



- 8 TRABAJO DESENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO
- 9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA
- 12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES
- 13 ACCIÓN POR EL CLIMA
- 15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

# EVALUACIÓN DE DISEÑO, PROCESOS Y RESULTADOS.

## Plan Nacional de Desarrollo Forestal



## 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 presentada 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; también 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 PNDF.
- Identificar puntos de convergencia entre el PNDF, 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 PNDF 2021 - 2030.

Para el alcance de los objetivos de la presente 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 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 mismas 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 consideró 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 de Sector Forestal, la misma 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

## 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 PNDP 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, aun 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 PNDP. 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 2016-202. Se determinó una vinculación del PNDP con los ODS entre baja y media y una vinculación baja con la ENB2.

---

## Recomendaciones:

Con el fin de dar continuidad, por un lado, 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 presenta 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 las mismas 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 éstas 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.