructura fragmentada dificulta la trazabilidad a lo interno del Plan, pero también en relación con otros instrumentos de planificación institucional, por ejemplo, los planes operativos de FONAFIFO y SINAC correspondientes al período 2012-2015 (CGR, 2016).

En la misma línea, en las Entrevistas a informantes clave y en los Grupos Focales se señaló que uno de los problemas del Plan es que se planteó de forma muy ambiciosa, lo que limitaba su alcance real. Además, no se definieron los responsables ni los recursos para ejecutar el Plan, es decir, que no se acompañó el documento con un plan operativo. En contraposición, se señaló que el plan fue pensado como un “instrumento estratégico” (PNDF, 2011, p.6) y no operativo, ya que los términos de la contratación fueron esos, siendo que en etapas posteriores se esperaba que cada institución u organización responsable definiera su propio plan operativo.

c. Diseño de la estrategia de implementación

Estas debilidades en la teoría de la intervención y la estructura del PNDP se reflejan también en el diseño de la **estrategia de implementación**, sobre la cual sobresalen tres problemas. Primero, el Plan establece 49 estrategias a las que se les asigna responsables y que se vinculan con los objetivos estratégicos de los ejes. No obstante, este planteamiento es impreciso, pues es difícil trazar la ruta lógica entre las estrategias, su respectivo aporte a los objetivos y las entidades responsables, lo que limita su puesta en práctica, por ejemplo, la estrategia 01 de implementación del Plan es la siguiente:

“Desarrollar políticas públicas mediante una acción conjunta del sector forestal con la participación de los diferentes ministerios, gobiernos locales e instituciones autónomas y el apoyo de entidades técnicas y

científicas de la sociedad civil, para la construcción de un modelo de gobernanza.” (p.31)

En este caso en específico, se indica que la estrategia beneficia al objetivo estratégico 1.1:

“Promover un modelo de gobernanza para el ordenamiento de las tierras forestales, la generación de políticas y directrices para su uso” (p.31).

Y que los responsables y aliados son los siguientes:

“Coordinación del MINAET a través del SINAC, en conjunto con la ONF. Implementación del FONAFIFO, SINAC, ONF, CIAGRO, universidades (UCR, UNA, ITCR, CATIE) con apoyo del IFAM, gobiernos locales, IDA, MAG, instituciones autónomas, Ministerios, Mideplan, ICT, INCAE, sector privado.” (p. 31).

Así, en los ejemplos se evidencia que la definición de responsables es imprecisa no solo por la mención general a varias instituciones de diversa naturaleza, sino también porque no se especifican Unidades o entes encargados y el rol asignado es difuso (“coordinación”, “implementación”, “responsabilidad”, “participación”, “otros involucrados”). Además, la referencia al objetivo estratégico no es específica en términos de porcentaje o alcance de ese “beneficio”. En otras palabras, esta estructura no permite determinar cuánto aporta el cumplimiento de esta estrategia al objetivo 1.1 del Plan, pues hay otras estrategias que también contribuyen a ese mismo objetivo.

“[...] en Costa Rica somos muy buenos formalizando las políticas, pero no ejecutándolas” (Entrevista Informante Clave).

El siguiente problema tiene que ver con el tema de los **recursos**, sobre el cual la perspectiva de los distintos actores consultados es clara y consistente: en la fase de diseño no hubo asignación de recursos financieros ni humanos específicos para el Plan, lo que incidió negativamente en su implementación. Al respecto se mencionó que una de las decisiones estratégicas en la etapa de diseño fue que los recursos iban a ser asignados posteriormente por cada una de las instituciones de acuerdo con las responsabilidades asignadas. No obstante, dada la falta de precisión en la asignación de responsabilidades en el documento del Plan, tampoco hubo claridad en la planificación presupuestaria por parte de las instituciones (*Entrevistas Informantes Clave*).

El tercer aspecto clave para la implementación es la alineación del Plan con la **normativa** existente. En este sentido, en el documento se parte del artículo 1^o de la

Ley Forestal 7575 para dar sustento legal al PNDF, pues en estos se establece la responsabilidad del Estado para la conservación, protección y administración de los bosques naturales, así como de la industrialización en materia forestal (PNDF, 2011). Además, es esperable que haya alineación con instrumentos de planificación institucional como los planes operativos. Sin embargo, esta correspondencia entre instrumentos no se consideró (*Entrevistas Informantes Clave*) e inclusive la CGR señaló:

“El análisis de los planes operativos anuales 2012-2015 del SINAC y el FONAFIFO evidencian la falta de sistematicidad en la vinculación entre los citados planes y el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, pues, este último no siempre se considera para elaborar los planes operativos anuales de dichas instituciones.” (CGR, 2016, p.9).

d. Diseño de la estrategia de seguimiento y evaluación

Por otro lado, el balance en relación con el **mecanismo de seguimiento** no es alentador: diferentes personas consultadas señalaron dificultades asociadas al seguimiento del Plan actual, ya sea por razones de diseño propiamente o por la estructura institucional disponible para ejecutar estos procesos. En relación con las **dificultades asociadas al diseño**, en las consultas realizadas se señaló que las metas planteadas son muy ambiciosas, lo que no siempre correspondía con las competencias institucionales o con el mandato legal para ejecutar lo que se establecía en el Plan. Además, la estructura confusa dificultaba establecer claramente la conexión entre metas, políticas, objetivos estratégicos, es decir, nuevamente se señaló que la trazabilidad a lo interno es complicada y eso incide en la falta de claridad para el seguimiento al Plan. También, se indicó que la imprecisión en la definición de responsables, de plazos y de indicadores no mensurables afectaba el seguimiento. Estas críticas encuentran respaldo al revisar el mecanismo de seguimiento en el documento, tal como se muestra en el siguiente ejemplo (Cuadro 9):

Cuadro 9. Ejemplo del mecanismo de seguimiento y evaluación del PNDF

Plan Estratégico para la Evaluación y Seguimiento del PNDF 2011 – 2020			
Nº	Objetivos estratégicos	Indicadores	Metas
01	Asegurar la vinculación efectiva del PNDF 2011-2020 en la planificación operativa de las instituciones de la AFE.	Revisiones anuales del POI.	Los miembros de la Comisión realizan al menos un foro anual con las diferentes instituciones para analizar y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos del PNDF y tomar las acciones correctivas pertinentes.
		Revisiones del estado del cumplimiento de las metas del PNDF.	Cumplimiento anual al menos de 80% de las metas del PNDF.
		Estado de los POI's institucionales con respecto al PNDF.	En abril del 2011, el ministro del ramo emite directriz tanto a nivel interno como a las diferentes instituciones para que incorporen en sus POI las correspondientes metas y objetivos consignados en PNDF, elaboren informes semestrales de cumplimiento y diseñen un enlace como

Plan Estratégico para la Evaluación y Seguimiento del PNDF 2011 – 2020			
Nº	Objetivos estratégicos	Indicadores	Metas
			responsable de informar a los miembros de la comisión sobre el grado de cumplimiento de las metas.
		Estado del reconocimiento del PNDF ante las instituciones fiscalizadoras del Estado.	En abril del 2011, conformar una subcomisión para dar respuesta y seguimiento a las posibles recomendaciones y observaciones al PNDF, por los diferentes órganos públicos e informar a los demás miembros de la Comisión. (Reuniones trimestrales).

Fuente: Sección de la Tabla 11 del PNDF 2011 -2020 (p. 43).

Además, dichas apreciaciones son consistentes con el informe de la CGR antes mencionado, en el que se indica que:

"Los mecanismos de seguimiento de este plan presentan una métrica confusa y difícil de implementar. Así, es como, la ausencia de un enfoque por resultados limita el potencial de este instrumento de planificación, dificulta la aplicación de la política forestal y la medición del avance en el cumplimiento del plan" (CGR, 2016, p. 4).

En cuanto a las **dificultades asociadas a la institucionalidad**, el Decreto Ejecutivo 33826-MINAE de junio del 2007 establece que la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PNDF, tiene la responsabilidad de "(...)recomendar, formular, gestionar y dar seguimiento a las acciones definidas en el PNDF y sus planes futuros" (PNDF, 2011, p. 42). No obstante, en el período considerado en esta evaluación, se indica que no ha habido acciones de seguimiento formales que se reflejen en informes de avance (*Entrevistas Informantes Clave, Grupos Focales*). Sobre este punto se ahondará en la fase de implementación, pero vale destacar que, para efectos de la fase de diseño, una de las razones que podría incidir en esta limitante fue que no se estableció una estructura jerárquica institucional que tuviera las competencias para solicitar a las distintas instituciones involucradas avances en relación con el PNDF (*Entrevistas Informantes Clave, Grupos Focales*). En síntesis, a pesar de que el Plan cuenta con una sección exclusiva para la estrategia de seguimiento, las características de su formulación, así como la institucionalidad limitaron la puesta en práctica de este proceso.

GRADO DE COHERENCIA: BAJO	
BALANCE DE COHERENCIA	<p>✓ El Plan actual refleja un importante esfuerzo por ser exhaustivo en los detalles que se debían contemplar para responder debidamente a la problemática identificada y, por ende, a su respectiva población beneficiaria. Sus ejes estratégicos resumen los temas de interés y se incorporan objetivos, metas e indicadores para orientar la puesta en práctica y su respectivo seguimiento.</p>
	<p>● Existe una dificultad importante para establecer la ruta lógica entre sus elementos, pues diferentes estrategias de implementación aportan a diferentes objetivos estratégicos de los ejes, pero no se especifica en qué medida el avance en una estrategia incide en el cumplimiento de las metas u objetivos estratégicos. Además, el PNDF evidencia falta de precisión en el diseño de los indicadores y la asignación de responsabilidades, lo que afecta negativamente su consistencia interna y su potencial éxito en la implementación.</p>

3.1.3 Sostenibilidad

SOSTENIBILIDAD

P

¿Qué elementos del diseño e implementación deben reforzarse en un próximo PNDP?

Para responder a la pregunta sobre el grado de sostenibilidad del Plan desde su fase de diseño, se tomó en consideración el apoyo político con el que contó el Plan, la difusión y la apropiación de dicho instrumento por parte de actores clave del sector.

a. Apoyo político y apropiación del instrumento

Lo primero es recalcar que el PNDP se planteó como "(...)el instrumento estratégico más importante del sector forestal" (PNDP, 2011, p. 6). Además, tiene un sustento legal claro en la Ley Forestal 7575 y cuenta con el respaldo del oficio DM-1085 del 30 de junio de 2009 en el que el MINAE solicitó a la Comisión Interinstitucional de Seguimiento actualizar el Plan Nacional de Desarrollo disponible en aquel entonces, es decir, el de la década del 2001 al 2010. Por tanto, en términos formales hubo un apoyo político que facilitó la elaboración del Plan actual.

"Puede haber bloqueo de los planes dentro de las mismas instituciones involucradas por diferencias en las posturas" (Entrevista Informante Clave).

No obstante, hay una serie de dificultades en relación con el **apoyo político** y la **apropiación del instrumento** que se concretaron en su fase de implementación, pero que nacen desde la construcción del Plan. Una de ellas está ligada a la distancia entre las posturas asociadas al uso del bosque y al sector forestal, es decir, se percibe que dentro de las mismas instituciones encargadas puede haber visiones encontradas que limitan la apropiación y la puesta en marcha de Plan (*Entrevistas Informantes Clave, Grupos Focales*).

Otra de las dificultades tiene que ver con la trascendencia del Plan como instrumento clave del sector, pues la percepción al respecto de los diferentes actores consultados es que el Plan actual no alcanzó ese nivel de reconocimiento, lo cual limitó su legitimidad en el sector. Esto, a su vez, cuenta con varias aristas que le caracterizan. Primero, que la política institucional actual parte de que el área silvestre protegida es el núcleo de desarrollo de la conservación del país, lo que limita que se interiorice el PNDP actual, porque "(...)hay un mensaje perverso de que la actividad forestal es mala" (*Grupos Focales*). Segundo, que la definición difusa de las unidades institucionales responsables de la implementación actual limita la apropiación,

"(...)me pasa que no siento sentido de pertenencia de ese plan, nunca he escuchado si se operativizó o no, si hay reportes" (Grupo Focal).

porque al final no hay claridad sobre qué exactamente le corresponde a quién. Tercero, el Plan no se percibe como un plan nacional, sino como “de San José”, es decir, faltó una regionalización que facilitara la apropiación por parte de actores con alcance nacional (*Entrevistas Informantes Clave*).

b. Estrategia de difusión del PNDF

Una de las posibles razones por las cuales se presenta esta baja apropiación, tiene que ver con la **estrategia de difusión** del Plan. Al respecto, se señaló que al finalizar la construcción del documento no hubo una socialización del producto con el centenar de personas involucradas en su diseño, pues eso requería de más tiempo del que no se disponía al momento; además, no estaba contemplado en los términos de referencia de la contratación para elaborar el Plan actual. De igual manera, en la encuesta realizada a representantes de personas beneficiarias, más de la mitad no tenían conocimiento del Plan, a pesar de estar en contacto directo con actividades del sector forestal, es decir, la socialización del Plan con las organizaciones e instituciones relacionadas con la temática fue limitada y eso incide en la limitada apropiación de dicho instrumento (*Entrevistas Informantes Clave, Grupos Focales, Encuesta en Línea, Encuesta Población Beneficiaria*).

GRADO DE SOSTENIBILIDAD: BAJO	
BALANCE DE SOSTENIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Plan contó con el apoyo político en su fase de diseño, lo que hizo posible no solo la revisión del Plan anterior para identificar puntos de mejoras, sino concretamente la elaboración del Plan actual sobre la base de esos aprendizajes. Sin ese apoyo no hubiese sido posible contar con el PNDF 2011-2020. ● El documento no trascendió como documento de planificación del sector, lo que se refleja en la falta de apropiación del Plan por parte de actores clave del sector.

3.2 Fase de implementación

En la fase de implementación interesa responder dos preguntas de evaluación relacionadas con los criterios de eficacia y sostenibilidad. Seguidamente, se presentan los hallazgos para cada uno de ellos.

3.2.1 Eficacia

¿Cual es el grado de eficacia del PNDF 2011-2020?

Para responder a la pregunta sobre el grado de eficacia del plan en su fase de implementación, se consideraron los actores participantes y actores no vinculados, la disponibilidad de recursos (financieros, técnicos y humanos) necesarios para su ejecución, la articulación interinstitucional e intersectorial y los aspectos organizacionales y procedimentales.

a. Actores participantes y no vinculados

Cabe destacar que, dependiendo de las características de una intervención pública, así será la participación de actores en el proceso de su construcción e implementación. En este sentido, es de suma importancia a la hora de diseñar e implementar una política, plan, programa o proyecto, seleccionar de forma cuidadosa y asertiva cuáles actores serán los apropiados para asegurar su éxito. Además, dicha participación es determinada por intereses y expectativas específicas que vale la pena conocer y explicitar para entender su rol dentro del proceso.

En el caso específico del PNDP 2011-2020, la **interacción de diversos actores** fue considerada como un elemento clave para el éxito de su implementación. Al respecto, en el PNDP (2011) se señala que:

“(...)la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDP) involucra a muchos entes públicos y privados. El éxito y el alcance de sus expectativas están íntimamente ligados al compromiso político, participación activa de las instituciones y organizaciones del sector forestal, que procuran según sus competencias y responsabilidades su internalización en los procesos de planificación y trabajo que faciliten su implementación en el ámbito local, regional y nacional, el establecimiento de alianzas estratégicas, así como la generación de espacios de coordinación multisectorial” (PNDP, 2011, p. 42).

Esta **diversidad de actores** también se considera en el Compendio Operativización PNDP 2011-2020 (abril, 2012), documento en el que se establecen una serie de lineamientos para orientar la puesta en práctica del Plan actual. Entre dichas orientaciones se encuentran las relacionadas no solo con los actores que debían involucrarse, sino también con la coordinación institucional y a la vinculación con los instrumentos de planificación institucional.

En relación con la participación de actores, el Compendio indica que las metas del Plan actual pueden ser asumidas por actores como: instituciones estatales directamente involucradas (SINAC, FONAFIFO, etc.), organizaciones no gubernamentales, empresas privadas con actividades forestales productivas, gobiernos locales, cooperativas, asociaciones indígenas, academia, empresas de servicios públicos y se hace mención también a un grupo específico de entidades públicas como: el COMEX, Mideplan, MAG, MH y CGR.

Además, en dicho documento se menciona que, a través de la implementación del Plan actual, se esperaba alcanzar niveles importantes de coordinación entre los actores vinculados al sector forestal para contribuir al logro de las metas:

“(...)con su implementación se espera que el sector forestal nacional alcance mayores y elevados estándares de organización, coordinación,

competitividad y seguridad jurídica, y que contribuya significativamente con las metas nacionales de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático que sufren los seres vivos de nuestro planeta” (Compendio Operativización PNDF 2011-2020, pág. 11).

En la misma línea, el Compendio establecía que cada entidad participante debía abordar desde sus instrumentos de planificación internos (POI, PEI, etc.) las actividades que estuviesen vinculadas al PNDF 2011-2020. En este sentido, en el documento se planteó como requisitos lo siguiente: conformar un equipo con su respectivo plan de trabajo, considerar los elementos que vinculan la organización con el plan, definir objetivos a partir de las estrategias del plan, estructurar el plan operativo institucional a partir del PNDF y definir el mecanismo de seguimiento del plan operativo asociado al PNDF.

Con base en estas orientaciones, la Comisión de Seguimiento Interinstitucional formuló el Plan de Operativización del PNDF 2011-2020. Adicionalmente, cada una de las entidades que conforman la Comisión elaboraron de forma separada su respectivo plan de operativización.

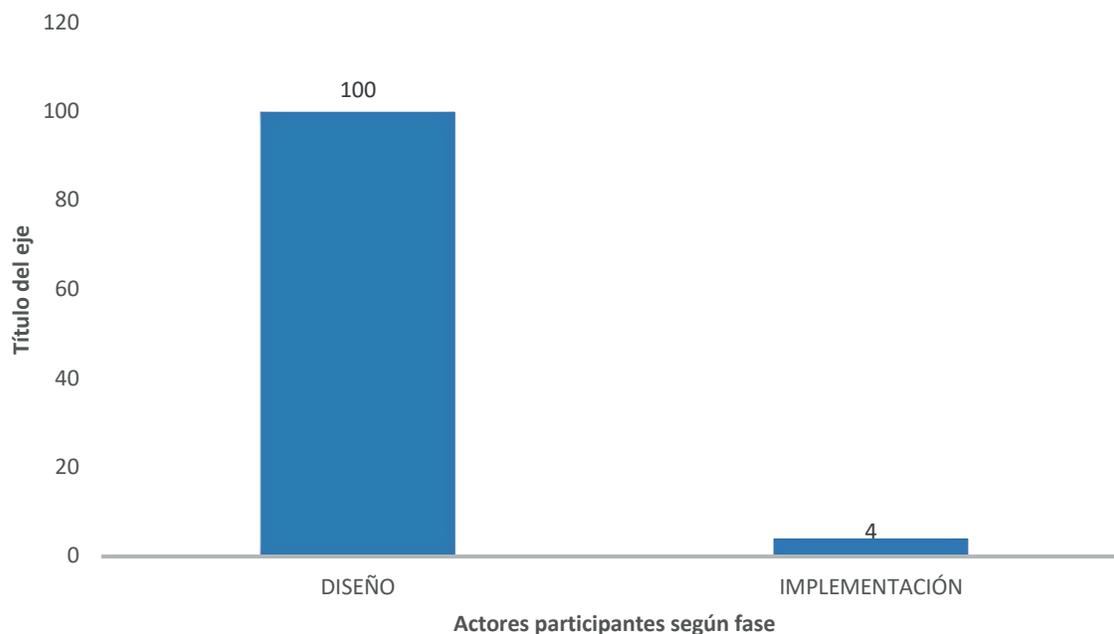
No obstante, mediante la revisión documental se pudo determinar que no necesariamente existe una vinculación del PNDF con los instrumentos de planificación institucionales. De manera más específica, la CGR evidenció que “(...)el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, no siempre se considera para elaborar los planes operativos anuales de dichas instituciones. Al respecto, desde el 2008 la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 indicó que las instituciones con responsabilidad y participación en el desarrollo de las actividades del citado plan, no lo incorporaban en sus planes anuales de trabajo” (Informe N DFOE-AE-IF-10-2016, pág. 10). Este hecho resta credibilidad, afecta la asignación presupuestaria y también obstaculiza el proceso de implementación en toda su magnitud.

Esta escasa alineación entre los diferentes instrumentos de planificación institucional y el Plan actual, también se pudo evidenciar mediante la revisión documental realizada a los Planes Nacionales de Desarrollo de los períodos 2010-2014 y 2015-2018, “María Teresa Obregón Zamora” y Alberto Cañas Escalante”, respectivamente. Se debe señalar que en ninguno de los dos planes mencionados aparece el PNDF actual como parte de su programación. Solamente, en el período 2010-2014 en la matriz del Sector Ambiente y Ordenamiento Territorial se indican dos notas de pie de página (333 y 339) en donde se hace mención del “Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2010-2014”.

De esta manera, más allá de evidenciarse la interacción de múltiples actores (alrededor de 100 que se indican en el diseño) en la implementación del Plan, lo que se determinó es que fueron **actores específicos quienes estuvieron vinculados** directamente en la puesta en práctica del PNDF 2011-2020. Particularmente, la responsabilidad clave recayó, tal como se establece en el Decreto Ejecutivo 33826-

MINAE en las cuatro entidades que conforman la Comisión Interinstitucional de Seguimiento, a saber: SINAC, ONF, FONAFIFO y CIAGRO. El panorama anterior, se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Actores participantes según fase



Fuente: elaboración propia.

“SINAC se ha dedicado al tema normativo, control y protección”
(Entrevista Informantes).
Claves)

No obstante, si bien es cierto que se han generado sinergias y esfuerzos entre las instituciones señaladas anteriormente para facilitar y agilizar la implementación del Plan actual (aplicación de la normativa, control y protección), internamente existen aspectos a mejorar relacionados con el desarrollo de proyectos, el establecimiento de alianzas, la transformación tecnológica, el asesoramiento técnico y la disponibilidad de personal (Entrevistas Informantes Claves).

A modo de ejemplo, uno de los obstáculos que enfrentó la Comisión de Seguimiento Interinstitucional fue que, a pesar de que los actores que la componen cuentan con los conocimientos y las capacidades necesarias, no tienen la injerencia ni el rango jerárquico para tomar decisiones (Entrevistas Informantes Claves).

Por otra parte, en las consultas realizadas se evidenció que en la implementación hubo **actores que no fueron vinculados**, a pesar de que su participación hubiese

sido clave. Inclusive se mencionó que “(...)uno de los problemas en la implementación fue que el Estado no se alió con actores estratégicos como por ejemplo ONG, gobiernos locales, etc.”. Por lo anterior, cabe retomar que, desde la fase de diseño se indicó que faltó involucrar a funcionarios de otras disciplinas y representantes de otras instituciones, por ejemplo, del total de instituciones y organizaciones señaladas en el Cuadro 6, para la fase de implementación del Plan actual la participación directa recayó solamente en 20,8% (MINAE, SINAC, FONAFIFO, ONF y CIAGRO) (*Entrevista Informantes Claves, Grupo Focal*).

Siempre en relación con los **actores no vinculados**, es importante destacar que la mayoría de las personas consultadas (*Entrevistas Informantes Claves*) coincidieron en que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) era un actor que debió haber estado presente desde el inicio del proceso de implementación del Plan actual. En menor medida, otras personas consultadas manifestaron que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) debió estar involucrado en la implementación del Plan (*Entrevistas Informantes Claves*). El argumento que sustenta tales sugerencias obedece a la experiencia que dichas entidades tienen con el manejo de los programas de extensión y desarrollo territorial a nivel nacional, respectivamente.

En la misma línea, en las entrevistas se indicó que la academia debió ser un actor de peso en el proceso de implementación del Plan actual, pues sus investigaciones aportarían al planteamiento de ideas, a la valoración del estado del bosque, a la formulación de recomendaciones para mejorar el uso, el manejo y la conservación del bosque, así como en la profundización del conocimiento de la biología del bosque, la transferencia tecnológica, los productos forestales, los mercados y en la formación profesional.

También, se señalaron como ausentes de la implementación al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Hacienda (MH), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y, en menor medida, organizaciones con un espectro más reducido como cooperativas, los Comités Agrícolas Cantonales y algunas Reservas Biológicas privadas (*Entrevistas Informantes Claves*).

En términos concretos, estas ausencias limitan la implementación del Plan en tanto el acercamiento al tema forestal está centrado en aspectos específicos y se pierde la posibilidad de mirarlo desde una perspectiva más amplia e integral. Congruentemente, en las consultas realizadas se señaló que durante la implementación del Plan actual los actores involucrados se enfocaron en lo relacionado con el aprovechamiento de la madera, pero no profundizaron en otros ámbitos como el ecoturismo, el agua, la biodiversidad, la vida silvestre, entre otros. En otras palabras, no se pensó en un abordaje de los recursos forestales de forma más integral, lo cual, a su vez, está relacionado con la discusión sobre la definición de sector forestal antes planteada.

En otras palabras, el involucramiento de este tipo de actores pudo haber potenciado la dinámica del sector, generando valor agregado en diversos ámbitos, impulsando una nueva industria e innovación y colaborando en reactivar la economía nacional (*Entrevistas Informantes Claves*). Además, dicha incorporación habría significado un elemento dinamizador en la operativización del PNDF, principalmente, considerando las limitaciones de recursos de las instituciones públicas. Este tipo de alianzas potenciarían el avance en el alcance de las metas establecidas y en la consecución de los resultados esperados.

b. Recursos para la implementación

Ahora bien, la implementación de cualquier intervención pública requiere; además, del involucramiento de distintos actores, contar con **recursos financieros, materiales y humanos**. No obstante, en el caso del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, la mayoría de las fuentes consultadas (*Entrevistas Informantes Claves, Grupos Focales*) coincidieron en que ha habido escasez de recurso financiero y humano para implementarlo, lo que consecuentemente afectó el alcance de las metas y de los resultados planteados al menos en dos líneas: primero, porque no se asignaron recursos adicionales para las acciones adicionales; segundo, porque tampoco se indicó con claridad cómo utilizar, en las acciones específicas del Plan actual, los recursos institucionales ya disponibles, pues no hubo una clara definición de responsabilidades. Esta debilidad en términos de disponibilidad de recursos, que como ya se evidenció tiene su origen en la fase de diseño, sobresalió en las consultas realizadas:

"(...)no hubo un sistema de financiamiento claro para saber cómo funcionar con los recursos tanto financieros como humanos que se tiene" (Entrevistas Informantes Claves).

"(...)hay poca inversión para el componente forestal y no se dota de recursos técnicos, materiales y financieros. A las Direcciones Regionales no se les asignó los recursos necesarios para ejecutar el plan, esto queda en un documento más" (Grupo Focal).

"(...)existe una institucionalidad con mucho que hacer, pero con pocos recursos, entonces es difícil cumplir" (Entrevista Informantes Claves).

Aunado al problema de escasez de recursos financieros, se destacó que al interior del MINAE y las unidades organizacionales (SINAC, FONAFIFO, ONF, CIAGRO) encargadas de operativizar el Plan actual, se presentan dos problemas. Por un lado, se argumenta que el personal no cuenta con la calificación necesaria para implementar de manera eficaz y eficiente las diferentes acciones que conlleva el Plan actual. Por otro lado, se percibe falta de identificación y sensibilización de funcionarios(as) en relación con sus labores, lo que limita su compromiso para alcanzar las metas establecidas en este instrumento de planificación institucional, pero de beneficio nacional (*Grupos Focales, Entrevistas Informantes Claves*).

En menor medida, se mencionó que deberían mejorarse los **procesos administrativos** internos para facilitar acciones específicas durante la implementación del plan, más específicamente, se señaló que "(...)se debe reformular el modelo de control de la actividad forestal, los horarios de oficina no son útiles para controlar robos de madera y otras actividades extralegales" (Grupo Focal).

c. Articulación interinstitucional e intersectorial

Otro elemento clave para la implementación es **la articulación interinstitucional e intersectorial** que haya logrado establecerse. Ambos niveles son procesos que se combinan uno con otro, requieren de apoyo técnico y voluntad política en todos los ámbitos. Son procesos que se construyen basados en la gestión y ejecución de las acciones y dependen de los intereses de los actores que se vean involucrados, los cuales tienen el potencial de facilitar los procesos de articulación mencionados. Son muchos los factores necesarios para que los procesos de articulación faciliten la implementación de cualquier intervención pública, algunos de ellos son la sensibilización y motivación entre los actores participantes, el consenso y el compromiso entre las partes involucradas, la toma de decisiones en conjunto, entre otros. En la medida en que este tipo de articulación sea exitosa, así serán los beneficios en términos de utilizar mejor los recursos, brindar la atención efectiva a las necesidades de la población beneficiaria y asegurar la sostenibilidad de la intervención como tal.

“¿a cuánto asciende la tala ilegal a nivel nacional? ¿Cuánta madera se mueve en el mercado costarricense? ¿Cuánta madera se ha procesado internamente? SINAC dice un dato y la ONF dice el doble, hay costumbres y prácticas institucionales que deben cambiarse” (Entrevista Informante Clave).

Sin embargo, la mayoría de las personas consultadas indicaron que **no han existido los mecanismos de coordinación adecuados**. En otras palabras, la articulación interinstitucional e intersectorial para la implementación del Plan actual presenta una serie de debilidades las cuales, a la fecha, han obstaculizado el alcance de los resultados establecidos. Según las personas consultadas, los problemas de articulación interna y externa dificultan afrontar situaciones como:

- la intermediación y comercialización de la madera,
- el escaso desarrollo tecnológico en el sector,
- el manejo de la tala ilegal en los bosques,
- la ausencia de alianzas estratégicas con el sector agropecuario.

Se indica también que las y los funcionarios involucrados institucionalmente requieren mayor concientización y asumir que la responsabilidad de implementar

el Plan actual no es solamente del SINAC, sino que debe haber un esfuerzo integral y en ese sentido otras instancias deben asumir las responsabilidades asignadas para este proceso. No obstante, existe el inconveniente de que no se visualiza un órgano decisivo que “ordene” la estructura actual (*Grupo Focal*).

Por eso y aún cuando dentro del Plan actual se estableció el Eje V sobre coordinación y eficiencia institucional (PNDF, 2011, p.6), internamente “cada uno trabaja por su lado” (*Grupo Focal*), lo que da como resultado que la actividad forestal del país esté diluida. No surgen iniciativas a nivel interno para generar esa esperada transformación del sector forestal en el país, formalizándolo como un sector económico (*Entrevista Informante Clave*).

Un elemento importante de considerar y que señalan algunas de las personas consultadas es que, a pesar de que hubo apoyo político para elaborar el Plan, **en su fase de implementación dicho apoyo se perdió**. Por un lado, se mencionó que pareciera que el plan se construyó para cumplir un requisito de gobierno, mientras que, por otro lado, se indicó que hay falta de coherencia a lo interno de la administración pública, ya que se intenta favorecer al sector con financiamientos y PSA, pero contradictoriamente se le cierran oportunidades al productor nacional (INS no asegura casas de madera, casas de bono no llevan madera, licitaciones piden pino chileno). Estas acciones limitan el crecimiento del sector (*Grupos Focales, Entrevistas Informantes Claves*).

En general, el panorama anterior refleja **las debilidades de coordinación entre las diferentes unidades organizacionales** que conforman la Comisión Interinstitucional de Seguimiento y del MINAE para con otros sectores productivos, lo que ha traído como consecuencia debilidades a la hora de realizar la implementación del Plan actual, situación que obstaculiza la atención de las necesidades de los beneficiarios. Por tanto, en general, se percibe la ausencia de una interacción adecuada entre instituciones públicas, el mercado y la sociedad civil, buscando el bienestar social, económico, político y ambiental. Este hallazgo también se refleja en la *Encuesta en línea*, en la cual la mayoría de las personas consultadas indicaron que la coordinación interinstitucional favoreció poco el cumplimiento de las metas del Plan actual.

d. Aspectos procedimentales y organizacionales

Por otra parte, es necesario destacar que la implementación de intervenciones públicas se facilita cuando institucionalmente se dispone de capacidad administrativa en cuanto a dirección y gestión, mediante la cual se pueda modificar y mejorar las estructuras, así como los **aspectos procedimentales y organizacionales**. La flexibilidad con que se manejen ambos elementos facilita las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos previamente determinados.

Por lo anterior, la mayoría de las personas consultadas perciben que hay **debilidades de carácter procedimental y organizacional** al interior del sector forestal. Dichas limitaciones traen como consecuencia dificultades con el manejo de la tramitología que deben llevar a cabo los diferentes beneficiarios del PNDP 2011-2020. Son trámites lentos y complejos, que también reflejan problemas de actitud o comportamiento a la hora de prestar el servicio por parte de algunos funcionarios, lo que da como resultado un panorama no alentador para las personas usuarias de los servicios que ofrece el sector forestal (Encuesta a Beneficiarios).

"(...)los trámites se llevan años, el récord es cuando en 8 meses se aprueban, pero el problema es que ya se ha pasado el verano" (Grupo focal).

Efectos de lo anterior se ven reflejados en la administración del Servicio de Parques Nacionales, nadie duda de la importancia y los beneficios de diversa índole que generan los Parques Nacionales al país, pero también es conocida la condición de vulnerabilidad de la que pueden ser objeto los mismos. Las trabas administrativas a nivel institucional obstaculizan los procedimientos internos, según lo señala una de las personas consultadas:

"Parques Nacionales no pueden contratar personal, como todo en el Estado, y hay guardaparques a los que les toca supervisar hasta 10 mil hectáreas, y eso no funciona" (Entrevista Informante Clave).

Además, se señala que estas debilidades procedimentales y organizacionales inciden en la falta de uniformidad de trámites entre las diferentes regiones o subdirecciones regionales (*Entrevistas Informantes Claves, Grupo Focal*). En el pasado existía, por ejemplo, un estándar para la tramitología de permisos para el aprovechamiento forestal, para el manejo de bosques naturales, pero actualmente las solicitudes y los formularios no están estandarizados, lo que ha dado lugar a la burocratización de los procesos, así como a la indisposición y a la pérdida de credibilidad por parte de la población beneficiaria.

Según las consultas realizadas, estas dificultades han dado lugar a una "**veda administrativa**" sobre el manejo de los bosques, por ejemplo, señalaron que el Plan de Manejo Sostenible de Bosques está permitido por la ley, pero administrativamente no se dan las condiciones para avanzar. Además, obstaculizar los permisos de los planes de manejo desestimula la explotación de madera a nivel nacional, dando espacio a la importación de madera procedente de Chile, con el agravante de que los costos se incrementan durante su comercialización. Al respecto señalan lo siguiente:

"Todos lo hacemos de forma clandestina. Porque se presenta un plan y por cualquier detalle se lo rechazan, pero duran tres meses para rechazarlo y le encuentran otro defecto no técnico: porque ellos están

en contra del manejo del bosque, porque son conservacionistas a ultranza. Es lo que llamamos veda administrativa" (Entrevistas Informantes Claves).

"(...)el Estado debe facilitar trámites y procedimientos, porque está lidiando con personas que quieren hacer su trabajo en concordancia con la ética y la normativa nacional, pero lo que ha hecho es que cada día pone más trabas y de ahí surge la tala ilegal, porque es tan difícil sacar un permiso entonces mejor no se saca el permiso" (Grupo Focal).

A pesar del panorama antes descrito, institucionalmente se pretende mediante la implementación del PNDF actual abordar las necesidades de los grandes, medianos y pequeños productores forestales. Los grandes productores vistos como industriales de la madera, trabajando a mayor escala este producto. En el caso de los pequeños y medianos productores normalmente combinando la actividad forestal con otras actividades agrícolas, en algunos casos de subsistencia.

"(...)un señor que tenía unas hectáreas sembradas de plantaciones de melina, ahora las tiene con piña por las trabas que tenía con la parte forestal"
(Entrevista Informante Clave)

En la evaluación se detecta que la mayoría de los funcionarios consultados por diversas vías, coinciden que en general no hay un panorama alentador actualmente para el sector forestal, por ejemplo, concuerdan en que hay rezagos en términos tecnológicos, la producción industrial de la madera no avanza, hay estancamiento en la generación de conocimiento técnico o de capacidades, no hay inversión en dinamizar la industria maderera, no hay una normativa clara que favorezca a los productores o beneficiarios, el valor de los servicios ambientales no se visualiza en la economía nacional, hay ausencia de incentivos para fomentar el desarrollo forestal (Entrevista Informantes Claves, Grupos Focales).

Ante esta situación que atraviesa el sector, las personas productoras prefieren destinar sus tierras al manejo de otras actividades agrícolas.

El principal problema es que **el sector forestal ha perdido competitividad y está deprimido**, principalmente, por cuatro causas: el modelo de negocio no está bien definido, Costa Rica no tiene una política que fomente el uso de la madera, existencia de un sector forestal disperso, a nivel de la ciudadanía existe una imagen errónea del uso de la madera (Grupos Focales, Entrevista Informante Clave).

"(...)el pequeño productor actualmente está excluido ya que para acceder al PSA debe tener más de 2 hectáreas, está mal la normativa y los regentes forestales no van si la propiedad es pequeña, por tiempo, gasolina".
(Entrevista Informante Clave).

En menor medida, se mencionó que deberían mejorarse los procesos administrativos internos para facilitar acciones específicas durante la implementación del plan, más detalladamente, se señaló que "(...)se debe reformular el modelo de control de la actividad forestal, los horarios de oficina no son útiles para controlar robos de madera y otras actividades extralegales" (Grupo Focal).

Las debilidades en el sector forestal se vienen presentando desde hace ya tiempo atrás, esto por cuanto desde el informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010, se identificaban algunas limitantes que afectaron la implementación de este, en donde sobresalían aspectos como:

- Existencia de una industria forestal secundaria, poco organizada y dispersa.
- Poca voluntad política para otorgar PSA al manejo de los bosques.
- El sector forestal basado en plantaciones con poco crecimiento y, por tanto, bajos requerimientos de inversión.
- En el 2004 y 2005, no se incluyó el manejo de bosques en PSA y el aprovechamiento bajo esta modalidad (sin PSA) continuó en descenso. Se aprobaron planes de manejo por solo 20.000 m³ de madera en rollo en el 2005.
- La concepción y mecanismos de cobro del impuesto forestal, establecidos por la Ley Forestal 7575, no han permitido su recaudación lo que han limitado la aplicación de este marco legal y las acciones que faciliten el seguimiento al aprovechamiento, manejo y protección de los recursos forestales, según las responsabilidades y competencias establecidas para la Administración Forestal del Estado y otras organizaciones involucradas (PNDF 2001-2010, Informe de avance, período 2004-2005, pág. 31).

A raíz del panorama anterior, en general, las personas consultadas, recalcaron que se deben valorar las necesidades específicas de cada beneficiario-productor y ofrecerle soluciones integrales.

GRADO DE EFICACIA: BAJO	
BALANCE DE EFICACIA	<p>✓ A pesar de evidenciarse un balance negativo general, hay quienes consideran que existen algunos elementos de destacar como lo es la presencia a nivel institucional de algunos actores que cuentan con capacidades y conocimientos en dicho campo, aunque no tienen la injerencia ni el rango jerárquico para tomar decisiones. Se debe resaltar también que se han generado sinergias y esfuerzos entre las instituciones involucradas directamente (SINAC, FONAFIFO, ONF y CIAGRO) para facilitar y agilizar la implementación del PNDP 2011-2020. Estos son aspectos que deben considerarse de cara al proceso de construcción del nuevo PNDP 2021-2030.</p>

- Mediante esta evaluación se ha podido demostrar un balance negativo en cuanto al grado de eficacia en la implementación del PNDP 2011-2020. Esto se evidenció en la reducida participación de actores en contraste con lo indicado en el diseño (SINAC, FONAFIFO, ONF y CIAGRO). Esta falta de involucramiento estaría relacionada con la ausencia de una visión más integral del sector forestal, la escasez de recursos financieros y humanos a nivel institucional, la debilidad de mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial, las debilidades de carácter procedimental y organizacional, la dificultad en la identificación de beneficiarios y sus necesidades. Aspectos que afectaron la consecución de las metas y de los resultados que se pretendían obtener con la implementación.

3.2.2 Sostenibilidad

Para responder a la pregunta sobre qué aspectos de la implementación deben tomarse en cuenta para **dar sostenibilidad** a un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Forestal, se analizó el mecanismo de seguimiento y evaluación del actual Plan.

¿Qué elementos del diseño y la implementación deben reforzarse en un próximo PNDP?

a. Mecanismo de seguimiento y evaluación

El proceso de seguimiento en una intervención pública comprende la recolección y el análisis de datos para probar que cumple con los objetivos propuestos, principalmente, que responda a las necesidades de la población beneficiaria. Representa una parte fundamental durante la implementación de una política, plan, programa o proyecto, ya que ayuda a comprobar si se están alcanzando las metas inicialmente establecidas, mejora los procesos establecidos internamente, facilita recabar más datos sobre necesidades o recursos, etc. Es de suma importancia, que el seguimiento comience al inicio de la intervención y se prolongue hasta su finalización.

Ahora bien, para efectos del PNDP se estableció que la Comisión Interinstitucional de Seguimiento tiene la responsabilidad de dar seguimiento al Plan actual (PNDP, 2011, p. 42), para lo cual definió las siguientes estrategias:

- a) El aseguramiento de un mecanismo de medición y seguimiento regular de indicadores.
- b) La celebración de un evento anual de revisión de metas del PNDP.
- c) La celebración bianual de la revisión del cumplimiento del PNDP. (PNDP, 2011, Tabla 12, pág. 44).

Además, en dicho instrumento se indica que las instancias competentes deben dotar a la Comisión de los recursos humanos, económicos y logísticos, que permitan un adecuado seguimiento para alcanzar los resultados y cumplimiento de metas e indicadores previstos en el PNDP (PNDP, 2011, p. 42).

No obstante, aún cuando se definieron dichos mecanismos y estrategias institucionales, la mayoría de los actores consultados coinciden en que **durante la implementación** del Plan actual **no se pusieron en práctica**.

En relación con las limitaciones para la puesta en práctica de la estrategia de seguimiento, hay dos aspectos clave: uno relacionado con el nivel de injerencia de las instituciones para pedir rendición de cuentas a otras instituciones y otra asociada al diseño de la estrategia propiamente (tal como se explicitó en la sección de la fase de diseño).

“(...) Nadie está detrás del PNDP, nadie pregunta qué está funcionando y qué no está funcionando, nadie dice propongamos cambios y ajustémonos a las circunstancias, nadie está dando reportes de ningún tipo” (Entrevista Informante Clave).

“(...) las responsabilidades de los actores se diluyeron, no hay responsables institucionales, no hay plazos bien definidos ni metas. No se definen porcentajes de participación” (Grupo Focal).

Sobre el primer punto, las personas consultadas señalaron que no existía institucionalmente un nivel jerárquico que estableciera directrices para el abordaje del seguimiento ni que definiera las responsabilidades que cada institución ejecutora debía aplicar, es decir, no había una jerarquía que permitiera asignar responsabilidades para la elaboración de instrumentos, la recolección y procesamiento de la información, la solicitud de informes de seguimiento y, en general, para la generación de insumos que orientaran la toma de decisiones, principalmente, aquellas relacionadas con los ajustes necesarios para una adecuada implementación del Plan.

Sobre el segundo aspecto, la falta de implementación de la estrategia de seguimiento es reflejo de las falencias de diseño detalladas en la sección anterior. Precisamente, un informe de la Contraloría General de la República pone de manifiesto lo anterior, al señalar que:

“(...) los mecanismos de seguimiento de este plan presentan una métrica confusa y difícil de implementar. Es así como, la ausencia de un enfoque por resultados que limita el potencial de este instrumento de planificación dificulta la aplicación de la política forestal y la medición del avance en el cumplimiento del plan” (Informe N DFOE-AE-IF-10-2016, pág. 3).

También, desde la fase de diseño se pudo determinar una serie de debilidades (estructura confusa, metas ambiciosas, indicadores no realistas, imprecisión en los roles y responsabilidades) que vinieron **a obstaculizar la implementación del sistema de seguimiento** al plan. Esta situación dio lugar a que no se pudiera

determinar técnicamente el alcance o no de los resultados establecidos inicialmente.

Adicional a los elementos antes comentados, también es importante señalar que en la *Encuesta en línea* se observó que la mayoría de las personas consultadas manifestaron **no conocer** que el PNDP actual cuenta con un **sistema de seguimiento**.

En menor medida, pero no deja de ser válido el planteamiento, se indica que las autoridades respectivas **no vinculan a las Unidades de Planificación Institucional** en estos procesos desde la fase misma de construcción del Plan y luego cuando se ha intentado dar seguimiento se percatan de las debilidades presentes, es decir, indicadores mal contruidos, sobredimensionados o poco realistas, con lo cual no se puede medir el nivel de avance de las metas establecidas. Este panorama dificultó la elaboración de informes de seguimiento (*Entrevistas Informantes Claves*).

GRADO DE SOSTENIBILIDAD: BAJO	
BALANCE DE SOSTENIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se reconoce la importancia de contar con un mecanismo de seguimiento y evaluación que permita acompañar los avances en la implementación y realizar los ajustes necesarios para potencializar el alcance de resultados.
	<ul style="list-style-type: none"> • Durante la fase de implementación del Plan actual no se ejecutó el sistema de seguimiento definido durante el diseño o construcción. Pensando en asegurar la sostenibilidad del próximo PNDP 2021-2030, se debe considerar desde la fase de diseño del nuevo plan, la elaboración de un sistema de seguimiento y evaluación que contemple aspectos como: la definición, categorización y priorización de los indicadores que lo integran, definir el tipo de información requerida, identificar actores clave y la información que cada uno pueda proveer, elaborar las hojas metodológicas de cada indicador, definición de plazos y el uso que se dará a la información obtenida. Posterior a esto, cerciorarse que a nivel de la institucionalidad se emanen las directrices necesarias que aseguren la aplicación de este sistema durante la fase de implementación y poder determinar el nivel de avance respectivo y aplicar los ajustes correspondientes. Lo anterior, viene a asegurar en buena medida la sostenibilidad del próximo PNDP 2021-2030.

3.3 Fase de resultados

En la fase de resultados interesa valorar la eficacia al responder en qué medida la implementación del PNDP 2011 - 2020 es eficaz para el logro de objetivos y metas propuestas. Asimismo, como parte de la sostenibilidad se valora la articulación del PNDP con los ODS correspondientes. Seguidamente, se presentan los respectivos hallazgos.

3.3.1 Eficacia

¿Cual es el grado de eficacia del PNDP 2011-2020?

Para responder a la pregunta sobre el grado de eficacia del Plan desde su fase de resultados, se tomó en consideración el porcentaje de avance al 2018 en las metas de los objetivos estratégicos planteados en la “Matriz del PNDP Ajustada” derivada del informe de la CGR mencionado a lo largo de este documento. Además, dicha información se complementó con la percepción sobre tales logros recolectada a partir de las entrevistas y los grupos focales realizados en el marco de esta evaluación.

a. Porcentaje de avance de metas al 2018

Cabe aclarar que se trabajó con dicha matriz por dos razones. Primero, tal como se señaló en la sección de diseño, la estructura del Plan es compleja, amplia y evidencia problemas de trazabilidad entre sus componentes (metas, objetivos, indicadores), por lo que el uso de la Matriz ajustada facilita la revisión de los resultados. La segunda razón es que dicha Matriz refleja la versión más actualizada de lo que se pretendía alcanzar en materia forestal, fue realizada con base en el PNDP y es la referencia actual para las instituciones con responsabilidades en el Plan actual.

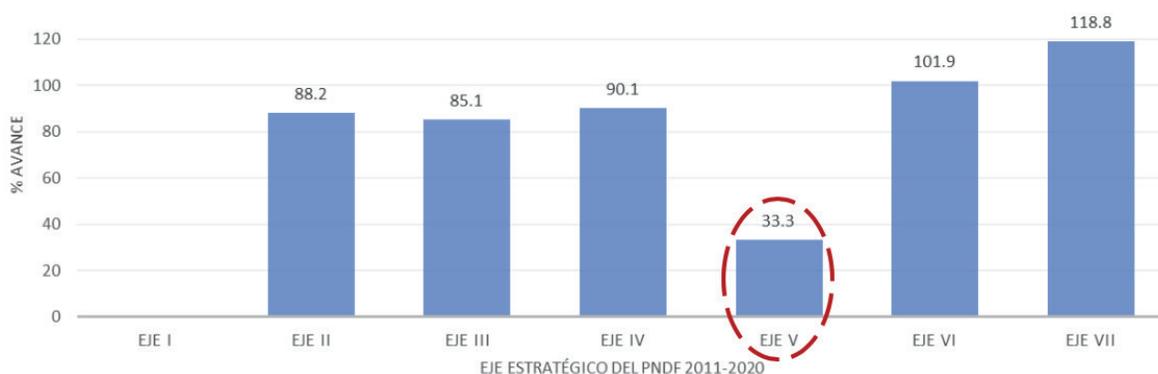
Antes de iniciar el análisis de los resultados es menester resaltar que los datos corresponden a los avances registrados hasta la finalización del año 2018. Esto no quiere decir que al cierre de este informe no se cuente con avances al 2019, pero los vacíos de información son importantes pues este período no ha concluido, de manera que presentar avances del 2019 podría generar confusiones en la interpretación de los datos y, en general, no reflejaría un panorama fiel de lo que se ha avanzado, pues hay logros que aún no han sido registrados de forma oficial. Por estas razones, la delimitación temporal es importante y es desde ese marco que se deben leer los datos que aquí se presentan.

Ahora bien, en términos generales, se puede observar que para el 2018 hay un avance importante en el cumplimiento de las metas del PNDP y sus respectivos

indicadores. De manera más específica, en el Gráfico 2 se evidencia que la mayoría de las metas propuestas para cada uno de los siete ejes del plan tienen un avance superior al 80% de lo esperado para el 2018, incluso excediendo el 100% en los casos de los ejes VI y VII en los indicadores correspondientes a FONAFIFO⁴. Visualmente resulta problemático el Eje I en el que no hay evidencias de avances; no obstante, esto es reflejo de que las metas de ese Eje fueron fijadas para el 2019 y 2020, por lo que en este momento no se dispone de información para analizar el avance. En el Cuadro 10 se resume, para facilidad de la persona lectora, los ejes, sus objetivos e indicadores correspondientes, indicando además los años en los que se espera que se alcancen las metas y las instituciones responsables de cada una.

Por su parte, el Eje V muestra el nivel de avance más bajo en relación con los otros Ejes, pues de lo esperado al 2018 se alcanzó apenas 33,33%. En el Cuadro 5 se puede observar que este eje en particular tiene como objetivo estratégico fortalecer la estructura organizativa de la AFE, para lo cual se plantean cuatro indicadores. De estos, el primero solo mostrará avances en el período del 2019 y 2020. El segundo evidenció un avance del 100% en lo establecido para el 2018, mientras que los restantes no progresaron como se esperaba. De todas maneras, hay avances planteados para el 2019 y 2020 que podrían mejorar el panorama.

Gráfico 2. Avance porcentual según ejes estratégicos del PNDP 2011-2020 (2018)



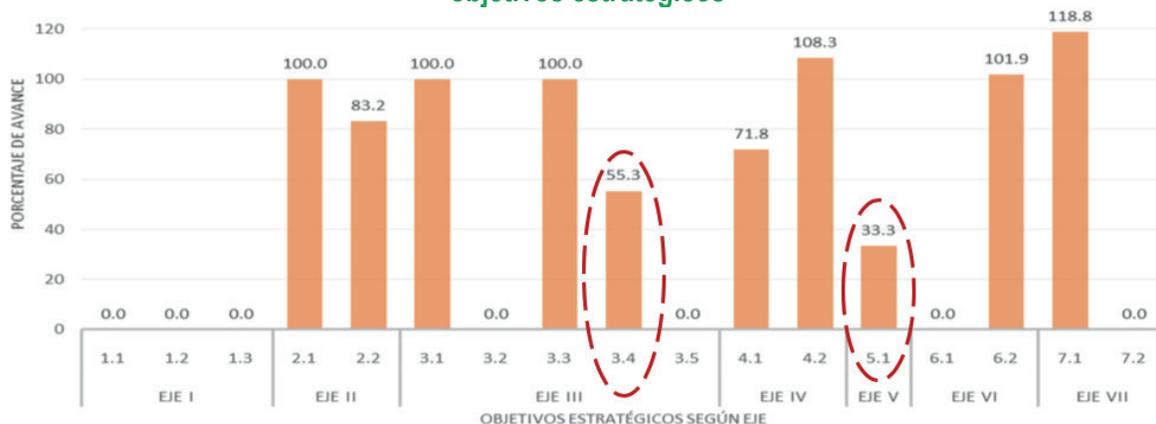
Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por SINAC, FONAFIFO y ONF.

Siguiendo con el detalle de los avances, en el Gráfico 3 se aprecia el progreso de los ejes según cada uno de los objetivos estratégicos que los conforman. En consistencia con el dato general por eje, los objetivos estratégicos también muestran un logro superior al 80% de lo esperado, excepto en el caso 3.4 y 5.1. Sobre el 3.4, el bajo porcentaje de avance se refiere a que de las tres investigaciones esperadas para el 2018 por parte del SINAC y la Comisión Nacional de Sostenibilidad Forestal (CNSF), solamente se desarrolló una. En relación con el objetivo estratégico 5.1, de los tres indicadores con metas propuestas para el 2018

⁴ El Eje VII tiene dos objetivos estratégicos: uno a cargo del FONAFIFO en el que se superaron las expectativas de las metas y el otro a cargo de SINAC que tiene como período de cumplimiento el año 2020, por lo que esos avances no se reflejan en ese informe.

(ver Cuadro 10), solamente hubo avances en los acuerdos de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento, mientras que no se ha aprobado el Consejo Nacional Forestal ni ha habido avances en el tema de Consejos Forestales Regionales.

Gráfico 3. Avance porcentual en los ejes estratégicos del PNDF 2011-2020 (2018) según objetivos estratégicos



Fuente: Elaboración propia (2019).

A pesar de visualizar un panorama positivo en el cumplimiento de las metas para el 2018, no se debe perder de vista que los resultados corresponden a la "Matriz ajustada", es decir, si bien se refleja un esfuerzo institucional por avanzar en el sector, las metas planteadas en dicha matriz responden a una solicitud de la CGR ante la falta de avances en el PNDF 2011-2020 observada en aquel entonces, por lo que el ajuste planteado corresponde a lo que se consideró viable en su momento por parte de las instituciones involucradas y no necesariamente a las acciones que el sector precisaba para avanzar como se esperaba desde la formulación del Plan.

Cuadro 10. Ejes, objetivos e indicadores estratégicos del PNDF 2011-2020

EJE	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADORES	Año esperado para cumplir metas			RESPONSABLE
			2018	2019	2020	
EJE I Ordenamiento de tierras forestales	1.1. Promover una distribución concertada con enfoque intersectorial para el ordenamiento de las tierras forestales.	1. Mapa de tipo de bosques elaborado			X	SINAC-SEPLASA
		1. II Inventario Nacional Forestal elaborado			X	SINAC
	1.2. Disponer de información detallada y actualizada sobre la situación de los recursos forestales.	2. La tasa de variación de hectáreas de superficie de cobertura boscosa por tipos de bosque			X	SINAC
		3. Cantidad de hectáreas por tipos de bosque por Áreas de Conservación			X	SINAC
		4. Cantidad de hectáreas de bosques maduros con potencial de manejo			X	SINAC
		5. Listado Oficial de especies arbóreas actualizado		X		SINAC
		6. Cantidad de especies forestales vedadas			X	SINAC
		7. Cantidad de toneladas de carbono fijadas por tipo de bosque			X	SINAC
		1.3. Contribuir al manejo integrado del paisaje mediante el manejo forestal, en especial de los bosques secundarios, garantizando el acceso a los bienes y servicios ecosistémicos de sus poseedores legítimos.	1. Variación porcentual de la cobertura en bosques secundarios por PSA (Planes de manejo en bosques secundarios)			X
	EJE II Posicionamiento del sector forestal	2.1 Posicionar en el país una imagen positiva del sector forestal productivo	1. Diagnóstico de percepción sobre uso y aprovechamiento de madera elaborado	X		
2. Estrategia de comunicación implementada				X	X	ONF
2.2 Reconocer el valor económico de los bienes y servicios ambientales generados por los ecosistemas forestales del país cuantificando la inversión del estado costarricense para su manejo y conservación.		1. Informe estadístico quinquenal del Sector Forestal			X	SINAC
		2. Monto de recursos transferidos anualmente al FONAFIFO	X	X	X	FONAFIFO
		3. Monto de inversión en colones del SINAC en actividades forestales	X	X	X	SINAC
EJE III Competitividad de la actividad forestal	3.1 Promover la aplicación de normativa legal de forma transparente, efectiva y eficiente garantizando la seguridad jurídica y reduciendo los costos de transacción de las actividades productivas forestales.	1. Cantidad de documentos normativos que limitan el acceso al uso de los recursos forestales ajustados	X			SINAC-CISPNDP
		2. Cantidad de procedimientos y trámites simplificados		X	X	SINAC-FONAFIFO

EJE	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADORES	Año esperado para cumplir metas			RESPONSABLE
			2018	2019	2020	
	3.2. Definir las condiciones para generar rentabilidad y competitividad en el mercado nacional e internacional de los productos y servicios provenientes de los ecosistemas forestales.	1. Modelo de negocios diseñado		X		ONF
	3.3. Asegurar el mejoramiento de la capacidad gerencial, el acceso a herramientas efectivas de gestión y el desarrollo de competencias en las empresas y organizaciones del sector forestal.	1. Cantidad de eventos de capacitación gerencial impartidos	X	X	X	ONF
		2. Cantidad de personas capacitadas por tipo de eslabón de cadena de negocios	X	X	X	ONF
		3. Cantidad de negocios potenciales identificados en ruedas de negocios.	X	X	X	ONF
		4. Catálogo de productores, proveedores y compradores de productos forestales colocado en plataforma virtual.	X			ONF
	3.4. Fomentar la generación y utilización del conocimiento para fortalecer la innovación en el sector forestal	1. Portafolio de necesidades de investigación forestal prioritaria elaborado	X			SINAC-CNSF
		2. Cantidad de Investigaciones forestales en ejecución	X	X	X	SINAC-CNSF
		3. Cantidad de iniciativas de innovación forestal identificadas			X	SINAC-CNSF
	3.5. Fortalecer el Sistema de Información de Recursos Forestales (SIREFOR) como plataforma oficial de información actualizada, oportuna y accesible para la toma de decisiones.	1. Protocolo para registro de información oficial del sector forestal implementado		X		SINAC
EJE IV Sostenibilidad de la producción forestal	4.1. Asegurar condiciones propicias para el abastecimiento, producción y consumo de productos forestales legales y sostenibles.	1. Volumen autorizado de madera por tipo de permiso	X	X	X	SINAC-SICAF
		2. Cantidad de operativos de control efectuados	X	X	X	SINAC-SEMEC
		3. Cantidad de inspecciones a industrias forestales y puntos de venta de madera	X	X	X	SINAC-SEMEC
	4.2. Gestionar los recursos necesarios para promover el establecimiento de fuentes productoras de madera.	1. Cantidad de hectáreas del PPSA pagadas por modalidad	X	X	X	FONAFIFO
		2. Cantidad de hectáreas sometidas a los incentivos de la ley forestal otorgados por SINAC	X	X	X	SINAC
		3. Monto de recursos desembolsado de crédito de producción forestal	X	X	X	FONAFIFO
EJE V	5.1. Fortalecer y consolidar la estructura organizativa de la	1. Cantidad de iniciativas de participación conjunta realizadas		X	X	CISPND- SINAC

EJE	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADORES	Año esperado para cumplir metas			RESPONSABLE
			2018	2019	2020	
Coordinación, eficiencia y efectividad institucional	Administración Forestal Estado (AFE) para dar cumplimiento a las competencias según el marco legal y las responsabilidades técnicas de las instituciones responsables.	2. Porcentaje de avance de los acuerdos ejecutados por la Comisión Interinstitucional de Seguimiento al PNDF	X	X	X	CISPND- SINAC
		3. Consejo Nacional Forestal conformado	X			CISPND- SINAC
		4. Cantidad de Consejos Forestales Regionales operando	X	X	X	SINAC
EJE VI Sostenibilidad e innovación del financiamiento del sector forestal	6.1. Diseñar y ejecutar mecanismos (esquemas, programas, procedimientos e instrumentos) optimizados e innovadores de financiamiento para el fomento de la producción, industrialización y comercialización de los bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales.	1.Cantidad de nuevos mecanismos de financiamiento implementados		X	X	FONAFIFO
	6.2. Mantener y ampliar las fuentes de financiamiento de los mecanismos financieros existentes o acciones estratégicas, en el largo plazo.	1.Cantidad de recursos financieros adicionales captados	X	X	X	FONAFIFO
EJE VII Cambio Climático, mitigación y adaptación	7.1. Promover mecanismos de manejo forestal sostenible orientados a la mitigación ante el cambio climático asociada con la carbono neutralidad.	1. Reducción de emisiones netas en toneladas de dióxido de carbono equivalente por año	X			FONAFIFO
		2. Cantidad de "créditos de carbono" comercializados anualmente en el mercado nacional	X	X	X	FONAFIFO
	7.2 Fortalecer las capacidades institucionales para el diseño e implementación de medidas de adaptación que reduzcan la vulnerabilidad de los ecosistemas forestales ante el cambio climático.	1.Cantidad de hectáreas por tipos de bosque vulnerables al cambio climático			X	SINAC
		2. Cantidad de medidas de adaptación del sector forestal ante el cambio climático identificadas			X	SINAC-ONF

Fuente: elaboración propia con base en la Matriz Ajustada.

b. Percepción sobre el logro de resultados del PNDF 2011-2020

Ahora bien, en el análisis de la **percepción del logro de resultados**, fue posible rescatar como elemento positivo del Plan su importancia como instrumento para la negociación política, ya que este constituye una herramienta de planificación que fue negociada con diferentes representantes del sector forestal. No obstante, la tendencia muestra un balance negativo, pues la mayoría de las personas consultadas consideran que no se alcanzaron a cabalidad las metas propuestas.

En contraste, hay una serie de críticas relativas al logro de los resultados establecidos en el Plan que sobresalieron en las consultas realizadas. La primera de ellas tiene que ver con la ausencia de un proceso sistemático y riguroso de seguimiento y evaluación del Plan, tal como se viene mencionando a lo largo de este capítulo. En otras palabras, hay dificultades importantes para verificar de qué forma y en qué medida los avances en el sector forestal corresponden directamente a la implementación del Plan o si se relacionan con acciones propias de las instituciones. Esto se debe tanto a las falencias en términos de la estructura de seguimiento planteada como a las dificultades presentadas por parte de los entes encargados de dar seguimiento (*Entrevista Informante Clave, Grupos Focales*).

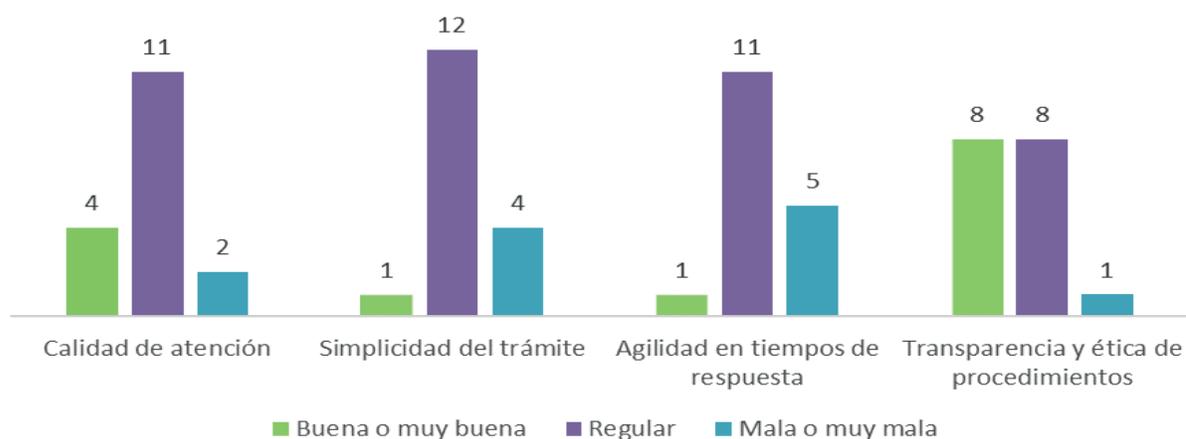
“Con el actual PNDF es difícil esperar grandes resultados si no hay una institucionalidad para el desarrollo forestal. No se visualiza un contexto institucional que favorezca el desarrollo forestal de este país. Los funcionarios del SINAC están diluidos en un sinnúmero de actividades administrativas, policiales y de control y tienen las condiciones más desfavorables posibles para hacer promoción del desarrollo forestal. (Grupo focal)”.

Por lo anterior, otra de las críticas planteadas remite al hecho de que no hay un contexto institucional que favorezca el desarrollo forestal del país, pues el recurso humano está saturado con múltiples funciones que limitan una efectiva promoción del desarrollo forestal. Esto también se refleja en el hecho de que no hubo un liderazgo institucional claro en la implementación del Plan (*Entrevista Informante Clave, Grupos Focales*).

La falta de resultados percibida por diferentes actores también se observa en la persistencia de algunas de las problemáticas identificadas hace nueve años cuando se diseñó el Plan. Particularmente, en las entrevistas con informantes clave y en los grupos focales se señalaron problemas con: la asistencia técnica dirigida a productores del sector; la comercialización de la madera, pues hay una distribución desigual entre productores e intermediarios; los indicadores relativos a la industria maderera (menos empleo, menos metros cúbicos de madera cosechados); la tala ilegal se mantiene; el posicionamiento del sector forestal débil.

En la encuesta a representantes de personas beneficiarias se refleja disconformidad con los servicios asociados a los trámites en materia forestal, principalmente, los PSA. Se muestra en el Gráfico 3 que la tendencia es a calificar los servicios como regulares, especialmente, en lo referente a la calidad de atención, la simplicidad de los trámites y la agilidad en los tiempos de respuesta. Ya en el caso de la transparencia y ética en los procedimientos las opiniones se dividen entre “buena o muy buena” y “regular”, lo que podría representar un panorama más alentador en comparación con los otros tres criterios consultados. Por tanto, desde esta perspectiva, el Eje V del plan sobre eficiencia y efectividad institucional todavía requiere atención.

Gráfico 4. Valoración de representantes de población beneficiaria sobre servicios recibidos en el sector forestal (PSA)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta a Población Beneficiaria.

Esta disonancia entre el balance positivo de avance porcentual en las metas en contraste con una percepción negativa de los progresos tiene tres posibles explicaciones, que no son mutuamente excluyentes. La primera está relacionada con la falta de comunicación y coordinación interinstitucional, lo que provoca que no haya claridad sobre las acciones de otras instituciones para avanzar con las metas del Plan. La segunda está ligada a la falta de un proceso de seguimiento sistemático y riguroso que permitiera no solo medir los avances y pendientes, sino que también que divulgara esos hallazgos con las instituciones involucradas para ofrecerles un panorama actualizado sobre lo que está sucediendo con la implementación del Plan. La tercera tiene que ver con que la valoración cuantitativa de los avances se basó en la “Matriz Ajustada”, instrumento que corresponde a un reajuste de las metas del Plan a partir del 2016, es decir, a tres años de cerrar el proceso, lo que no necesariamente responde al panorama amplio de necesidades del sector identificado durante el diseño del Plan. En otras palabras, el análisis cuantitativo muestra avances en metas ajustadas, mientras que

las percepciones más negativas se remiten a todo el proceso del Plan. Estos son temas que se retoman en las conclusiones y recomendaciones de este informe.

GRADO DE EFICACIA: BAJO	
BALANCE DE EFICACIA	<p>✓ Se documenta un avance importante en las metas establecidas para el 2018, ya que la mayoría de los ejes y sus respectivos objetivos estratégicos tienen un progreso superior al 80%. Además, las metas que no muestran evidencias significativas se espera que en los próximos dos años se concrete el progreso esperado.</p>
	<p>● Existe una disonancia entre el avance cuantitativo y las percepciones de dichos avances. En general, la percepción está caracterizada por una tendencia pesimista, pues se considera que no ha habido un avance importante a lo largo de toda la implementación del Plan. Esta contradicción en los hallazgos puede estar relacionada con la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de un mecanismo de seguimiento que permita evidenciar y divulgar los avances y pendientes de las metas del PNDF y por el hecho de que las percepciones remiten a todo el proceso de implementación del Plan, mientras que el análisis cuantitativo se centra en las metas ajustadas al 2018.</p>

3.3.2 Sostenibilidad

P

SOSTENIBILIDAD

¿Qué elementos del diseño e implementación deben reforzarse en un próximo PNDF?

Para responder a la pregunta, es importante, dado que se enmarca en el criterio de sostenibilidad, analizar la vinculación del PNDF con instrumentos de política nacional e internacional, ya sean acuerdos, convenios, estrategias, entre otros, lo anterior, ya que es de suma importancia poder direccionar los instrumentos de política pública a los compromisos que tiene el país y a los cuales apunta.

Es importante señalar, antes de describir este apartado, que por razones de temporalidad este Plan no fue diseñado en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agenda 2030, ni la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025; no obstante, en esta evaluación se realiza un ejercicio para visualizar el nivel de vinculación de lo establecido en los ejes que conforman el PNDF con estos instrumentos, de forma que puedan ser tomados como referencia o línea base y pueda ser fortalecida su vinculación en el próximo PNDF.

a. Vinculación del PNDF con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁵ aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el año 2015, la cual tiene como fin erradicar la pobreza en todas sus formas. Esta agenda es universal e incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas (ver Figura 13). Los ODS incluyen tres dimensiones, a saber: la económica, la social y la ambiental.

⁵ La ONU es la entidad de carácter internacional más importante de la actualidad, integrada por gobiernos de todo el mundo que buscan unir esfuerzos para conseguir buenos resultados en materia de paz, seguridad, progresos tanto económicos como sociales, cuestiones de raíz humanitaria y derechos humanos.

Costa Rica fue el primer país en firmar un Pacto Nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el año 2016 y asumió el reto de incluir los ODS en la planificación nacional. De ahí la importancia de que todos los instrumentos de política pública puedan ser vinculados a estos objetivos y apuntar al cumplimiento de estos.

Al ser el PNDF un instrumento de política pública y al ser los ODS las metas a las cuales aspira alcanzar el país, es importante analizar la vinculación del PNDF con estos. Para estudiar dicha vinculación, se examinaron las metas establecidas para cada uno de los 17 ODS y se compararon con los resultados esperados de cada uno de los siete ejes del PNDF. Para analizar la vinculación se estableció la siguiente rúbrica de cuatro niveles:

- (0) **Nula**= No existe vinculación.
- (1) **Baja**= Existe vinculación directa del PNDF con una meta de los ODS.
- (2) **Media**= Existe vinculación directa del PNDF con dos metas de los ODS.
- (3) **Alta**= Existe vinculación directa del PNDF con más de 3 metas de los ODS

Figura 13. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: tomado de www.cepal.org

En el Gráfico 5 se incluyen los resultados del análisis realizado. Allí se puede visualizar que el PNDF tiene una **vinculación baja** con los siguientes objetivos:

- ODS 2 Hambre Cero.
- ODS.6 Agua limpia y Saneamiento.
- ODS.8 Trabajo Decente y Crecimiento económico.

Una **vinculación media** con los objetivos: (tiene vinculación con 2 objetivos de 17, lo que representa 12%):

- ODS 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles.
- ODS 12. Producción y Consumo Responsable.

Una **vinculación alta** con los objetivos: (tiene vinculación con 2 objetivos de 17, lo que representa 12%)

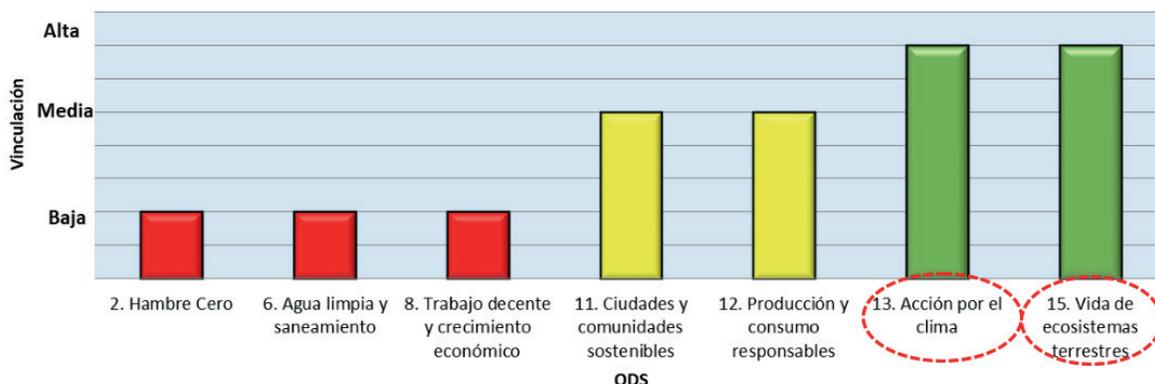
- ODS 13. Acción por el Clima.
- ODS.15 Vida de Ecosistemas terrestres.

En el caso particular del ODS 15, por ejemplo, la relación alta se destaca con una serie de indicadores que tienen una relación directa y que muestran avances importantes a nivel de país, tal es el caso de:

- 15.1.1 Superficie forestal en proporción a la superficie total.
- 15.2.1 Avances hacia la gestión forestal sostenible.
- 15.4.2 Índice de cobertura verde de las montañas.
- 15.a.1 Asistencia oficial para el desarrollo y gasto público destinados a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas.
- 15.b Movilizar recursos considerables de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal
- 15.b.1 Asistencia oficial para el desarrollo y gasto público destinados a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas.
- 15.c Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, incluso aumentando la capacidad de las comunidades locales para perseguir oportunidades de subsistencia sostenibles).

Esto se destaca como punto positivo, ya que a pesar de que por razones de temporalidad el PNDF no fue construido en función de los ODS, se pueden identificar puntos de convergencia en algunas de las metas. Cabe mencionar que no se determinó ninguna vinculación con el resto de los ODS.

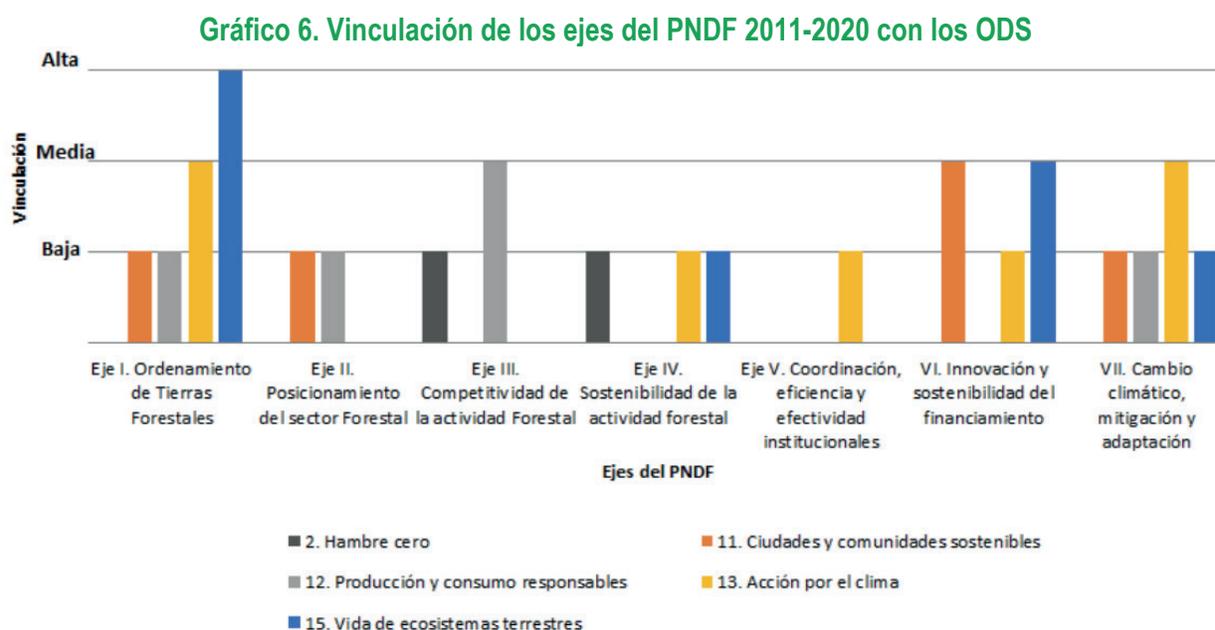
Gráfico 5. Vinculación del PNDF con los ODS



Fuente: Elaboración propia 2019.

El Gráfico 6 muestra el análisis detallado, incluyendo la vinculación específica de los siete ejes del PNDF con los ODS. En el mismo, se logra determinar que el **Eje 1. Ordenamiento de Tierras Forestales** tiene una vinculación alta con el **ODS 15. Vida y Ecosistemas Terrestres** y una vinculación media con el **ODS 13. Acción por el clima**. Esto destaca como elemento positivo, ya que dicho ODS tiene como objetivo la gestión sostenible de los bosques, la lucha contra la desertificación y la pérdida de biodiversidad, elementos que afectan al país y para los cuales son necesarios realizar acciones. Actualmente, el país ha recuperado más del 20% de su cobertura forestal en los últimos 25 años.

El resto de los ejes del PNDF tiene en su mayoría una vinculación baja con 5 de los ODS señalados anteriormente, lo cual es un llamado de atención, ya que las intervenciones públicas deben procurar alinearse a las metas y objetivos del país. Además, esto concuerda con las opiniones rescatadas de los grupos focales donde indican que para el próximo PNDF debe existir una alineación para generar un instrumento de planificación del sector nacional coherente con los retos que se plantean a nivel internacional, siendo que el desarrollo forestal puede ofrecer aportes considerables a la salud, la alimentación, la educación, entre otros (*Grupo Focal*).



Fuente: Elaboración propia 2019.

b. Vinculación del PNDF con la Estrategia Nacional de Biodiversidad

Costa Rica es un territorio relativamente pequeño, pero con una gran riqueza de ecosistemas, especies y genes; siendo estos los tres niveles en que se manifiesta la biodiversidad. La biodiversidad es la base del sustento de la vida misma y del cual

depende el ser humano para su supervivencia. No obstante, el estado de la situación de la biodiversidad en Costa Rica presenta señales de alerta en sus diferentes niveles, tal como se muestra en la Figura 14 (Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016 - 2025, pág. 21).

Figura 14. Alertas en la situación de biodiversidad en Costa Rica



Fuente: elaboración propia con base en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2015.

Por lo anterior, Costa Rica tuvo su primera Estrategia Nacional de Biodiversidad en el período 2000-2005, la cual se extendió hasta el 2015, en este año se realizó una actualización que dio lugar a la actual Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 (ENB2), la cual incorpora las lecciones aprendidas de la primera Estrategia. Esta estrategia se enmarca en la Política Nacional de Biodiversidad de Costa Rica 2015-2030 (PNB) y tanto la PNB y la ENB2 constituyen el marco de política pública para la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad de Costa Rica. (ENB 2016- 2025, pág. 22). La Figura 15 muestra la forma como está constituida la ENB2.

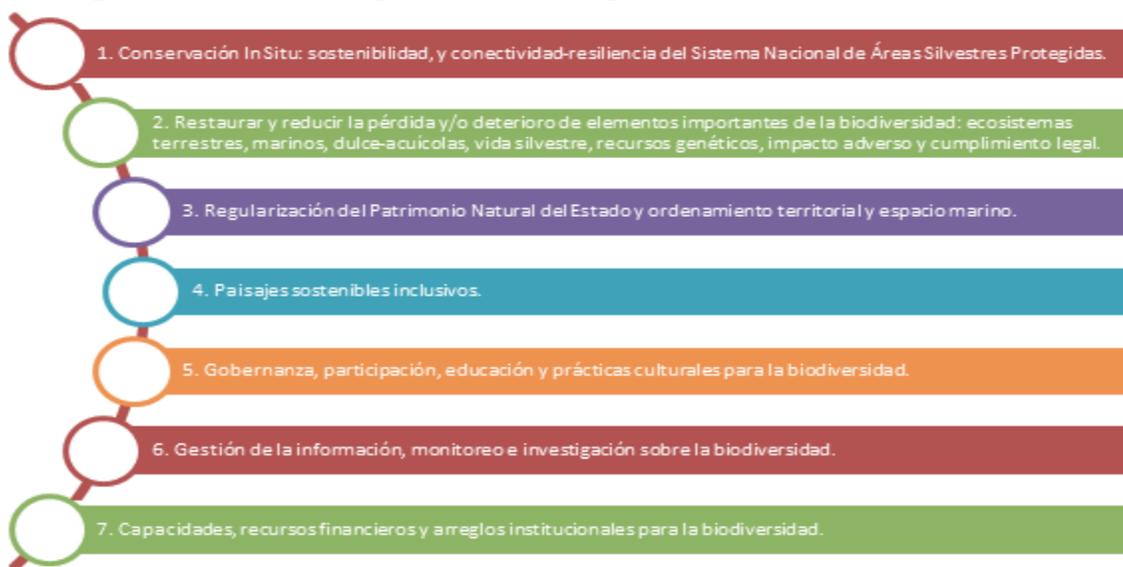
Figura 15. Estructura de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016 - 2025



Fuente: elaboración propia 2019.

Dado que la ENB2 es un documento marco en la que se enmarca el PNDF por su estrecha relación temática y tal como se plantea en unos de los objetivos de la evaluación, se hace necesario analizar la vinculación del PNDF con dicha estrategia. Para realizar el análisis, se incluyeron los siete ejes del PNDF y se analiza uno a uno su vinculación con los siete temas estratégicos de la ENB2 y sus 23 metas globales (ver Figura 16).

Figura 16. Temas estratégicos de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025



Fuente: elaboración propia con base en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2015.

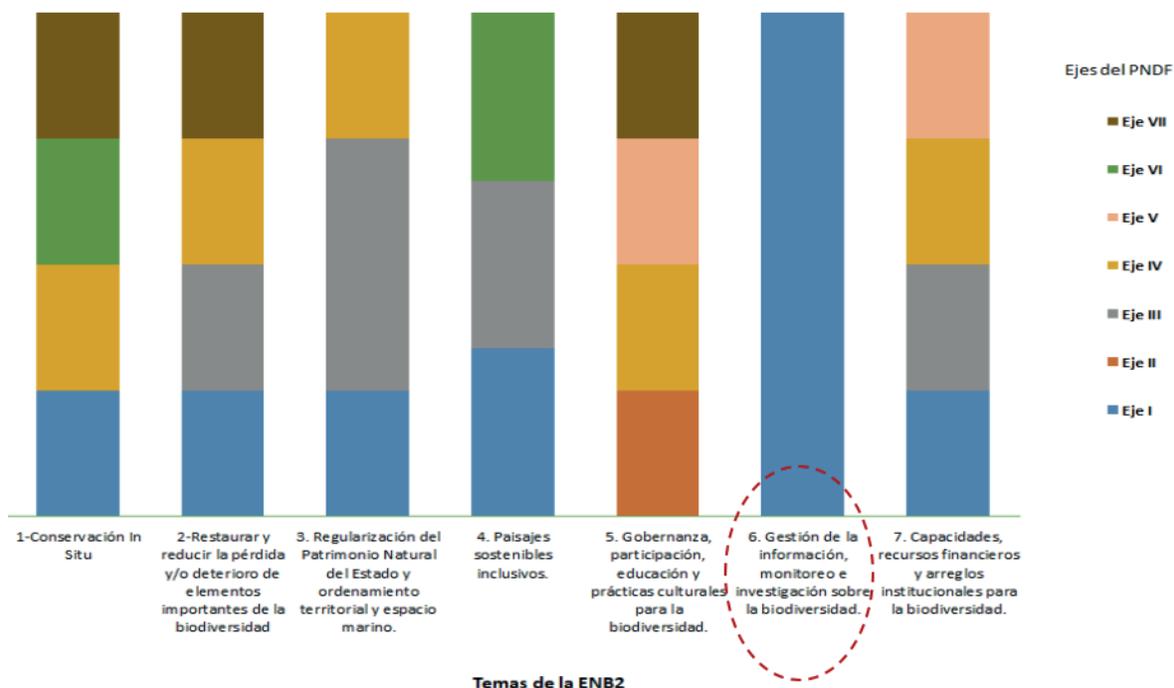
Para analizar la vinculación se estableció la siguiente rúbrica:

- (0) Nula=** No existe vinculación entre los ejes del PNDF con las metas globales de los temas de la ENB2.
- (1) Baja=** Existe vinculación directa de los Ejes del PNDF con una de las metas globales de los temas de la ENB2.
- (2) Media=** Existe vinculación directa de los Ejes del PNDF con dos de las metas globales de los temas de la ENB2.
- (3) Alta=** Existe vinculación directa de los Ejes del PNDF con tres de las metas globales de los temas de la ENB2.

El Gráfico 7 se muestra la vinculación de cada uno de los Ejes del PNDF con temas de la ENB2. Tal y como se puede observar, el **Eje I de Ordenamiento de Tierras Forestales** del PNDF tiene vinculación con 6 de los temas de la ENB2 (color celeste), siendo el tema de Gestión de la Información, monitoreo e investigación sobre la biodiversidad el que tiene una vinculación alta con dicho Eje. También, destaca el **Eje IV Sostenibilidad de la actividad forestal** (color amarillo) con una vinculación con 6 de los temas de la estrategia. El **Eje II Posicionamiento del sector forestal** (color naranja), es el eje que menos vinculación tiene con los temas de la ENB2.

Del gráfico también se desprende que 4 de los 7 temas de la ENB2 tiene una vinculación baja con 4 ejes diferentes del PNDF. Considerando, que el PNDF no coincide en temporalidad con la ENB2 es importante indicar que la vinculación es baja y que, considerando los temas y la relación entre ambos documentos, podríamos concluir que la relación debería ser alta.

Gráfico 7. Vinculación de los ejes del PNDF con la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016 - 2025



Fuente: Elaboración propia.

c. Alineación del PNDF con otros instrumentos de política

Dado que uno de los objetivos de esta evaluación es la vinculación del PNDF a instrumentos a nivel país, se incorporó el tema en las consultas realizadas y se observó un consenso en la importancia de alinear la formulación del futuro plan con las herramientas políticas y convenios internacionales existentes (Entrevistas, Grupos Focales). Los diferentes actores consultados, hacen sugerencias de diferentes instrumentos de policía pública que deben ser considerados para alinear un futuro PNDF, estos se enlistan en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Sugerencias de instrumentos de política a considerar en un futuro PNDF

Nacionales	Internacionales
• Plan Nacional de Descarbonización	• PERFOR
• Política Nacional de Biodiversidad	• ODS
• Estrategia Nacional de Biodiversidad	• Metas AICHI
• Ley de Agua	• Convención de Biodiversidad Biológica
• Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático	• Convención de Naciones Unidas, Lucha con la Desertificación
	• Foro de Naciones Unidas de Bosques (UNFF)

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas y grupos focales realizados.

Además, se rescata la necesidad de alinear un futuro plan con los enfoques de derechos humanos y de género, así como con los esfuerzos en torno al cambio climático y a la descarbonización (Entrevistas). Finalmente, se considera que para la alineación entre instrumentos nacionales e internacionales y un futuro plan, será importante el rol de Mideplan como ente asesor (entrevista).

GRADO DE SOSTENIBILIDAD: BAJO	
BALANCE DE SOSTENIBILIDAD	<p>✓ Durante la construcción del PNDF no se consideró la vinculación de este con instrumentos de política pública.</p> <p>La vinculación del PNDF con los ODS, en términos generales, es entre baja y media, ya que son pocos los ODS con los que se tiene una vinculación (29%). En cuanto la vinculación del PNDF con la ENB2 es baja, ya que si bien es cierto hay ejes que tienen una vinculación, esta no es significativa.</p>
	<p>✓ Existe una conciencia entre los actores consultados de la importancia de poder vincular un próximo PNDF con los instrumentos de política pública, especialmente, una conciencia de que son estas las metas nacionales a las que deben estar alineadas las políticas del país, ya que son compromisos asumidos a nivel internacional.</p> <p>Es importante para la construcción del próximo PNDF, que se pueda realizar un análisis exhaustivo de cada una de las metas de los ODS, de la ENB2 y de los otros instrumentos, de forma que durante el proceso de construcción del PNDF se puedan entrelazar las metas y objetivos de este con los acuerdos internacionales y nacionales ya preestablecidos.</p>

A modo de cierre

Con el fin de retomar cada uno de los aspectos mencionados a lo largo de esta sección, se muestra el Cuadro 12 con una valoración cualitativa de la fase de diseño, implementación y resultados según los criterios considerados. El balance tiende a ser negativo, pero como se ha observado, hay una serie de aprendizajes que se rescatan sobre el proceso, así como una lista de recomendaciones que se presenta más adelante con la intención de mejorar en el futuro Plan.

Cuadro 12. Valoración de hallazgos según criterios y fases de implementación

CRITERIO	FASE DE DISEÑO	FASE DE IMPLEMENTACIÓN	FASE DE RESULTADOS
PERTINENCIA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definición de problemática ○ Necesidades de la población beneficiaria ● Involucramiento de actores ○ Abordaje metodológico 		
COHERENCIA	<ul style="list-style-type: none"> ○ Teoría de la intervención ○ Estructura del diseño ○ Estrategia de implementación ● Seguimiento y evaluación 		
EFICACIA		<ul style="list-style-type: none"> ○ Involucramiento de actores ○ Articulación interinstitucional e intersectorial ● Organización y procedimientos ● Recursos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ % de avance en metas para el 2018 ○ Percepción de logro de resultados
SOSTENIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ○ Apoyo político y apropiación del PNDP ○ Difusión ● 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Seguimiento y evaluación ○ ● 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vinculación con los ODS ○ Vinculación con la ENB2 ●

Fuente: elaboración propia (2019).

Nota: Valoración verde = nivel alto del criterio; Valoración amarilla = nivel medio del criterio; Valoración roja = nivel bajo del criterio. Punto rojo indican un balance negativo en los temas analizados y un check verde indica un balance positivo en los temas analizados.

4. CONCLUSIONES

FASE DE DISEÑO	
Temática:	Conclusiones
Diseño participativo	Una de las fortalezas del Plan fue el uso de metodologías participativas para su diseño, las cuales contemplaron alrededor de 100 representantes de distintas organizaciones e instituciones relacionadas con la temática forestal. No obstante, a pesar de este esfuerzo se logró determinar que hubo actores clave que no fueron contemplados en esta fase, por ejemplo, las unidades de planificación institucional, así como personal de otras disciplinas complementarias. Estas ausencias están directamente relacionadas con limitaciones en los recursos económicos y el tiempo disponible para diseñar el Plan.
Insumos previos	Para el diseño del Plan actual se tomó en consideración los resultados de la evaluación del plan anterior y se realizó una extensa consulta a diferentes actores. No obstante, se evidencia que hay un vacío en la identificación y consenso de las necesidades de ciertos grupos de interés en el tema forestal, tal como la agenda indígena e incluso productiva. Además, faltó considerar los recursos disponibles al momento de formular las metas propuestas.
Delimitación conceptual del sector forestal	Si bien es cierto en el Glosario del PNDF se incluye una definición de Sector Forestal ⁶ , la misma es conocida por todos los actores, lo que genera un vacío y confusión en torno a su ámbito de acción, población a la que va dirigido, alcance, visión en relación con el desarrollo industrial del sector en contraposición con la perspectiva de conservación, entre otros aspectos.
Alcance del Plan	En términos territoriales, el plan actual presenta un alcance nacional que se considera un acierto, toda vez que se utilizan las estructuras regionales institucionales ya consolidadas, lo que permite un ajuste a la diversidad de contexto. En términos del alcance de metas propuesto, se evidencia una ambición que no coincide con la disponibilidad de recursos financieros y humanos disponibles al momento de la implementación lo que, a su vez, afecta de manera negativa el logro de los resultados planteados.
Población beneficiaria	El Plan no establece de manera explícita la población beneficiaria directa o indirecta, de manera que ese dato queda sujeto a múltiples interpretaciones. Esta debilidad se relaciona con las diferencias y tensiones entre los diferentes grupos involucrados en el ámbito forestal.
Asignación de responsabilidades	La estructura programática del Plan no define con claridad la asignación de responsabilidades, pues de manera imprecisa menciona a instituciones de diversa naturaleza, sin especificar directamente unidades ni roles. A pesar del esfuerzo por incorporar la definición de responsabilidades de manera explícita, esta pretensión no logró materializarse en la práctica.
Socialización del PNDF	No hubo una socialización del PNDF con los actores involucrados tanto en el diseño como en su implementación, ocasionando una baja apropiación o sentido de pertenencia al momento de la puesta en práctica del plan.
Marco legal y normativa	El PNDF se sustenta en la Ley Forestal 7575 y tiene vinculación con otras leyes como la Ley de Biodiversidad, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y la Ley de Conservación de Suelos, entre otras, así como con sus reglamentos, decretos y directrices relacionadas. Esto evidencia una alineación con la legislación nacional relativa a la conservación, manejo sostenible, protección, administración de bosques, plantaciones

⁶ Sector forestal: organizaciones, instituciones (públicas o privadas), empresas y personas dedicadas a actividades de investigación y docencia, regulación, producción, protección, industrialización y comercialización de bienes maderables y no maderables y servicios ambientales derivados de los ecosistemas forestales. Página 49 del PNDF (Link: <https://www.sirefor.go.cr/pdfs/publicaciones/plannacionafinalweb.pdf>)

	forestales, sistemas agroforestales y tierras forestales e industrialización en materia forestal; teniendo como reto pendiente su adopción con instrumentos de planificación institucional, tales como los planes operativos de las instituciones con competencias en dicho ámbito, favoreciendo la asignación de recursos humanos y financieros para el logro de los objetivos del Plan.
FASE DE IMPLEMENTACIÓN	
Temática	
Alianza estratégica con la academia	Durante la implementación hubo actores relevantes que no estuvieron tan vinculados, tal es el caso de la academia. Se considera que su rol hubiese sido de gran relevancia por los procesos de investigación que se generan en este tipo de centros, con el objetivo de mejorar el uso, el manejo, la conservación y el uso de los bosques en todo el país.
Alianza estratégica sector público - privado	En el PNDP se consideró la importancia de la alianza estratégica entre el sector público-privado. No obstante, en las consultas realizadas se considera pertinente fortalecer dicha alianza y sus respectivos mecanismos de coordinación, con miras a consolidar acciones de colaboración recíprocas que permitan un desarrollo sostenible del sector.
Alianza estratégica con las comunidades	No se encontraron mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas involucradas y organizaciones de base comunitaria que facilitaran y potenciaran el desarrollo social, económico y ambiental en las diferentes regiones del país.
Alianza estratégica con gobiernos locales	Existe una vinculación débil de parte de los Gobiernos Locales en la implementación del Plan, a pesar de que las personas consultadas opinan que son instituciones con gran capacidad de ejecución por su injerencia local, su cercanía al contexto y su mayor agilidad en toma de decisiones, tramitología y uso de presupuestos. Además, indican que tienen el rol de enlace entre comunidades, instituciones públicas y sector privado.
Fortalecimiento institucional	Los mecanismos de coordinación institucional son insuficientes para la adecuada implementación del PNDP. Esta debilidad no ha permitido que se visualicen de manera integral los avances y los pendientes en las metas establecidas en dicho documento de planificación.
Reestructuración institucional	Se evidenció la presencia de debilidades de índole procedimental y organizacional a lo interno de las principales organizaciones que tienen a cargo la implementación del Plan actual. Esto afecta la prestación de los servicios en el ámbito forestal, a la vez, que genera desconfianza y escasa credibilidad por parte de las personas usuarias.
Apoyo político	El apoyo político en la implementación es difuso, pues hay diversas posturas contrapuestas en relación con el uso del bosque, que tienden a limitar la puesta en marcha del Plan y el avance en sus respectivas metas.
Recursos para la implementación	La escasez de recursos humanos, financieros y materiales ha afectado la implementación del PNDP. Esto incide de manera negativa en el alcance de las metas y resultados definidos, los avances que se han obtenido a la fecha se han alcanzado con el presupuesto ordinario de las instituciones.
Competitividad del sector	Aún con todos los esfuerzos que se han realizado en materia forestal, en el país persiste la baja competitividad del sector forestal, esto a pesar de que fue una de las principales problemáticas definidas por el PNDP en sus inicios. Esta debilidad está asociada con una brecha tecnológica en el sector, con bajo apoyo político para la comercialización de la madera a nivel nacional e internacional, exceso de regulaciones, problemas de mercado, inseguridad jurídica, bajo consumo de madera, limitado conocimiento de las bondades del uso de la madera y con la falta de actualización en términos generales del sector.
Seguimiento y evaluación	No hubo un mecanismo de monitoreo y seguimiento, lo que no permitió visualizar los avances y los pendientes en relación con las metas propuestas. Esto también está relacionado con la ausencia de un ente específico encargado de implementar dicho sistema de seguimiento.
Sensibilización de la población en general	Según las personas consultadas, hay una percepción generalizada por parte de la población en general de que el manejo de bosques y la comercialización de la madera es contraria a los principios de protección ambiental que se plantean a nivel país. Esto lleva a juicios de valor

	que condenan la actividad forestal, a pesar de que se alineen con los mecanismos de protección. En otras palabras, no hay una percepción del uso de la madera como actividad que apoye el desarrollo económico del país.
Sostenibilidad	El PNDP no tiene una vinculación alta con los ODS ni con la ENB2, lo anterior, conociendo que por razones de temporalidad este Plan no fue diseñado en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agenda 2030, ni la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025. Se logra determinar una vinculación del PNDP con los ODS entre baja y media y una vinculación baja con la ENB2. Se rescata como elemento positivo que existe una conciencia entre los actores consultados de la importancia de poder vincular un próximo PNDP con los instrumentos de política pública.

Fuente: elaboración propia 2019.

5. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se presentan en este apartado corresponden a lo sugerido en las distintas consultas realizadas durante el proceso de evaluación. Cabe destacar que hubo dos instancias de validación: una con la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PNDF 2011-2020 y otra con jefes y representantes técnicos del MINAE. En la validación con dicha Comisión, se revisó la primera versión de recomendaciones resultantes de la recolección de datos y se tomaron en consideración tres criterios: viabilidad, jerarquía y potenciales responsables. Si bien este es un ejercicio que se debe profundizar en la etapa de construcción del Plan de Acción, lo que se pretendió es ofrecer un insumo que sea pertinente, viable y de utilidad para los procesos subsiguientes.

De esta manera, en la Figura 17 se muestra el resumen de las seis grandes líneas temáticas, mientras que el Cuadro 13 se muestra mayor especificidad de las recomendaciones de acuerdo con las líneas temáticas. Finalmente, en la Figura 18 se evidencia la organización jerárquica y la asignación de responsables resultante de la validación.

Figura 17. Líneas generales de recomendaciones



Fuente: elaboración propia 2019.

Cuadro 13. Recomendaciones generales y específicas por área temática

Recomendación general: Fortalecer el diseño del futuro plan con metodologías participativas, insumos previos y delimitaciones conceptuales y del alcance precisas.
<p>Metodología participativa</p> <p>Utilizar una metodología participativa para el diseño del nuevo plan, que incluya una rigurosa selección de actores clave basado en la experiencia e injerencia en la materia. La metodología debe considerar las tensiones que se presentan a lo interno del sector, por lo que se vuelve útil pensar en la construcción de agendas que expliciten de forma precisa los intereses de los distintos grupos involucrados, para luego procurar un balance que atienda las necesidades de forma sostenible.</p> <p>Adicionalmente, la participación debería visualizarse como una constante, no solo para la fase de diseño sino también durante la implementación del Plan y que los roles queden explícitos y se ajusten al ámbito de acción de cada participante.</p>
<p>Insumos previos</p> <p>Elaborar el nuevo plan basado en el contexto y necesidades del sector. Para esto, deben considerarse insumos ya existentes o generar nuevas consultas que muestren el panorama actualizado de las problemáticas, la institucionalidad y los recursos disponibles para abordarlas, así como los avances y pendientes producto de la implementación del actual Plan. A manera de ejemplo se señalan los siguientes insumos:</p> <p>Documentos previos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Matriz ajustada final con revisión de indicadores. b. Evaluación del PNDP 2011-2020 de Mideplan. b. Plan Nacional de Desarrollo. c. Protocolos de Mideplan. d. Manuales elaborados por la Unidad De Evaluación de Mideplan, tales como el de la Teoría de la Intervención, Manual de Indicadores. <p>Insumos nuevos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Realizar un diagnóstico que considere el conocimiento popular, las particularidades regionales y la población indígena.
<p>Delimitación conceptual del sector forestal</p> <p>Delimitar de manera precisa lo que se entiende por sector forestal, indicando los tipos de territorios a abordar y el concepto de desarrollo que lo sustenta.</p> <p>Cabe destacar que en esta delimitación hay al menos cuatro posturas diferentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Visión integral del sector forestal: agenda agroambiental que incorpore diversos servicios como agua, biodiversidad, actividades agropecuarias, etc. b. Visión del sector delimitado a la agenda verde o ecosistemas boscosos que contempla el 52% del territorio del país. c. Visión que prioriza la conservación de la biodiversidad y separar áreas protegidas de la agenda de desarrollo forestal. d. Visión que priorice el enfoque productivo.

Alcance del Plan

Mantener el alcance del plan a nivel nacional, utilizando las estructuras regionales e institucionales disponibles.

Población beneficiaria

Definir con claridad la población beneficiaria a la que se orientaría el nuevo plan, considerando territorios, grupos sociales, tipos de beneficios, etc.

Es decir, es importante diferenciar si se trata de:

- a. Población que vive en los bosques y con la que se debe procurar un manejo de bosques que permita la conservación y el desarrollo de tales familias.
- b. Población indígena.
- c. Productores forestales según: el alcance de su producción (pequeña, mediana o grande escala), el tipo de uso de las fincas (forestal o diversificado -agua, ganado, agricultura, etc.-) y el tipo de oportunidades que se deben gestar desde el Plan para promover el desarrollo sostenible según sus necesidades.
- d. Tipo de terrenos: privado, público, autónomo; bosque primario, bosque secundario; etc.

Recomendación general:

Asegurar el apoyo político a lo largo de la implementación del Plan, así como la alineación normativa y de planificación institucional.

Alineación normativa

Procurar una alineación y coherencia a lo interno de la legislación nacional, los planes, las estrategias y los mandatos institucionales, así como con los convenios internacionales firmados por Costa Rica. Esto se debe reflejar en acciones de articulación concretas y en el mecanismo de seguimiento.

Apoyo político

Darle al futuro Plan el rango de instrumento de planificación institucional con prioridad política.

Recomendación general:

Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para potenciar el logro de las metas.

Fortalecimiento de roles y responsabilidades institucionales

Fortalecer y ajustar el rol de instituciones relacionadas con el sector forestal, la coordinación interinstitucional y el involucramiento de otras organizaciones e instituciones que tienen el potencial de aportar al desarrollo de dicho sector forestal, pero que en la actualidad su participación ha sido menos protagónica. De manera más específica se propone:

- a. Se considera que el sector turismo debería aportar al desarrollo forestal mediante los ingresos que genera utilizando los recursos forestales como espacios de atracción turística y como materia prima para la producción de artesanías. Esto en función de la definición del sector forestal.
- b. Fortalecer el liderazgo por parte del MINAE y del SINAC como órgano ejecutor y encargado de la conservación de la diversidad, junto con la participación articulada de las demás instituciones y actores.
- c. Fortalecer el involucramiento de las unidades de planificación de las instituciones contempladas, así como de las personas encargadas de cooperación internacional y presupuesto.

Asignación de recursos

Potenciar el logro de los objetivos del nuevo plan mediante el aseguramiento de recursos financieros, la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento y la capacitación del personal encargado. Específicamente, se sugiere:

- a. Planificar la implementación del Plan en concordancia con los planes institucionales y, por tanto, con los recursos financieros y humanos disponibles. Esto viabilizaría la puesta en marcha de las acciones específicas y el alcance de los objetivos propuestos en un nuevo Plan.
- b. Buscar nuevas fuentes de financiamiento para la implementación del Plan, ya sea mediante turismo, cooperación internacional, geotermia, entre otras actividades.
- c. Motivar y capacitar al personal institucional encargado de la implementación del Plan, es decir, se deben generar incentivos, sensibilización y apropiación del Plan y de la actividad del sector forestal, de manera que se potencien sus capacidades y eso se refleje en mejoras en los servicios que prestan.
- d. Hacer efectivo el Fondo Forestal.

Asignación de responsables

Definir de manera precisa las unidades institucionales encargadas de la coordinación, supervisión e implementación del Plan.

Recomendación general:

Promover alianzas estratégicas entre el sector público-privado, con la academia, con los gobiernos locales y con las comunidades.

Academia

Aprovechar la potencialidad del sector académico para producir conocimiento, tanto de parte de las universidades como el CATIE, centros de pensamiento y otras. Al respecto deben ser considerados al menos tres elementos:

- a. Establecer un diálogo bidireccional ágil y eficiente que permita comunicar las necesidades del sector a la academia y que, por su parte, la academia logre divulgar los resultados a las instituciones con injerencia en el tema para su uso en la actividad forestal.
- b. Impulsar la inversión privada para la investigación aplicada que fomente la innovación, pues la evidencia científica redundante en beneficios para la producción, en términos de avances tecnológicos, diversificación de productos y mejoramiento de procesos. Estos insumos deberían quedar a disposición del sector.
- c. Fortalecer la fiscalización de la formación y ejercicio profesional de las carreras relacionadas con el sector forestal, con particular énfasis en el rol de los regentes forestales.

Sector público-privado

Fortalecer la alianza⁷ pública – privada, bajo una lógica de colaboración bidireccional, que genere inversión privada de acuerdo con las necesidades del sector y, a la vez, les genere ingresos a las empresas.

Con comunidades

Valorar modelos de participación comunitaria activa, que involucre de forma directa a las comunidades. Esto permitiría fortalecer los procesos de conservación, a la vez, que potenciaría el desarrollo local. Para esto sería necesario ofrecer capacitaciones, créditos y otras herramientas que les permita a las comunidades un manejo adecuado de los territorios boscosos.

⁷ Participación o Alianza Público Privada para el Desarrollo (APPD)

Gobiernos locales

Rescatar experiencias de alianzas exitosas y aprovechar la capacidad de los gobiernos locales al menos dos aspectos:

- a. Como entes intermediarios para la interacción entre sector privado, comunidades e instituciones del gobierno central.
- b. Como instituciones estatales con injerencia local y mayor agilidad en la toma de decisiones y uso de presupuestos de acuerdo con las necesidades contextuales específicas.

Recomendación general:

Asegurar la implementación de un mecanismo de seguimiento y evaluación que permita revisar avances del futuro Plan y tomar decisiones con base en evidencias.

Seguimiento y evaluación

Diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación del futuro Plan, que dé cuenta de los avances y los ajustes necesarios para alcanzar los resultados y el impacto planteado. Al respecto, debe considerarse lo siguiente:

- a. Diseñar un sistema de seguimiento preciso, que establezca al menos lo siguiente: objetivos claros, indicadores mesurables, plazos de cumplimiento y responsables específicos.
- b. Generar una estructura institucional encargada del seguimiento, con una jerarquía claramente definida que le permita solicitar periódicamente avances en las metas específicas. Esta estructura, que constituiría un equipo técnico de evaluación, podría ser de carácter mixto en el sentido que incluya personal involucrado en la implementación del plan (como personal temático especializado de SEPLASA, SINAC, ONF, etc.) y personal técnico en evaluación tanto de las instituciones implementadoras como de instituciones ajenas al proceso, por ejemplo, Mideplan, la Cámara Costarricense Forestal, etc.
- c. Comunicar, con una periodicidad específica (anual o semestral), el nivel de avance en el Plan a las diferentes instituciones y grupos de interés en el ámbito.

Recomendación general:

Promover la competitividad del sector forestal y su posicionamiento a nivel social como soporte de la economía del país.

Sensibilización de la población en general

Generar acciones de educación popular para reducir la percepción de la actividad forestal como una actividad necesariamente contraria a la sostenibilidad ambiental. Al respecto se sugiere:

- a. Realizar campañas de divulgación dirigidas a diferentes audiencias (radio, televisión, universidades, CIAgro, etc.), sobre el aporte de la actividad forestal al desarrollo económico del país y su uso amigable con el ambiente.
- b. Implementar una clase ambiental en las escuelas, que muestre a las niñas y los niños el funcionamiento de la actividad forestal, su aporte a la economía y el uso sostenible de los recursos.
- c. Promover el papel de los gobiernos locales como entes mediadores en la educación ambiental de las comunidades en coordinación con el Ministerio de Educación Pública.
- d. Fomentar el consumo de la madera como material adecuado para la construcción a nivel nacional. En los procesos de construcción del nuevo Plan, los expertos en este ámbito deberán indicar este tipo de variables a considerar.

Competitividad del sector

Posicionar el sector forestal como pieza relevante del sector económico del país y generador de empleo, para lo cual se requiere mejorar sus capacidades y las condiciones para competir en el mercado nacional e internacional. Más específicamente, se sugiere:

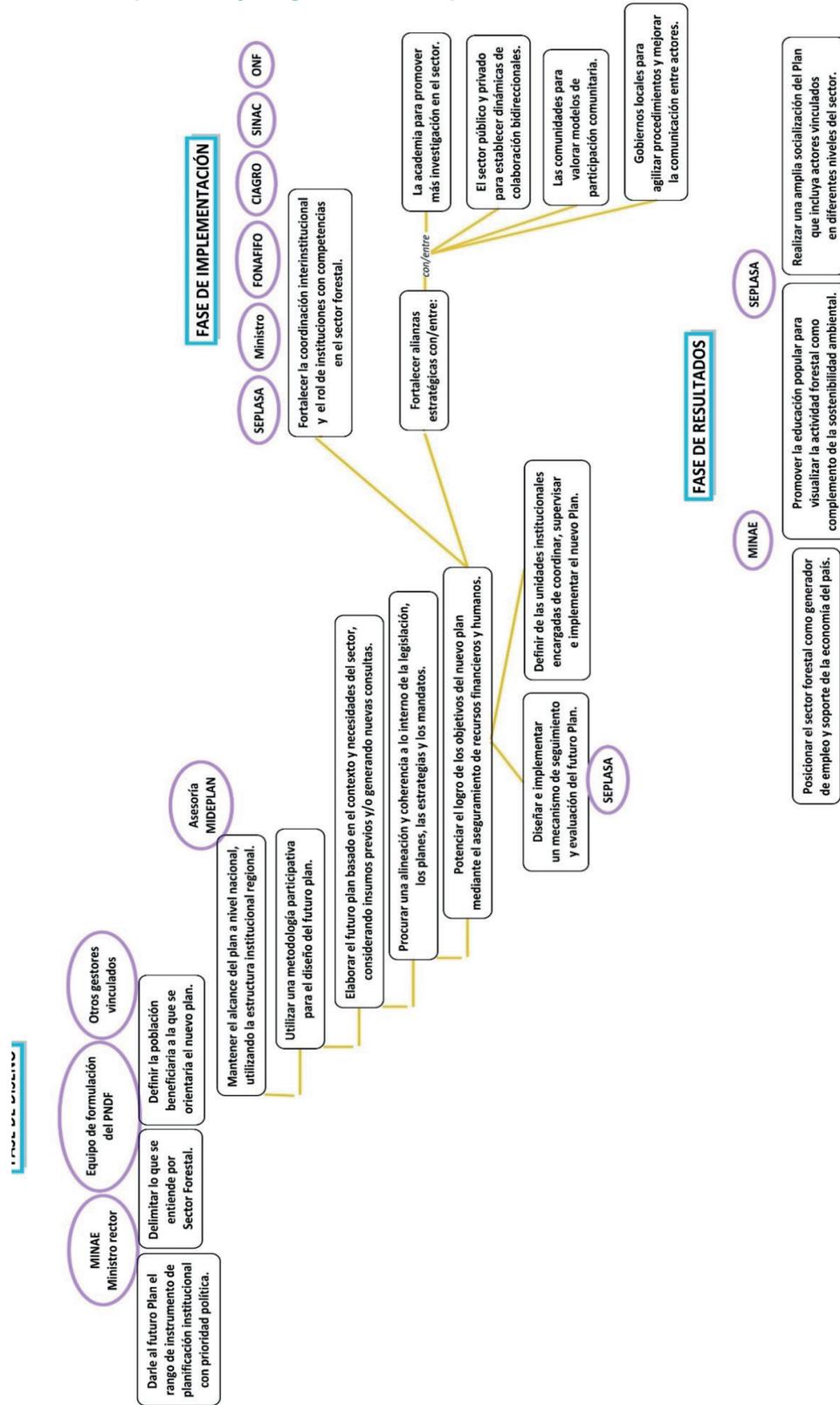
- a. Mejorar la asistencia técnica y la coordinación por parte de las instituciones nacionales, con el fin de brindar más y mejores herramientas para la competitividad del sector forestal productivo.
- b. Mejorar y simplificar los trámites relacionados con el sector, por ejemplo, los permisos para manejo de bosques y los trámites de PSA.
- c. Promover la modernización y mejora de la calidad del sector productivo, en temas como estandarización de medidas, sistema métrico utilizado, calidad de acabados de la madera, etc.
- d. Ajustar las normas técnicas de construcción del país, de manera que se incentive el uso de madera nacional.
- e. Incentivar la innovación en el sector y promover más investigación que sustente los ajustes que se hagan en materia de producción forestal.
- f. Incentivar el consumo de madera para promover el mercado nacional.

Socialización del PNDF

Realizar una amplia socialización del Plan, que incluya a actores vinculados en diferentes niveles del sector.

Fuente: elaboración propia 2019.

Figura 18. Jerarquización y asignación de responsabilidades de las recomendaciones



6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barrantes, A. y Ugalde, S. (2018). *Balanza comercial y principales tendencias de las exportaciones e importaciones de madera y muebles de madera en Costa Rica*. Estadísticas 2018. Recuperado el 11 de octubre del 2019 de: <https://onfcr.org/wp-content/uploads/media/uploads/documents/balanza-comercial-y-tendencias-de-exp-e-imp-estadisticas-2018-03-05-2019.pdf>

Barrantes y Ugalde. (2019). *Usos y aporte de la madera en Costa Rica*. <https://onfcr.org/wp-content/uploads/2019/11/USOS-Y-APORTES-DE-LA-MADERA-2018.pdf>

Contraloría General de la República (2016). "Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad en la aplicación de políticas y normativa atinente a los recursos forestales". *Informe técnico*. Recuperado el 14 de agosto del 2019 de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016013185.pdf

FONAFIFO. (2018). *Rendición de cuentas 2018. Informe técnico*. Recuperado el 31 de octubre del 2019 de: <https://www.fonafifo.go.cr/es/documentos/presentaciones/>

FONAFIFO. (2019a). *Distribución de las hectáreas contratadas en el Programa de Pago de Servicios Ambientales, por año y por actividad. Informe Técnico*. Disponible en: <https://www.fonafifo.go.cr/es/servicios/estadisticas-de-psa/>

FONAFIFO. (2019b). *Asignación presupuestaria para CAF y PSA por fuente de financiamiento del Programa de Pago por Servicios Ambientales, en colones, período 1995-2019. Informe Técnico*. Disponible en: <https://www.fonafifo.go.cr/es/servicios/estadisticas-de-psa/>

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (1999). *Políticas Forestales del Plan de Acción de Desarrollo Forestal: integración activa del sector forestal en el desarrollo humano*. MINAE y PNUD (Programa Global de Bosques). San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2004). *El Plan de Acción 2004-2010 para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de Costa Rica*. Comisión Interinstitucional de Seguimiento al PNDP y FAO. San José, Costa Rica. INFOTERRA Editores S.A.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2018). *Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (SITADA)*. Estadísticas 2018. Informe técnico. Recuperado el 20 de octubre del 2019 de: https://contraloriaambiental.go.cr/doc/doc_1548859609.pdf

Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo Forestal de Costa Rica 2001-2010. Informe de Avance Período 2004-2005*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones [MINAET]. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020*. 1ª ed. San José, Costa Rica: Comunicaciones Milenio.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. San José, Costa Rica.

Murillo, M. (2012). *Compendio Propuesta básica de acciones estratégicas para la implementación operativa. Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2011-2020*. Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PND. San José, Costa Rica.

Programa REDD/CCAD-GIZ - SINAC. 2015. *Inventario Nacional Forestal de Costa Rica 2014-2015. Resultados y Caracterización de los Recursos Forestales*. Preparado por: Emanuelli, P., Milla, F., Duarte, E., Emanuelli, J., Jiménez, A. y Chavarría, M.I. Programa Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en Centroamérica y la República Dominicana (REDD/CCAD/GIZ) y Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) Costa Rica. San José, Costa Rica. 380 p. Páginas 379 a la 383. Link: https://www.sirefor.go.cr/pdfs/INF_CostaRica_ParaWeb.pdf

SINAC. (2019). *Estadísticas de aprovechamiento forestal en Costa Rica*. Disponible en: <http://www.sirefor.go.cr/Sirefor/estadisticas>.)

Stockman, R. y Meyer, W. (2016). *Evaluación: una introducción teórica-metodológica*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.

Bamberger, M. (2012). *Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto*. Notas sobre evaluación de impacto, N°3 p. 1-42.

7. ANEXOS

Anexo 1. Criterios, preguntas y sub-preguntas de evaluación

Tabla A1. Criterios, preguntas y sub-preguntas de evaluación

Pertinencia	¿Cuál es el grado de pertinencia del PNDP 2011-2020?	1.1 ¿En qué medida el diseño del PNDP 2011-2018 es pertinente con la problemática que lo origina?
		1.2 ¿En qué medida el diseño del PNDP 2011-2020 es pertinente con las necesidades de la población objetivo?
		1.3 ¿En qué medida el diseño del PNDP 2011-2020 es pertinente con la normativa?
Coherencia	¿Cuál es el nivel de consistencia y coherencia del diseño del PNDP 2011-2020?	2.1 ¿En qué medida el diseño del PNDP 2011-2020 facilita u obstaculiza el alcance de sus objetivos?
		2.2 ¿En qué medida la Teoría de Intervención es integral?
		2.3 ¿De qué forma las acciones del PNDP 2011-2020 están reflejadas en los instrumentos de planificación institucional, regional o sectorial?
		2.4 ¿En qué medida fueron contemplados en la fase de diseño los recursos (financieros, tecnológicos y humanos) apropiados para la implementación del PNDP 2011-2020?
		2.5 ¿En qué medida el diseño del PNDP 2011-2020 incluye a los actores relevantes para su construcción?
Eficacia	¿Cuál es el grado de eficacia del PNDP 2011-2020?	3.1 ¿En qué medida la implementación del PNDP 2011 - 2020 es eficaz para el logro de objetivos, metas y resultados propuestos?
		3.2 ¿De qué forma se involucran en el PNDP 2011-2018 los agentes que estaban previstos? ¿Cuáles actores participaron y cuáles faltaron? ¿Por qué?
		3.3 ¿En qué medida la articulación interinstitucional o intersectorial ha contribuido a alcanzar los resultados de la intervención?
		3.4 ¿Existen aspectos organizacionales o procedimentales que limitan la ejecución del PNDP 2011-2020? ¿Cuáles son y cómo afectan?
		3.5 ¿En qué medida los recursos (financieros, tecnológicos y humanos) asignados son los necesarios y apropiados para la implementación del PNDP 2011 - 2020?
		3.6 ¿De qué manera los productos y servicios inicialmente propuestos están llegando a la población beneficiaria?
Sostenibilidad / continuidad	¿Qué elementos del diseño e implementación deben reforzarse en un próximo PNDP?	4.1 ¿Dispone el PNDP de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación que contribuyan a su sostenibilidad/continuidad?
		4.2 ¿Cómo se articula el PNDP con los ODS correspondientes?

Anexo 2. Protocolo de validación de instrumentos para recolección de datos

Como estrategia de validación de instrumentos se realizarán entrevistas semiestructuradas. Estas tendrán como objetivos examinar a priori la validez de constructo de los instrumentos, detectar posibles fuentes de error o invalidez, analizar la pertinencia de las categorías de respuesta y en general, la pertinencia de las preguntas de acuerdo con los objetivos de la recolección de datos y la población consultada.

Para efectos de validación se consultará a diferentes personas expertas en diferentes temáticas. Se enviarán los instrumentos vía correo electrónico a las personas que se indican en la siguiente tabla y posteriormente se tendrá una reunión para recibir retroalimentación. Para esto se hará uso de la Guía de Validación de instrumentos, que se detalla en este apartado.

Tabla A2. Validación de instrumentos

Instrumento	Mideplan	MINAE-SINAC-FONAFIFO-ONF
Entrevista semiestructurada a jercas.	-Eddy García Serrano, Jefe Unidad de Evaluación	-Natalia Vega, FONAFIFO
Entrevista semiestructurada a expertos temáticos.		-Sonia Lobo, SINAC
Grupo focal con Comisión Interinstitucional de seguimiento.		-Sonia Lobo, SINAC
Grupo focal a Consejos Locales Forestales.		
Grupo focal académicos.		-Natalia Vega, FONAFIFO -Alfonso Barrantes, ONF
Encuesta en línea.		-Alfonso Barrantes, ONF

Guía de validación de los instrumentos

Fecha:	Lugar:
Nombre de la persona entrevistadora:	
Nombre de la persona entrevistada:	Organización a la que representa:
Instrucciones:	
Previo a la realización de la entrevista, la persona consultada debió tener acceso a los instrumentos y debió realizar una lectura detallada de estos, considerando las siguientes cuestiones:	
<ul style="list-style-type: none"> • Claridad del instrumento: redacción clara y sencilla de las preguntas, hilo conductor lógico entre las preguntas, ausencia de sesgos en las preguntas (la redacción no induce respuestas). • Correspondencia del contenido del instrumento con la población a consultar: ¿las personas a consultar conocen sobre los temas? ¿tienen la posibilidad de responder las preguntas que se les está haciendo? • Correspondencia del contenido del instrumento con las preguntas de evaluación: ¿el tipo de información que se quiere recolectar ofrece información sobre las preguntas de evaluación consideradas en el plan de evaluación? 	

Anexo 3. Protocolos de grupos focales según actores consultados

Grupo Focal con Comisión Interinstitucional de Seguimiento Protocolo de aplicación y guía temática

ACTIVIDAD	TIEMPO ESTIMADO
ENCUADRE	
<p>Presentación del Equipo Evaluador y consigna inicial: “El siguiente grupo focal tiene como fin recoger información respecto a la valoración que ustedes tienen en relación con el proceso de construcción e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, plan que pertenece al Ministerio de Ambiente y Energía-MINAE. Este grupo focal se realiza en el marco de la evaluación de diseño y proceso de dicho plan, la cual está a cargo de la Unidad de Evaluación del Mideplan y cuenta con el aval de los ministros correspondientes. La información que nos brinde es de carácter confidencial y será tratada integralmente, lo que quiere decir que no será posible asociar opiniones específicas con las personas que las manifiesten. Además, queremos solicitarle su autorización para grabar el grupo focal, esto con el fin de registrar la información para uso exclusivo del equipo de evaluación. Firma de consentimiento informado.” Reglas Básicas: Respetar el uso de la palabra, respecto de las opiniones, respetar el tiempo, mantenerse en un marco de respeto, firma del consentimiento informado, la información que se discuta sobre el grupo focal es para la evaluación por lo que no debería utilizarse para otro fin. Se realizan las aclaraciones sobre la consigna y las expectativas de la sesión de trabajo.</p>	10 minutos
Presentación de los participantes.	5 minutos
GUÍA TEMÁTICA	
Sobre la fase de construcción del PNDF 2011-2020	
<p>1. Problemática y necesidades</p> <p>1.1 Toda intervención pública, llámese una política, un plan, un programa tiene como objetivo resolver un problema existente. Durante la construcción del PNDF 2011-2020 ¿cuál fue el problema que se pretendía resolver?</p> <p>1.2 Durante la construcción del PNDF 2011-2020 ¿se consideraron las necesidades de la población objetivo? ¿Cuáles eran esas necesidades? ¿Cómo las identificaron? ¿De qué manera las incorporaron?</p>	15 minutos
<p>2. Abordaje metodológico</p> <p>2.1 ¿De qué forma se abordó el proceso de construcción del PNDF 2011-2020? (organización, estructuración del proceso de trabajo, líneas estratégicas)</p> <p>2.2 ¿Cuáles fueron las principales fortalezas y las debilidades de la construcción?</p> <p>2.3 ¿Qué aspectos metodológicos podríamos replicar en la construcción del nuevo PNDF 2021-2030?</p>	15 minutos
<p>3. Actores</p> <p>3.1 ¿Los actores que participaron en la construcción, eran los indicados, consideran que faltaron actores?</p> <p>3.2 -Pensando a futuro ¿cuáles actores deberían estar en la construcción del próximo PNDF 2021-2030?</p>	15 minutos
Sobre la fase de implementación del PNDF 2011-2020	
<p>4. Disponibilidad de recursos</p> <p>4.1 ¿Los recursos (humanos, financieros) disponibles para la implementación del PNDF facilitaron el logro de los objetivos propuestos?</p>	15 minutos

4.2 ¿Qué aspectos referentes a los recursos deben ser considerados para la construcción del nuevo PNDF?	
4.3 ¿Cómo se le dio seguimiento al cumplimiento de metas e indicadores del PNDF?	
4.4 ¿Cuáles fueron los procesos de coordinación entre las instituciones involucradas para conocer los niveles de avance del PNDF?	
4.5 ¿Qué mecanismos deberían aplicarse para dar seguimiento a la implementación del nuevo PNDF 2021-2030?	
5. Articulación de actores	15 minutos
5.1 ¿Cómo ha sido la articulación de los actores para la implementación del PNDF?	
5.2 ¿Qué valoración podrían hacer sobre la articulación de los actores durante la implementación del actual PNDF?	
5.3 ¿Todos los actores que se identificaron durante la construcción han mantenido un rol activo en el proceso de implementación? En caso positivo ¿qué prácticas se pueden replicar para el próximo PNDF? En caso negativo ¿cuáles fueron los motivos y cómo se puede mejorar esa participación?	
5.4 Políticamente ¿cuál fue el nivel de involucramiento de las autoridades superiores en el proceso de implementación del PNDF? ¿ese involucramiento respondió a las necesidades de la implementación del PNDF? si no, ¿cuáles serían las expectativas de involucramiento en futuros procesos	
6. Beneficiarios	15 minutos
6.1 Durante la implementación del actual PNDF ¿se han atendido las necesidades de la población beneficiaria? ¿De qué forma?	
6.2 ¿Qué tipo de estrategia facilita la integración de los beneficiarios en la construcción del nuevo plan?	
7. Sostenibilidad	15 minutos
7.1 Tomando en consideración el campo de incidencia del PNDF ¿con cuáles de los ODS debería estar alineado el nuevo PNDF 2021-2030?	
7.2 ¿Qué elementos deberían estar presentes en la construcción del nuevo PNDF para asegurar su sostenibilidad?	
Síntesis y validación de la información. Agradecimiento y cierre.	

Nota: materiales requeridos: tarjetas, pilotes, consentimientos informados, masking tape.

Grupo Focal con Representantes de los Consejos Forestales

Protocolo de aplicación y guía temática

ACTIVIDAD	TIEMPO ESTIMADO
ENCUADRE	
<p>Presentación del Equipo Evaluador y consigna inicial: “El siguiente grupo focal tiene como fin recoger información respecto a la valoración que ustedes tienen en relación con el proceso de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, plan que pertenece al Ministerio de Ambiente y Energía-MINAE. Este grupo focal se realiza en el marco de la evaluación de diseño y proceso de dicho plan, la cual está a cargo de la Unidad de Evaluación del Mideplan y cuenta con el aval de los ministros correspondientes. La información que nos brinde es de carácter confidencial y será tratada integralmente, lo que quiere decir que no será posible asociar opiniones específicas con las personas que las manifiesten. Además, queremos solicitarle su autorización para grabar el grupo focal, esto con el fin de registrar la información para uso exclusivo del equipo de evaluación. Firma de consentimiento informado.” Reglas Básicas: Respetar el uso de la palabra, respecto de las opiniones, respetar el tiempo, mantenerse en un marco de respeto, firma del consentimiento informado, la información que se discuta sobre el grupo focal es para la evaluación por lo que no debería utilizarse para otro fin. Se realizan las aclaraciones sobre la consigna y las expectativas de la sesión de trabajo.</p>	10 minutos
Presentación de los participantes.	5 minutos
GUÍA TEMÁTICA	
1. ¿Cómo ha sido su participación en la construcción y la implementación del PNDF 2011-2020?	
2. Construcción 2.1 ¿De qué forma participaron en la construcción del PNDF 2011-2020? 2.2 Una vez finalizado la construcción del PNDF ¿recibieron alguna capacitación o inducción para explicarles el proceso de implementación de dicho PNDF?	15 minutos
3. Implementación Estratégica 3.1 Durante esta implementación ¿las directrices del MINAE (u otra entidad) han facilitado la implementación del PNDF? ¿Cómo? 3.2 ¿Qué acciones deben aplicarse en términos de administración /directrices para que se pueda implementar el PNDF de la mejor manera? 3.3 ¿De qué forma ustedes aportaron o contribuyeron con alguna meta del PNDF?	
4. Problemática y necesidades: 4.1 ¿Cuál consideran que es la población beneficiaria del PNDF? Durante la implementación del PNDF ¿se han podido atender las necesidades de la población beneficiaria? ¿De qué forma? 4.2 ¿Cuáles factores han facilitado u obstaculizado la atención de beneficiarios? 4.3 ¿Conocen la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del Plan? ¿Han recibido de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento instrucciones para coordinar diferentes acciones?	15 minutos
5. Disponibilidad de recursos 5.1 ¿Los recursos (humanos, financieros) disponibles para la implementación del PNDF han sido los suficientes para el logro de los objetivos propuestos? 5.2 ¿Qué recursos deben ser considerados para la construcción del nuevo PNDF?	15 minutos
6. Coordinación interinstitucional 6.1 ¿Qué tipo de acciones de coordinación para la implementación establecen con otras instituciones o entidades que están involucradas en la ejecución de PNDF?	15 minutos

<p>6.2 ¿Qué valoración podrían hacer sobre la articulación de los actores durante la implementación del PNDF?</p> <p>6.3 Políticamente ¿cuál fue el nivel de involucramiento de las autoridades superiores en el proceso de implementación del PNDF?</p> <p>6.4 Pensando en la elaboración del nuevo PNDF ¿cuáles actores deberían estar presentes en la construcción del próximo PNDF 2021-2030? ¿por qué? ¿Qué piensan del rol de las municipalidades?</p> <p>6.5 ¿Consideran importante su participación la construcción del nuevo PNDF 2021-2030? ¿Por qué?</p> <p>6.6 ¿Cuál debería ser la cobertura del futuro PNDF (local, regional, nacional)?</p>	
<p>7. Sostenibilidad</p> <p>7.1 ¿Qué elementos deberían estar presentes en la construcción del nuevo PNDF para asegurar la adecuada implementación?</p> <p>7.2 Pensando en la construcción del nuevo PNDF 2021-2030, ¿cuál sería la problemática que debería atender?</p>	15 minutos
<p>Síntesis y validación de la información. Agradecimiento y cierre.</p>	

Nota: materiales requeridos: tarjetas, pilots, consentimientos informados, masking tape.

Grupo Focal Comisión Nacional de Sostenibilidad Forestal (Academia)

ACTIVIDAD	TIEMPO ESTIMADO
ENCUADRE	
<p>Presentación del Equipo Evaluador y consigna inicial: “El siguiente grupo focal tiene como fin recoger información respecto a la valoración que ustedes tienen en relación con el proceso de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, plan que pertenece al Ministerio de Ambiente y Energía-MINAE. Este grupo focal se realiza en el marco de la evaluación de diseño y proceso de dicho plan, la cual está a cargo de la Unidad de Evaluación del Mideplan y cuenta con el aval de los ministros correspondientes. La información que nos brinde es de carácter confidencial y será tratada integralmente, lo que quiere decir que no será posible asociar opiniones específicas con las personas que las manifiesten. Además, queremos solicitarle su autorización para grabar el grupo focal, esto con el fin de registrar la información para uso exclusivo del equipo de evaluación. Firma de consentimiento informado.”</p> <p>Reglas Básicas: respetar el uso de la palabra, respecto de las opiniones, respetar el tiempo, mantenerse en un marco de respeto, firma del consentimiento informado, la información que se discuta sobre el grupo focal es para la evaluación por lo que no debería utilizarse para otro fin. Se realizan las aclaraciones sobre la consigna y las expectativas de la sesión de trabajo.</p>	10 minutos
Presentación de los participantes.	5 minutos
GUÍA TEMÁTICA	
Experiencia previa con el PNDF	
1. ¿Cuál ha sido su experiencia o nivel de involucramiento con el actual PNDF?	15 minutos
Sobre la continuidad del PNDF	
2. Pensando en la construcción del nuevo PNDF 2021-2030, ¿cuál sería la problemática(s) que debería atender? 3. ¿Quiénes deberían ser los beneficiarios del PNDF 2021-2030? 4. ¿Qué aspectos deberían estar presentes en la construcción e implementación del nuevo PNDF? 4.1 ¿Cuáles actores deberían estar presentes en la construcción del próximo PNDF 2021-2030? ¿por qué? ¿Consideran importante su participación en la construcción del nuevo PNDF 2021-2030? ¿Por qué? 4.2 ¿Qué recursos deben ser considerados para la construcción del nuevo PNDF? 4.3 ¿Qué tipo de acciones de coordinación interinstitucional deberían considerarse para la implementación de un nuevo PNDF? 4.4 ¿Qué mecanismos o instancias existen en el sector que pudieran ser aprovechadas para la formulación del próximo PNDF (en términos de estructuras políticas, bases de datos, sistemas de información, inventarios, etc.)? 4.5 ¿Qué acciones deben aplicarse en términos de administración /directrices para que se pueda implementar el PNDF de la mejor manera? 4.6 Políticamente ¿cuál debería ser el nivel de involucramiento de las autoridades superiores en el proceso de implementación del PNDF? 4.7 ¿Cuáles deberían ser los mecanismos de seguimiento para determinar el nivel de avance del PNDF que deben implementarse?	70 minutos

Síntesis y validación de la información. Agradecimiento y cierre.

Nota: materiales requeridos: tarjetas, pilots, consentimientos informados, masking tape.

Grupo Focal con Directores Forestales Protocolo de aplicación y guía temática

ACTIVIDAD	TIEMPO ESTIMADO
ENCUADRE	
<p>Presentación del Equipo Evaluador y consigna inicial: “El siguiente grupo focal tiene como fin recoger información respecto a la valoración que ustedes tienen en relación con el proceso de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, plan que pertenece al Ministerio de Ambiente y Energía-MINAE. Este grupo focal se realiza en el marco de la evaluación de diseño y proceso de dicho plan, la cual está a cargo de la Unidad de Evaluación del Mideplan y cuenta con el aval de los ministros correspondientes. La información que nos brinde es de carácter confidencial y será tratada integralmente, lo que quiere decir que no será posible asociar opiniones específicas con las personas que las manifiesten. Además, queremos solicitarle su autorización para grabar el grupo focal, esto con el fin de registrar la información para uso exclusivo del equipo de evaluación. Firma de consentimiento informado.” Reglas Básicas: Respetar el uso de la palabra, respecto de las opiniones, respetar el tiempo, mantenerse en un marco de respeto, firma del consentimiento informado, la información que se discuta sobre el grupo focal es para la evaluación por lo que no debería utilizarse para otro fin. Se realizan las aclaraciones sobre la consigna y las expectativas de la sesión de trabajo.</p>	10 minutos
Presentación de los participantes.	5 minutos
GUÍA TEMÁTICA	
1. ¿Cómo ha sido su participación en la construcción y la implementación del PNDP 2011-2020?	
2. Construcción del PNDP 2.1 ¿De qué forma participaron en la construcción del PNDP 2011-2020 2.2 Una vez finalizada la construcción del PNDP ¿recibieron alguna capacitación o inducción para explicarles el proceso de implementación de dicho PNDP?	15 minutos
3. Implementación Estratégica 3.1 Durante esta implementación ¿las directrices del MINAE (u otra entidad) han facilitado la implementación del PNDP? ¿Cómo? 3.2 ¿Qué acciones deben aplicarse en términos de administración /directrices para que se pueda implementar el PNDP de la mejor manera? 3.3 ¿De qué forma ustedes aportaron o contribuyeron con alguna meta del PNDP?	15 minutos
4. Problemática y necesidades: 4.1 ¿Cuál consideran que es la población beneficiaria del PNDP? Durante la implementación del PNDP ¿se han podido atender las necesidades de la población beneficiaria? ¿De qué forma? 4.2 ¿Cuáles factores han facilitado u obstaculizado la atención de beneficiarios? 4.3 ¿Conocen la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del Plan? ¿Han recibido de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento instrucciones para coordinar diferentes acciones?	15 minutos
5. Disponibilidad de recursos 5.1 ¿Los recursos (humanos, financieros) disponibles para la implementación del PNDP han sido los suficientes para el logro de los objetivos propuestos? 5.2 ¿Qué recursos deben ser considerados para la construcción del nuevo PNDP?	15 minutos
6. Coordinación interinstitucional 6.1 ¿Qué tipo de acciones de coordinación para la implementación establecen con otras instituciones o entidades que están involucradas en la ejecución de PNDP? 6.2 ¿Qué valoración podrían hacer sobre la articulación de los actores durante la implementación del PNDP? 6.3 Políticamente ¿cuál fue el nivel de involucramiento de las autoridades superiores en el proceso de implementación del PNDP?	15 minutos

6.4	Pensando en la elaboración del nuevo PNDF ¿cuáles actores deberían estar presentes en la construcción del próximo PNDF 2021-2030? ¿por qué? ¿Qué piensan del rol de las Municipalidades?	
6.5	¿Consideran importante su participación la construcción del nuevo PNDF 2021-2030? ¿Por qué?	
6.6	¿Cuál debería ser la cobertura del futuro PNDF (local, regional, nacional)?	
7.	Sostenibilidad	15 minutos
7.1	¿Qué elementos deberían estar presentes en la construcción del nuevo PNDF para asegurar la adecuada implementación?	
7.2	Pensando en la construcción del nuevo PNDF 2021-2030, ¿cuál sería la problemática que debería atender?	
Síntesis y validación de la información. Agradecimiento y cierre.		

Nota: materiales requeridos: tarjetas, pilots, consentimientos informados, masking tape.

Anexo 4. Protocolos de entrevistas según grupo de personas consultadas

Entrevista semiestructurada con jerarcas Protocolo de aplicación y guía de preguntas

ENCUADRE	
<p>Presentación del Equipo Evaluador y consigna inicial: “La presente entrevista tiene como fin recoger información respecto a la valoración que usted tiene en relación con el proceso de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, del MINAE. Esta entrevista se realiza en el marco de la evaluación de diseño y proceso de dicho plan, la cual está a cargo de la Unidad de Evaluación del Mideplan y cuenta con el aval de los ministros correspondientes.</p> <p>La información que nos brinde es de carácter confidencial y será tratada integralmente, lo que quiere decir que no será posible asociar opiniones específicas con su nombre. Además, queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista, esto con el fin de registrar la información para uso exclusivo del equipo de evaluación. Firma de consentimiento informado.” Se realizan las aclaraciones sobre la consigna.</p>	
DATOS GENERALES	
1- Fecha:	4- Organización a la que representa:
2- Nombre de la persona que entrevista:	5- Teléfono:
3- Nombre de la persona entrevistada:	6- Correo Electrónico:
GUÍA DE PREGUNTAS	
Sobre la fase de construcción del PNDF 2011-2020	
1- ¿Cuál es el problema que pretende resolver el PNDF 2011-2020? ¿Hasta qué punto responde la implementación del PNDF actual a la problemática? 2- ¿Cuál población beneficiaria se establece en el PNDF? ¿Considera que debería modificarse? ¿Considera que el PNDF responde a las necesidades de dicha población? 3- ¿Las competencias definidas en el PNDF son pertinentes con las competencias legales de las instituciones que participan?	
Sobre la fase de implementación del PNDF 2011-2020	
4- En general, ¿qué ha salido bien y qué ha salido mal en la implementación del PNDF? ¿Por qué? 4.1. Dada su experiencia en el ámbito forestal ¿cree usted que las instituciones responsables (Unidades Ejecutoras, CIAGRO, FONAFIFO, MINAE, ONF) disponen de las condiciones básicas (competencia legal, gobernanza para la toma de decisiones, funciones y cuotas de participación por actividad) para implementar los compromisos del Plan? ¿Considera que han existido aspectos organizacionales y de procedimiento que limitan la ejecución del PNDF? ¿Cuáles serían? ¿Por qué no se han atendido en el tiempo? 4.2. ¿Qué opinión le merece la coordinación interinstitucional e intersectorial que se ha dado en el marco de la implementación del PNDF? ¿Qué tipo de coordinación debería generarse para optimizar la implementación del plan? 4.3. ¿Los actores involucrados en el PNDF han cumplido con sus responsabilidades? ¿Existe evidencia de que los compromisos asumidos en este instrumento forman parte de la planificación institucional? ¿Quiénes deberían estar involucrados en futuros planes? 4.4. ¿Qué opina sobre los recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la implementación del PNDF? ¿Han sido adecuados y suficientes? ¿Por qué?	
Sobre los resultados del PNDF 2011-2020	
5- ¿Qué opina sobre los mecanismos de seguimientos propuestos/implementados en el PNDF? ¿Son suficientes para sustentar la toma de decisiones a nivel superior? ¿Cómo se podrían mejorar los instrumentos o herramientas para dar seguimiento al logro de objetivos?	

- 6- ¿Qué opina respecto al logro de los objetivos del PNDF? ¿Considera que se están alcanzando? ¿Por qué? ¿Cómo analiza esa relación entre lo que inicialmente se planeó y lo obtenido a la fecha?
- 7- ¿Qué aspectos se deberían mejorar o corregir en la gestión de un futuro PNDF para alcanzar los resultados proyectados? ¿Cuáles considera que deberían ser las condiciones necesarias para garantizar la continuidad de los resultados?
- 8- ¿Producto del PNDF usted visualiza alguna mejora en el uso sostenible de los productos que provienen del bosque y plantaciones?

Nota: llevar consentimiento informado.

Entrevista semiestructurada con personas expertas temáticos

Protocolo de aplicación y guía de preguntas

ENCUADRE

Presentación del Equipo Evaluador y consigna inicial: “La presente entrevista tiene como fin recoger información respecto a la valoración que usted tiene en relación con el proceso de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, del MINAE. Esta entrevista se realiza en el marco de la evaluación de diseño y proceso de dicho plan, la cual está a cargo de la Unidad de Evaluación del Mideplan y cuenta con el aval de los ministros correspondientes. La información que nos brinde es de carácter confidencial y será tratada integralmente, lo que quiere decir que no será posible asociar opiniones específicas con su nombre. Además, queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista, esto con el fin de registrar la información para uso exclusivo del equipo de evaluación. Firma de consentimiento informado.” Se realizan las aclaraciones sobre la consigna.

DATOS GENERALES

- | | |
|---|--------------------------------------|
| 1- Fecha: | 4- Organización a la que representa: |
| 2- Nombre de la persona que entrevista: | 5- Teléfono: |
| 3- Nombre de la persona entrevistada: | 6- Correo Electrónico: |

GUÍA DE PREGUNTAS

Introducción

1. ¿Cuál ha sido su experiencia con el PNDF actual? ¿En qué ha consistido su participación?
Sobre el diseño del PNDF 2011-2020
2. Toda intervención pública responde a una problemática o necesidad que se pretende intervenir o resolver. En el caso del PNDF 2011-2020, ¿cuál fue la necesidad identificada? Según su opinión ¿hasta qué punto responde la implementación del PNDF a la problemática por la cual se creó?
3. Desde su perspectiva, ¿Quiénes cree que sean los principales beneficiarios del PNDF?
Sobre la implementación del PNDF 2011 - 2020
4. En general, ¿qué opina del proceso de implementación del PNDF? ¿Cuáles serían los principales aciertos y obstáculos que identifica relativos a la implementación?
 - 4.1. Para efectos de la implementación del Plan, el MINAE definió una estructura organizacional compuesta por unidades ejecutoras, al respecto ¿qué opinión le merece esa estructura en términos de su utilidad para implementar el Plan? ¿y para alcanzar los resultados? ¿Podría mejorarse esa estructura? ¿Cómo? (identificar facilidades y obstáculos de la estructura para la implementación y para los resultados)
 - 4.2. ¿Cuál ha sido la dinámica interinstitucional para implementar el PNDF? ¿Cómo calificaría la coordinación interinstitucional e intersectorial? ¿Podría identificar ventajas y desventajas de estas coordinaciones? ¿Qué puntos de mejora identifica en esas coordinaciones para un futuro plan?
 - 4.3. ¿Qué opina de los actores involucrados en la fase de implementación del PNDF y de su nivel de participación? A su criterio, ¿Quiénes deberían estar involucrados en futuros planes? ¿Qué opina del rol de las municipalidades y otros actores que no solo tienen relación con la madera?
 - 4.4. ¿Qué opina de los recursos humanos, técnicos y financieros destinados para la implementación del PNDF actual? ¿han sido adecuados y suficientes?
 - 4.5. ¿El PNDF debe desarrollarse a nivel nacional, regional o local?
- Sobre el logro de resultados y la sostenibilidad / continuidad del PNDF
5. Pensando en el logro de los resultados, ¿hasta qué punto cree que se han alcanzado los resultados previstos en el Plan? ¿Cuáles sí, cuáles no? ¿Por qué?
6. ¿Conoce usted si existen instrumentos para valorar el seguimiento y nivel de avance de los objetivos plasmados en el PNDF? ¿Cuáles son? ¿Han funcionado? ¿Es utilizada esa información para la toma de decisiones? ¿Cómo podrían mejorarse esos mecanismos en futuros planes?
7. ¿Cómo se podría mejorar un futuro PNDF? ¿Qué aspectos se deberían mejorar o corregir para alcanzar los resultados proyectados y garantizar su sostenibilidad?
8. ¿Cómo vincularía el PNDF con acuerdos y convenciones internacionales?, or ejemplo, Naciones Unidas, Foro de las Naciones Unidas del Bosque, UNFF, CCAD, ODS

Anexo 5. Encuesta en línea a participantes del diseño del Plan

Evaluación Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011 - 2020

Estimado(a),

Reciba un cordial saludo de nuestra parte. Actualmente, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) está realizando una evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2011 – 2020, la cual forma parte de la Agenda Nacional de Evaluación y tiene como propósito valorar el diseño y la implementación para generar insumos e identificar lecciones aprendidas para la elaboración del futuro PND 2021–2030.

Como parte de este propósito es importante conocer las percepciones de los distintos actores que han estado vinculados con el PND 2011–2020 en sus distintas etapas, anticipando que sus conocimientos y experiencia aportarán insumos valiosos para la evaluación que su persona ha sido identificada como un enlace clave para responder esta encuesta.

El tiempo máximo que le tomará responder el instrumento es de 15 minutos. La información será tratada de manera integral y se utilizará únicamente con fines analíticos, por lo que no se divulgará su identidad ni se asociará su nombre a una opinión específica, por lo que se garantiza la confidencialidad. La fecha límite de envío del formulario es el día 23 de agosto del presente año.

Agradecemos profundamente toda la colaboración que nos pueda brindar.

Si tiene alguna duda puede contactar al coordinador del equipo evaluador a través del siguiente correo electrónico: Mario González (mgonzalez@mideplan.go.cr).

Atentamente,
Equipo evaluador.

Sobre su participación en el proceso de construcción del PND 2011 – 2020

1. ¿Participó usted de los talleres de trabajo realizados entre el año 2010-2011 para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo Forestal actual?

Marca solo un óvalo.

- Sí.
- No.

2. Cuando participó en los talleres, ¿Qué institución representaba? *

Marca solo un óvalo.

- Asociación para el desarrollo sostenible de la región Atlántica (ASIREA).
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).
- Mesa Nacional Indígena.
- Tribunal Ambiental.
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).
- Fundación para el desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR).
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Tierra Verde.
- Cámara Costarricense Forestal (CCF).
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).
- Oficina Nacional Forestal (ONF).
- Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIAGRO).
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT).
- Comisión de desarrollo forestal de San Carlos (CODEFORSA).
- Secretaría Ejecutiva de planificación del sector agropecuario (SEPSA).
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).
- Cooperativa Agroindustrial de servicios múltiples de Puriscal (COOPEPURISCAL).
- Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC).
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).
- Otro.

3. ¿Cuál es el aporte central de su institución para la construcción del PNDF 2011-2020? *

4. Del siguiente listado, indique ¿cuál es la alternativa que le parece más adecuada en relación con su participación en la construcción del PNDF 2011-2020? *

Marca solo un óvalo.

- El PNDF incorporó ampliamente los temas y perspectivas de interés de mi institución.
- El PNDF incorporó medianamente los temas y perspectivas de interés de mi institución.
- El PNDF incorporó muy poco o casi nada los temas y perspectivas de interés de mi institución.
- Otro.

5. En una escala de 1 a 5, donde 1 significa "nada de acuerdo" y 5 significa "muy de acuerdo", indique ¿qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones? *

Marca solo un óvalo por fila.

	1	2	3	4	5	NS/NR
La dinámica de los talleres fue participativa						
La convocatoria fue adecuada						
Los objetivos de los talleres fueron explicados con claridad						

La metodología utilizada en los talleres para la construcción del PNDF fue suficiente para recoger la información requerida						
Se validó y presentó el documento final del PNDF						

Sobre la pertinencia del PNDF 2011 – 2020

6. Toda intervención pública, sea una política, un plan o un programa, tiene como objetivo resolver un problema existente. Durante la construcción del PNDF 2011-2020 ¿cuál fue el problema o los problemas que se pretendían resolver? *

7. Al momento de su construcción (año 2010-2011) ¿Qué tanto respondía el PNDF a las necesidades del sector forestal? Justifique su respuesta. *

Sobre la implementación y el seguimiento al PNDF 2011 – 2020

8. Después de su participación en el proceso de construcción ¿recibió usted el documento oficializado del PNDF 2011-2020? *

Marca solo un óvalo.

- Sí (Pase a la pregunta 9).
- No (Pase a la pregunta 10).

9. ¿Con qué objetivo le fue entregado el documento oficializado del PNDF 2011-2020?

Selecciona todos los que correspondan.

- Para conocer la versión oficial del PNDF 2011-2020.
- Para divulgarlo a lo interno de su institución, organización o con otros actores interesados.
- Para asumir alguna responsabilidad en la implementación del Plan (cumplir metas o indicadores específicos).
- Otro.

10. ¿Cuál ha sido el rol de su institución en la implementación del PNDF 2011-2020? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Ejecutar una meta, acción o indicador específico del PNDF.
- Contribuir con otras instituciones para el cumplimiento de metas e indicadores específicos.
- Dar seguimiento a la ejecución del PNDF.
- Realizar actualizaciones o ajustes al PNDF durante su implementación.
- Otro.

Implementación

En caso de que su institución tenga responsabilidad en el cumplimiento de metas e indicadores del PNDF, responda las siguientes preguntas:

11. ¿Cuál es la acción, meta o indicador que le corresponde atender en el PNDF actual?

12. Indique con qué frecuencia coordina con las siguientes instituciones para ejecutar esa acción, meta o indicador.

Marca solo un óvalo por fila.

	Muy frecuentemente	Frecuentemente	Pocas veces	Nunca
MINAE				
SINAC				
CIAGRO				
FONAFIFO				
ONF				
Ninguna (se ejecuta de manera individual)				

13. En qué medida la coordinación interinstitucional ha favorecido el cumplimiento de acciones, metas e indicadores?

Marca solo un óvalo.

- Mucho.
- Poco.
- Nada.

14. ¿A cuál institución o instituciones ha reportado el cumplimiento de dichas acciones, metas o indicadores? (puede marcar varias opciones)

Selecciona todos los que correspondan.

- MINAE.
- FONAFIFO.
- ONF.
- SINAC.
- CIAGRO.
- Ninguna (no se reporta a ninguna institución).
- Otro.

Seguimiento al PNDF

15. ¿Sabe usted si el PNDF cuenta con un sistema de seguimiento? *

Marca solo un óvalo.

- Sí.
- No.

16. ¿Su institución ha sido informada de los avances o detalles del PNDF durante el período de implementación? *

Marca solo un óvalo.

- Sí.
- No.

17. ¿De qué manera su institución ha sido informada sobre los avances de la implementación del PNDF?

Selecciona todos los que correspondan.

- Recibió informes de seguimiento.
- En reuniones de trabajo.
- A través de medios electrónicos.
- Por medio de Oficios, memorandos.
- No hemos sido informados.

18. ¿De qué forma ha participado en el proceso de seguimiento del PNDF 2011-2020? *

Sobre las lecciones aprendidas con miras al próximo PNDF 2021– 2030

19. A su criterio, ¿Qué elementos claves deben considerarse para la elaboración del próximo PNDF 2021-2030? *

Fin de la encuesta, no olvide pulsar "ENVIAR" para registrar sus respuestas.

¡Muchas gracias por su colaboración!

Anexo 6. Encuesta a población beneficiaria

EVALUACIÓN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL 2011-2020

Estimado (a):

Reciba un cordial saludo. En el marco de la Agenda Nacional de Evaluación 2019-2022, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) han aunado esfuerzos para llevar a cabo la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2011-2020. Esta evaluación surge de un interés institucional, tanto a nivel político como técnico, de valorar el diseño, la implementación y los resultados alcanzados del PNDP durante el período 2011-2018, con el fin de identificar los factores que han facilitado u obstaculizado el cumplimiento de sus objetivos. Los resultados obtenidos serán utilizados para robustecer técnicamente el próximo Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2021-2030.

En el marco de dicha evaluación, le solicitados completar la presente encuesta, la cual tiene como objetivo conocer su percepción respecto al PNDP actual, con la seguridad de que su experiencia y conocimiento representan insumos valiosos para esta evaluación. La información será recopilada de manera confidencial y el análisis de los datos obtenidos se realizará de manera agregada.

Agradecemos profundamente toda la colaboración que nos pueda brindar.

Atentamente,
Equipo evaluador

CONSENTIMIENTO

Yo, _____, deseo participar voluntariamente como informante en la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020.

Fecha:

Firma:

ENCUESTA EVALUACIÓN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL 2011-2020

1. ¿Cuál es el nombre de la organización o institución que usted representa?
2. ¿Qué tipo de negocio o servicio desarrolla esa organización o institución?

3. ¿Reciben algún beneficio o servicio por ser parte del sector forestal? (por ejemplo, pago de servicios ambientales PSA-, créditos forestales, etc.).

Sí 1. En caso afirmativo especifique cuál beneficio o servicio reciben:
 No _____.

4. Marque con una X su valoración respecto a los servicios recibidos

	Buena o muy buena	Regular	Mala o muy mala
Calidad de la atención			
Simplicidad del trámite			
Agilidad en los tiempos de respuesta			
Transparencia y ética en los procedimientos			

Sobre el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2011-2020

5. ¿Conoce el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2011-2020?

Sí 1. En caso afirmativo ¿cómo se enteró del PNDP 2011-2020?
 No.

6. ¿Ha tenido participación en el diseño o la implementación del PNDP actual?

Sí 1. En caso afirmativo ¿de qué forma ha participado? Especifique (en los talleres de diseño, en la ejecución de una meta, acción o indicador, etc.)
 No.

7. Pensando en el futuro Plan ¿cuáles necesidades de su organización o institución deberían ser incluidas en el nuevo Plan?

8. ¿Considera importante la participación de su organización o institución en el diseño del futuro Plan?

Sí 1. En caso afirmativo ¿Cuáles serían sus principales aportes?
 No.

9. ¿Cuáles recomendaciones daría para el futuro Plan Nacional de Desarrollo Forestal?

Anexo 7. Lista de textos utilizados para la revisión documental

Revisión documental: documentos clave consultados

1. Propuesta Básica de acciones estratégicas para la implementación Operativa del PNDF 2011-2020.
2. Diario oficial La Gaceta 36945-MINAET.
3. Diario oficial La Gaceta 33826-MINAET.
4. Diario oficial La Gaceta 40698-MINAET.
5. Evaluación de las Políticas Forestales y del PNDF 2001-2010.
6. PNDF (informe de avance 2004-2005).
7. Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad en la aplicación de políticas y normativa atinente a los recursos forestales; CGR.
8. Lineamientos para facilitar la implementación del PNDF 2014-2018: reactivación económica para la producción, transformación y comercialización de productos forestales sostenibles y generación de ingresos para el sector rural.
9. Matriz del PNDF 2011-2020 ajustada.
10. PNDF 2011-2020.
11. PNDF avances 2002-2003.
12. Evaluación de las PF y del PNDF/ resumen ejecutivo 2010.
13. Trabajo Final actualidad Forestal.
14. Oficios y minutas.
15. PND 2015-2018.
16. PND 2010-2014.
17. PND 2019-2022.
18. Informes de seguimiento de todos los períodos, Mideplan.
19. Ley General Forestal 7575.
20. Ley de uso manejo y conservación de suelos, 7779.
21. Oficio DM-199-2015.
22. Oficio DM-483-2017.
23. Oficio DM-743-2016.
24. Oficio DM-1085 MINAET.
25. Ley de Biodiversidad, 7788.
26. Plan Estratégico interinstitucional de Protección, Manejo y Gestión de Bosques y Terrenos Forestales Ubicados dentro del Patrimonio del Estado.

Anexo 8. Consentimiento informado

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Estimado(a),

Actualmente, el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) está realizando una evaluación del diseño y la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2011 – 2020. Esta evaluación forma parte de la Agenda Nacional de Evaluación y tiene como uno de sus objetivos generar insumos e identificar lecciones aprendidas para el diseño del futuro PNDP 2021 – 2030. En este contexto, le solicitamos amablemente su colaboración para participar en la entrevista o grupo focal, que tiene como fin conocer su opinión sobre el PNDP 2011-2020. Su participación es fundamental, pues su experiencia permitirá identificar puntos de mejora para el diseño del nuevo Plan.

Su participación es totalmente voluntaria y no debe ser influenciada por presiones de ninguna naturaleza. Sus respuestas serán confidenciales, es decir, la información se utilizará únicamente con fines analíticos y no se divulgará su identidad ni se asociará su nombre a una opinión específica. Su participación en esta evaluación no implica ningún riesgo; sin embargo, puede solicitar la interrupción de su participación en cualquier momento, sin que eso implique ninguna repercusión.

Además, la entrevista será grabada solo con el fin de registrar y sistematizar la información. Estos audios serán utilizados exclusivamente por el equipo de evaluación con fines analíticos. Si usted está participando en un grupo focal, es posible que se tomen fotografías durante el proceso, solo con fines de registro de las actividades y para posterior divulgación de los resultados. No obstante, reiteramos que no se asociará su nombre a una opinión específica, sino al análisis integral de las distintas consultas que se realicen durante la evaluación.

Antes de firmar, es importante esclarecer cualquier duda con el personal del equipo evaluador presente: Mario González (Mideplan, mgonzalez@mideplan.go.cr), Ericka Valerio (Mideplan, ericka.valerio@mideplan.go.cr), Karla Salazar (evaluadora externa, kassps@gmail.com).

Agradecemos profundamente toda la colaboración que nos pueda brindar.

Atentamente,
Equipo evaluador

Yo, _____, deseo participar voluntariamente como informante en la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020.

Fecha:

Firma: