

PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO
E INVERSIÓN PÚBLICA
2023-2026

Rogelio Fernández Güell



Evaluación de Resultados y ODS

Estrategia Nacional de Biodiversidad

SECTOR
AMBIENTE Y ENERGÍA



MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN NACIONAL
Y POLÍTICA ECONÓMICA

MINISTERIO DE
AMBIENTE Y ENERGÍA

GOBIERNO
DE COSTA RICA

focelac+
Fomento de una cultura de evaluación y de
aprendizaje en América Latina con proyección global

DEval
INSTITUTO ALEMÁN
DE EVALUACIÓN
DE LA COOPERACIÓN
PARA EL DESARROLLO

EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y ODS



**“Estrategia Nacional de Biodiversidad
de Costa Rica 2016-2025”**

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

Junio 2024

333.709.728.6

C8375evlac

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación.

Evaluación de resultados y ODS. Estrategia nacional de biodiversidad / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Ambiente y Energía, Fomento de una Cultura de Evaluación y de Aprendizaje en América Latina con Proyección Local. -- San José, CR : MIDEPLAN, 2024.

1 recurso en línea (171 p.)

ISBN 978-9977-73-377-7

Disponible en www.biblioteca.mideplan.go.cr

Sector Ambiente y Energía

1. EVALUACION DE RESULTADOS. 2. ODS. 3. BIODIVERSIDAD. 4. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL. I. Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía. II. FOCELAC+. III. Título.

Documento elaborado por:

Alejandro A. Imbach Bartol (coordinador).

Lenin Corrales Chaves (experto temático).

Claudia Medellín Moreno (joven evaluadora emergente).

Reconocimiento póstumo a Alejandro Carlos Imbach por su destacada participación en la realización de esta evaluación.

Revisión general por:

Equipo Técnico y Equipo Tomador de Decisiones

Conformación de los equipos:

Equipo Técnico:

Carolina Zúñiga Zamora, UEV-Mideplan (coordinadora)

Mario González Zúñiga, UEV-Mideplan

Shirley Ramírez Carvajal, Conagebio-Minae

Olga Durán Monge, Sinac-Minae

Su Ann Lee Corrales, Seplasa-Minae

Dirk Hoffmann, Focelac+-DEval

Equipo Tomador de Decisiones:

Eddy García Serrano, UEV-Mideplan

Ángela González Grau, Conagebio-Minae

David José Chavarría Morales, Sinac-Minae

Carlos Cordero Vega, Seplasa-Minae

Revisión filológica:

Elena Redondo C.

Diseño y diagramación:

Fernanda Segura

© **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.**

Tel.: (506) 2202 8400. E-mail: comunicacion@mideplan.go.cr.

Página web: <http://www.mideplan.go.cr>

Se permite la reproducción total o parcial, citando apropiadamente su fuente.

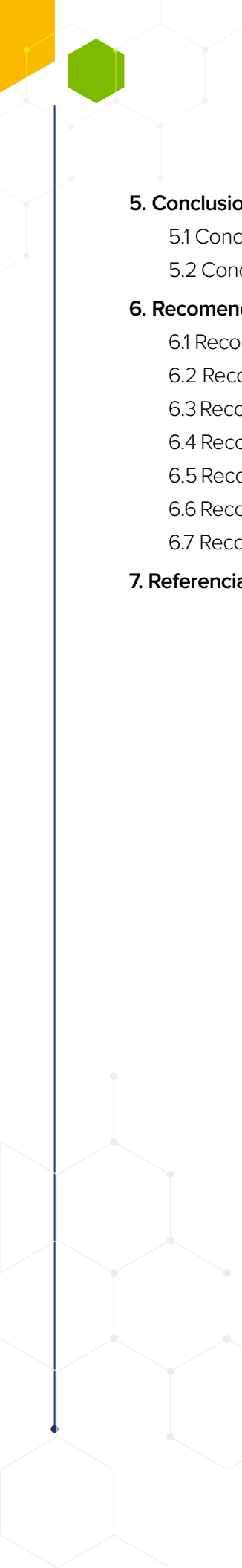
Evaluación realizada con el apoyo financiero del
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Índice de cuadros.....	vi
Índice de figuras.....	vii
Acrónimos.....	viii
Resumen ejecutivo.....	11
1. Introducción.....	20
1.1 Marco institucional de la evaluación.....	20
1.2 Objeto de evaluación.....	20
1.3 Justificación de la evaluación.....	20
1.4 Evaluación con enfoque en ODS.....	21
1.5 Objetivo de la evaluación.....	21
1.6 Actores involucrados en el manejo de la evaluación.....	22
1.7 Uso de los resultados de la evaluación.....	22
1.8 Estructura y contenido del informe.....	22
2. Descripción de la teoría de la intervención.....	23
2.1 Contexto del diseño de la ENB2.....	23
2.2 Marco normativo.....	24
2.3 Problemática que aborda la ENB2.....	25
2.4 Diseño y estructura de la ENB2.....	27
2.5 Modelo de gestión y principales actores de la ENB2.....	28
2.6 Teoría de la intervención de la ENB2.....	30
3. Descripción del diseño y proceso de evaluación.....	34
3.1 Elementos centrales del diseño evaluativo.....	34
3.2 Operativización del enfoque en ODS.....	36
3.3 Metodología de la evaluación.....	37
3.4 Limitaciones de la evaluación.....	48
4. Hallazgos.....	50
4.1 Pertinencia.....	50
4.2 Equidad.....	63
4.3 Responsabilidad compartida.....	68
4.4 Eficiencia.....	92
4.5 Eficacia.....	110
4.6 Sostenibilidad.....	129



5. Conclusiones.....134

5.1 Conclusiones generales.....134

5.2 Conclusiones por criterio y subpreguntas de evaluación.....137

6. Recomendaciones.....153

6.1 Recomendaciones generales.....153

6.2 Recomendaciones sobre pertinencia.....157

6.3 Recomendaciones sobre equidad.....159

6.4 Recomendaciones sobre responsabilidad compartida.....160

6.5 Recomendaciones sobre eficiencia.....165

6.6 Recomendaciones sobre eficacia.....165

6.7 Recomendaciones sobre sostenibilidad.....167

7. Referencias bibliográficas.....168

ÍNDICE DE CUADROS

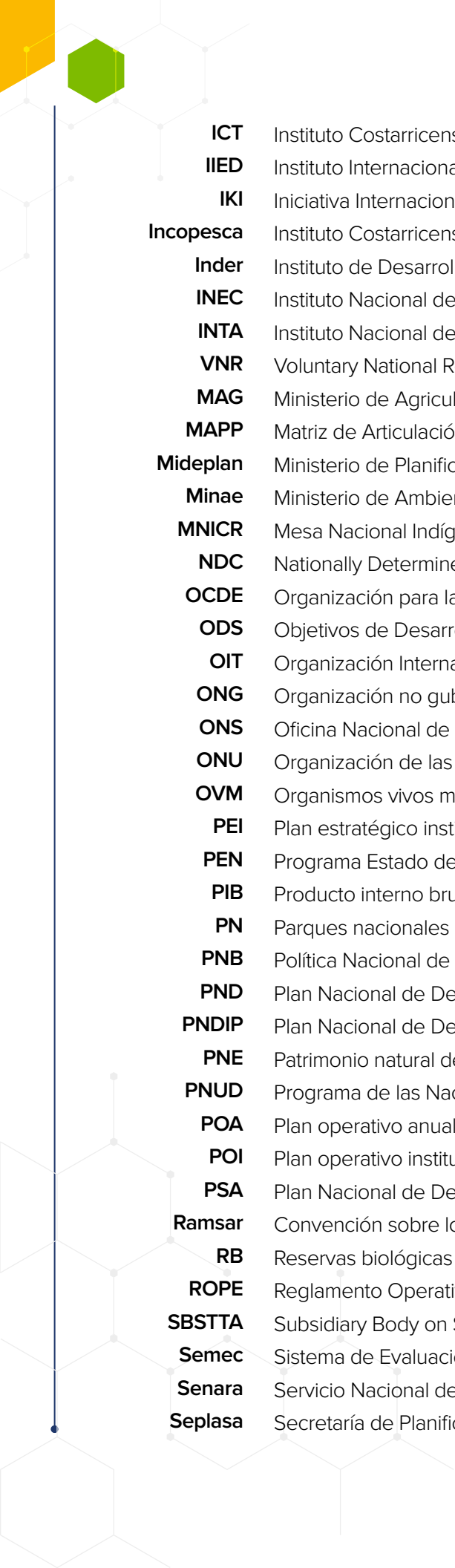
Cuadro 1. Criterios y preguntas de evaluación.....	13
Cuadro 2. Síntesis del alcance y límites de la evaluación.....	13
Cuadro 3. Visión desde la PNB.....	24
Cuadro 4. Principios de la PNB.....	25
Cuadro 5. Ejes de la PNB.....	25
Cuadro 6. Temas estratégicos de la ENB2.....	28
Cuadro 7. Participación indígena en la formulación de la ENB2.....	28
Cuadro 8. Objetivo general y específicos de la evaluación.....	34
Cuadro 9. Criterios de evaluación.....	34
Cuadro 10. Preguntas de evaluación.....	35
Cuadro 11. Alcance y límites de la evaluación.....	35
Cuadro 12. Matriz de evaluación que guía el diseño evaluativo.....	39
Cuadro 13. Lista de herramientas e instrumentos de recolección y de análisis de datos que se utilizan.....	44
Cuadro 14. Entrevistas, grupos focales y talleres realizados en el marco de la evaluación.....	48
Cuadro 15. Resumen de resultados del análisis de alineamiento de las metas de la ENB2 con 8 convenciones internacionales que se relacionan con biodiversidad asumidas por el país.....	51
Cuadro 16. Resumen de resultados del análisis de alineamiento de las metas de la ENB2 con los ODS.....	53
Cuadro 17. Matriz resumen alineamiento del PND 2015-2018 con la ENB2.....	54
Cuadro 18. Valoración de los elementos de la teoría del programa de la ENB2.....	57
Cuadro 19. Correspondencia entre el contenido de los elementos de la cadena de resultados y los elementos de la PNB y ENB2 de los cuales se extrajeron.....	59
Cuadro 20. Análisis de la precisión metodológica de los elementos de la cadena de resultados de la ENB2.....	61
Cuadro 21. Instancias que integran las estructuras de gobernanza y gestión de la ENB2.....	86
Cuadro 22. Roles y funciones en la gestión y gobernanza de la ENB2 del CGS, UG y entidades ejecutoras.....	88
Cuadro 23. Avances en el cumplimiento de las metas por entidad ejecutora a diciembre de 2022.....	96
Cuadro 24. Proyectos financiados por el GCF, GEF e IKI en temas de biodiversidad en Costa Rica durante el periodo 2016-2026.....	103
Cuadro 25. Proyectos financiados por fondos globales de cooperación en el ámbito regional en el cual se incluye a Costa Rica como beneficiario en temas de biodiversidad durante el periodo 2016-2029.....	104
Cuadro 26. Categorías para evaluar las contribuciones al cumplimiento de los ODS.....	113
Cuadro 27. Resultado del análisis de contribución de las metas de la ENB2 a la ODS 14–Vida submarina.....	114
Cuadro 28. Resultado del análisis de contribución de las metas de la ENB2 a la ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres.....	119
Cuadro 29. Resumen de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos que se relacionan con las metas de la ENB2.....	125
Cuadro 30. Resumen del marco normativo e instrumentos legales que dan sustento a los mecanismos de gobernanza de la ENB2.....	130

ÍNDICE DE FIGURAS

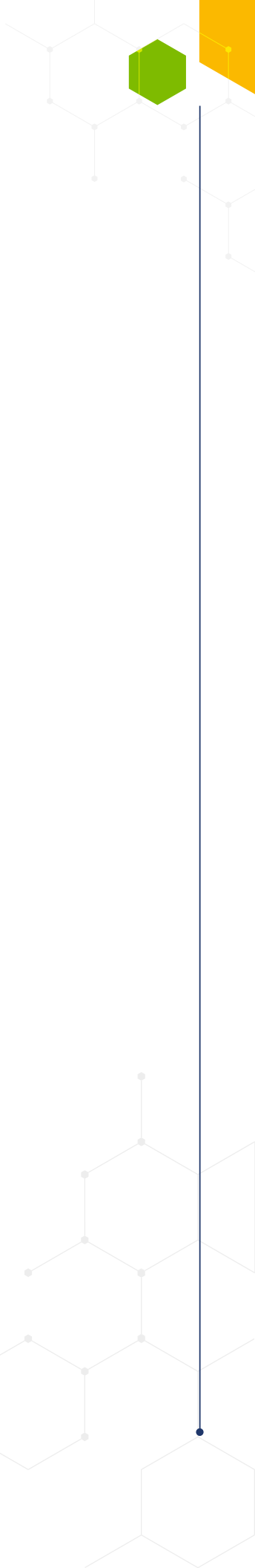
Figura 1. Modelo de gestión de la ENB2, versión actualizada.....	29
Figura 2. Cadena de resultados simplificada de la ENB2.....	30
Figura 4. Avance en el cumplimiento de las metas indígenas a diciembre de 2022.....	58
Figura 5. Distribución de metas de la ENB2 por entidad ejecutora.....	65
Figura 6. Distribución de las entidades ejecutoras de la ENB2 por sector.....	72
Figura 7. Distribución de las metas de la ENB2 por sector.....	73
Figura 8. Porcentaje de entidades que reportan la participación de otras en la implementación de metas a su cargo.....	74
Figura 9. Flujograma del proceso de reporte semestral de avances en la implementación de metas de la ENB2.....	78
Figura 10. Distribución de metas según su tipo: productos y resultados.....	83
Figura 11. Infografía elaborada en el 2020 por la UG para difundir el estado de avance de la ENB2.....	84
Figura 12. Captura de pantalla de la página de inicio de la plataforma pública de la ENB2.....	85
Figura 13. Diagrama de las estructuras de gobernanza y gestión de la ENB2.....	86
Figura 14. Avance en el cumplimiento de las metas a diciembre de 2022.....	94
Figura 15. Progresión en el tiempo de los avances en la implementación de metas de la ENB2.....	95
Figura 16. Distribución de la cantidad de años adicionados a las fechas originales de cumplimiento en las metas ajustadas.....	99
Figura 17. Progresión en el tiempo del porcentaje de metas cumplidas y cerradas de la ENB2.....	100
Figura 18. Distribución de fondos para la ejecución de metas de la muestra revisada: recursos públicos versus fondos de cooperación.....	102
Figura 19. Distribución por institución del gasto público en biodiversidad 2015-2020.....	107
Figura 20. Distribución del gasto público en biodiversidad (2015-2020) y distribución de las metas de la ENB2 entre las entidades ejecutoras.....	108
Figura 21. Evolución de presupuestos de entidades públicas a cargo de la gestión de la biodiversidad (2016-2023).....	109
Figura 22. Distribución de las metas de la muestra considerada según su propósito principal.....	111
Figura 23. Resumen de la contribución de las metas de la ENB2 al cumplimiento de las metas del ODS 14-Vida submarina.....	118
Figura 24. Resumen de la contribución de las metas de la ENB2 al cumplimiento de las metas del ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres.....	124

ACRÓNIMOS

ACRxS	Asociación Costa Rica por Siempre
AMPR	Áreas marinas de pesca responsable
ANE	Agenda Nacional de Evaluaciones
ASP	Áreas silvestres protegidas
BAU	Business as Usual
BiodataCR	Plataforma informática para la gestión del conocimiento y la información nacional sobre biodiversidad
Biofin	The Biodiversity Finance Initiative
Cadeti	Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras
Campe	Comisión Asesora del Mantenimiento de los Procesos Ecológicos
CBD	Convenio sobre la Diversidad Biológica
Ceniga	Centro Nacional de Información Geoambiental
CGR	Contraloría General de la República
CGS	Comité de gestión y seguimiento de la ENB2
Cites	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CMS	Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático
Conac	Consejo Nacional Áreas de Conservación
Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
Conare	Consejo Nacional de Rectores
COP15	15.a Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental
ED	Equipo directivo de la evaluación de la ENB2
EE	Equipo evaluador de la evaluación de la ENB2
ENB	Estrategia Nacional de Biodiversidad
ENB1	Estrategia Nacional de Biodiversidad 2000-2005
ENB2	Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025
ET	Equipo técnico de la evaluación de la ENB2
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
Fecop	Federación Costarricense de Pesca
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
GCF	Green Climate Fund-Fondo Verde del Clima
GEF	Global Environmental Facility-Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad



ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IIED	Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo
IKI	Iniciativa Internacional del Clima
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
Inder	Instituto de Desarrollo Rural
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria
VNR	Voluntary National Reviews (informes nacionales voluntarios)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAPP	Matriz de Articulación Plan Presupuesto
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
MNICR	Mesa Nacional Indígena de Costa Rica
NDC	Nationally Determined Contributions (Contribución Nacionalmente Determinada)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONS	Oficina Nacional de Semillas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVM	Organismos vivos modificados
PEI	Plan estratégico institucional
PEN	Programa Estado de la Nación
PIB	Producto interno bruto
PN	Parques nacionales
PNB	Política Nacional de Biodiversidad 2015-20320
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
PNE	Patrimonio natural del Estado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
POI	Plan operativo institucional
PSA	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
Ramsar	Convención sobre los Humedales
RB	Reservas biológicas
ROPE	Reglamento Operativo del Poder Ejecutivo
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice
Semec	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la calidad
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
Seplasa	Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente y Energía



Sepse	Secretaría de Planificación del Subsector Energía
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
Sigeci	Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos
SNIT	Sistema Nacional de Información Territorial
TAA	Tribunal Administrativo Ambiental
TdP	Teoría del programa
TdR	Términos de referencia
TI	Teoría de la Intervención
UCR	Universidad de Costa Rica
UG	Unidad de gestión
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNA	Universidad Nacional
UNCCD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
Unicef	United Nations International Children Emergency Fund
ZEE	Zona económica exclusiva

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

El presente documento se refiere al informe final de la evaluación de resultados con enfoque de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB2) de Costa Rica 2016-2025. Esta es una evaluación que se incluye en la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública “Rogelio Fernández Güell” (PNDIP) 2023-2026 y fue coordinada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) de forma conjunta con el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), además, contó con el apoyo técnico y financiero del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) a través del proyecto de Fomento de una cultura de evaluación y de aprendizaje en América Latina con proyección global (Focelac+).

En seguimiento a los procesos definidos en la metodología de conformación de la ANE, el sector ambiente y energía, a través de la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente (Seplasa) del Minae, identificó la ENB2 como una iniciativa propensa a ser evaluada debido a su carácter estratégico.

La ENB2 surge como una respuesta integral del Gobierno Central a la problemática identificada en materia de biodiversidad en Costa Rica. La Estrategia operacionaliza la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030 (PNB) y su diseño se basó en un enfoque de derechos humanos, gestión por resultados y enfoque basado en ecosistemas, reconociendo el papel de los pueblos indígenas, las mujeres y las comunidades locales. Esta intervención busca, además, atender los compromisos internacionales y nacionales asumidos por el país y en particular el alineamiento con la Agenda 2030 y los ODS, así como los objetivos del Plan estratégico 2011-2020 de la Convención de Diversidad Biológica (CBD). La ENB2 se estructura en 4 ejes, 7 temas estratégicos, 23 metas globales y 100 metas nacionales para promover la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad en Costa Rica.

El principal desafío de la PNB y el problema central de la ENB2 es la pérdida y degradación de la biodiversidad, que impacta tanto en el bienestar actual como en el futuro de la humanidad. La biodiversidad es esencial para la vida y sustento humano, proporcionando servicios ecosistémicos fundamentales como la regulación del ciclo hidrológico y la fertilidad del suelo. Además, sustenta actividades económicas como el turismo, la pesca y la agricultura. Asimismo, tiene un valor cultural y espiritual que trasciende su valor económico. El análisis de la biodiversidad en Costa Rica revela desafíos significativos que afectan al país y a su población. Estos retos se derivan de una serie de presiones directas (como la pérdida y destrucción del hábitat, extracción insostenible y sobreexplotación, contaminación y sedimentación, invasión de especies exóticas y cambio climático) e indirectas (como el desarrollo económico, crecimiento demográfico, marco legal e institucional y cambio en los valores culturales y sociales) que ponen en peligro la integridad y la salud de los ecosistemas y las especies que los componen, lo que causa diversos impactos negativos significativos para la biodiversidad (como la reducción de servicios ecosistémicos, impacto en la salud humana y ecosistémica, impacto en la economía y pérdida de identidad cultural).

El objetivo de esta evaluación fue valorar los principales resultados de la ENB2 en el periodo 2016-2022, al identificar oportunidades de mejora y su contribución al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030. Esto incluye la evaluación del diseño y la implementación de la Estrategia, así como la identificación de resultados para determinar fortalezas y áreas de mejora. Además, la evaluación busca proporcionar recomendaciones que sirvan como insumos para la toma de decisiones sobre la mejora de la implementación de la Estrategia y su actualización.



Evaluación con enfoque en ODS

Una de las características distintivas de esta evaluación es su enfoque ODS y la Agenda 2030. Los países han asumido compromisos para lograr un desarrollo sostenible, lo cual incluye aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales. Para eso, además de la necesidad de implementar acciones que cumplan con los ODS, los países se comprometieron a realizar evaluaciones periódicas e inclusivas del progreso en el ámbito local, nacional, regional y mundial, a partir de las instituciones y mecanismos existentes (ONU, 2015). Siendo la evaluación una herramienta técnica y política idónea para valorar el alineamiento de las políticas nacionales con la Agenda 2030, se promueve el desarrollo de evaluaciones dirigidas por los países, como esta, que analizan el progreso de los ODS en el ámbito nacional y su contribución al cumplimiento de los objetivos del sector ambiente. La incorporación del enfoque ODS en esta evaluación puede visualizarse desde varias perspectivas:

- El uso del documento titulado Evaluación para conectar las prioridades nacionales con los ODS: una guía para los responsables de comisionar y gestionar evaluaciones (IIED, 2020) como un insumo esencial para el planteamiento del diseño evaluativo (propósito, preguntas y criterios).
- La participación de diferentes actores en la evaluación y en coautoría de las recomendaciones. El diseño propuesto contempló la participación de los socios implementadores (CGS, UG y entidades ejecutoras), socios estratégicos y representantes de grupos meta prioritarios, tanto en la recolección de datos (a través de entrevistas individuales y grupales) como en los procesos de análisis, creación de sentido y formulación de recomendaciones (por medio de grupos focales y talleres de validación).
- La adopción de los principios de la Agenda 2030 de integración/coherencia, así como de sostenibilidad ambiental, como ejes transversales para el planteamiento del diseño metodológico y análisis de los datos.
- Adopción de la recomendación de: “Identificar los ODS prioritarios vinculados a las prioridades de los planes nacionales y el plan de gobierno” (IIED, 2020, p. 28), como parte del proceso analítico. De manera más específica, se valoró la alineación de la ENB2 con los ODS 14 y 15.

Con esta evaluación, se busca mejorar la gestión de la ENB2 al evaluar aspectos clave que se relacionan con su diseño, ejecución y logro de resultados, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia de los esfuerzos nacionales en la conservación de la biodiversidad. De forma más específica, se prevé utilizar los resultados de esta evaluación para actualizar la Estrategia, utilizando la evidencia generada para adaptarla y mejorarla en el contexto del nuevo Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, un compromiso asumido en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Biodiversidad (COP15) en diciembre de 2022, celebrada en Montreal, Canadá.

Diseño evaluativo

Los elementos centrales del diseño de la evaluación se desarrollaron en la etapa de planificación de la evaluación por el ET encargado, el cual estuvo conformado por representantes de Mideplan, Minae y Focelact+. Estos elementos están documentados en los términos de referencia (TdR) de la evaluación (ver el Anexo 1). De seguido, el Cuadro 1 resume los 6 criterios de evaluación que plantean los TdR y que se operativizan en 7 preguntas principales y 19 subpreguntas de evaluación:



Cuadro 1. Criterios y preguntas de evaluación

Criterios	Preguntas de evaluación
Pertinencia	1. ¿De qué manera la Estrategia responde a los compromisos internacionales y prioridades nacionales del desarrollo sostenible?
Eficacia	2. ¿Cuáles resultados ha generado la ENB2 en términos de conservación de la biodiversidad? 3. ¿Cuáles resultados directos, planificados o no, tanto positivos como negativos, tuvieron lugar como resultado de la implementación de la Estrategia (sociales, económicos y ambientales)?
Responsabilidad compartida	4. ¿De qué manera los mecanismos de implementación garantizan una ejecución integrada, coherente y efectiva de la estrategia?
Equidad	5. ¿De qué manera el principio de equidad se encuentra presente dentro del diseño e implementación de la Estrategia?
Eficiencia	6. ¿En qué medida los recursos financieros, humanos, materiales con los que cuenta la Estrategia fueron suficientes y han sido utilizados de la mejor manera para alcanzar las metas previstas?
Sostenibilidad	7. ¿De qué manera, el programa y sus resultados, son sostenibles en el tiempo?

La metodología propuesta para dar respuesta a las preguntas evaluativas adoptó un enfoque mixto e integra métodos de recolección de datos y análisis de información, tanto cualitativos como cuantitativos. El Cuadro 2 resume las principales definiciones del alcance y límites de la evaluación, según lo estipulado en los TdR.

Cuadro 2. Síntesis del alcance y límites de la evaluación

Ámbitos del alcance de la evaluación	Delimitación de la evaluación
Enfoque	• Enfoque en ODS • Evaluación que se enfoca en el uso
Objeto	• Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB2)
Componentes del objeto a ser evaluados	• Diseño, implementación y resultados de la ENB2
Momento en que se realiza	• Durante
Periodo que contempla	• 2016-2022
Cobertura geográfica	• Nacional
Equipo evaluador	• Externo
Propósito	• Evaluación formativa y sumativa
Abordaje	• Evaluación dirigida por el país • Evaluación con enfoque ODS
Criterios de evaluación que incorpora	• Criterios OCDE: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. • Criterios Agenda 2030: responsabilidad compartida y equidad.



CONCLUSIONES GENERALES

En la sección 4 del informe se detallan los hallazgos correspondientes a cada una de las subpreguntas de evaluación que se plantearon. Estos hallazgos se derivan del análisis de los datos procesados y, a la vez, fundamentan las conclusiones de la evaluación. En la sección 5 del informe se presentan las conclusiones detalladas para cada subpregunta evaluativa. A continuación, se ofrece un resumen de las conclusiones generales.

Sobre la valoración general de la ENB2

La ENB2 representa un salto cualitativo significativo respecto a su predecesora, la ENB1, al adoptar el desafío de ser el instrumento de implementación de la PNB 2015-2030 y al proponer un enfoque innovador de coordinación intra e interinstitucional para la gobernanza de la biodiversidad en Costa Rica. Aunque se reconocen limitaciones, la ENB2 sobresale como una experiencia singular y destacable en la implementación de políticas públicas, completando el ciclo de una ley (Ley de Biodiversidad) que cuenta con una política pública (PNB) implementada a través de un plan de acción (ENB2). Sin embargo, el análisis realizado también señala temáticas críticas que necesitan atención urgente, como el manejo de agroquímicos y tráfico de especies amenazadas. Además, identifica temas importantes que no se consideraron en el diseño de la ENB2, como el saneamiento de aguas y la conservación de ecosistemas oceánicos profundos.

Sobre el diseño de la ENB2

El diseño de la ENB2 se caracterizó por un enfoque altamente participativo, involucró a más de 1,000 personas en talleres y encuentros. Sin embargo, este alto nivel de participación condujo a una multiplicidad de enfoques de planificación que conviven en la ENB2, como el sectorial, el intersectorial, el de amenazas prioritarias, el territorial y el de agendas de grupos prioritarios. Esta diversidad de enfoques ha limitado la claridad programática de la ENB2 y, en algunos casos, su capacidad para abordar de manera directa las principales causas de pérdida y deterioro de la biodiversidad. Además, el diseño presenta limitaciones metodológicas; como un número excesivo de metas en un mismo nivel en la estructura de planificación; variedad de tipos de metas; falta de claridad en la jerarquía de metas; uso de términos ambiguos; desalineación entre indicadores y metas; ausencia de línea base y protocolos de medición; falta de una teoría de programa completa y limitaciones en los procesos de ajuste y actualización de metas.

Sobre la implementación de la ENB2

La ENB2 se puede caracterizar como una Estrategia esencialmente del Estado, implementada por entidades públicas vinculadas al sector ambiental, con una participación menor del sector pesquero y marginal del sector agrícola. Entre los aspectos más notables de la implementación de la ENB2 destacan: (i) un sistema de seguimiento de metas que opera de forma continua y consistente; (ii) una estructura de gestión sólida y (iii) un mecanismo de rendición de cuentas público a través de una plataforma en línea. La ENB2 ha tenido un efecto catalizador en la gestión de la biodiversidad, acelerando procesos y facilitando la resolución de problemas. Su implementación ha elevado el perfil político de temas antes relegados. La integración de Mideplan en el CGS y la inclusión de la ENB2 en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 han fortalecido su posición institucional. El avance en la implementación de sus metas ha establecido bases sólidas para su continuidad y actualización, creando oportunidades para ampliar su cobertura e impacto.



Sobre los logros y resultados de la ENB2

Los resultados de la evaluación muestran un alto nivel de cumplimiento de las metas de la ENB2. Extrapolando el desempeño mostrado en el periodo 2016-2022, se puede esperar que la ENB2 finalice su implementación con un nivel de cumplimiento muy alto. Sin embargo, cumplir metas no garantiza la eficacia con respecto a resultados e impactos en la biodiversidad. Se identificaron varias razones que afectan esta eficacia, como deficiencias en la formulación de ciertas metas, la interpretación flexible de las metas por parte de las entidades ejecutoras, limitaciones en el seguimiento del avance y falta de líneas base y de protocolos de monitoreo para los indicadores de las metas. El sistema de seguimiento de la ENB2 se enfoca principalmente en el avance en la implementación de las metas, pero no registra datos sobre los resultados de conservación. Además, los esfuerzos actuales del país para desarrollar sistemas de monitoreo del estado de la biodiversidad no permiten aún evaluar el impacto de las metas de la ENB2 en materia de conservación. Esta limitación hace difícil evaluar la eficacia de la implementación de las metas, ya que aunque se conoce el grado de avance en su implementación, no se cuenta con información para determinar su contribución real a la conservación de la biodiversidad nacional.

Al tomar en cuenta las consideraciones anteriores, se observa que las condiciones dadas son propicias para plantear un proceso de actualización de la Estrategia que conduzca a una mejor integración con otros sectores, como el agrícola, turístico, salud y financiero, involucrando a los actores gubernamentales y no gubernamentales que se relacionan de manera directa con la pérdida y el deterioro de la biodiversidad. Esto permitiría ampliar el enfoque actual de la Estrategia, centrado principalmente en la gestión de la biodiversidad, hacia un mayor impacto en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad del país.

RECOMENDACIONES GENERALES

Las recomendaciones ofrecen sugerencias específicas y orientadas a la acción, las cuales se derivan de las conclusiones de la evaluación. En la sección 6 del informe se encuentra la lista completa de recomendaciones. A continuación, se presenta una selección de recomendaciones generales que se consideran prioritarias por sus implicaciones en la actualización de la Estrategia y por su potencial para mejorar la implementación de metas de la ENB2. Para simplificar su lectura, análisis y eventual adopción, para cada recomendación se indica a qué instancia o actor se dirige, así como el plazo recomendado para su implementación: corto plazo (1-2 meses) y a mediano plazo (2-5 años).



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo	Dirigido a
Ampliar la participación intersectorial de entidades gubernamentales en la implementación de metas	• Aumentar la participación en la implementación de metas de entidades de gobierno de otros sectores, más allá del ámbito ambiental, como agricultura, salud, turismo, aguas, hacienda, finanzas, etc., conforme al marco legal, competencias y capacidades reales de cada entidad respecto a la gestión de la biodiversidad. • Para esto, se sugiere partir de un diseño intencional (lógica causal) que permita mapear a las instituciones relevantes para atender las causas de pérdida de la biodiversidad priorizadas.	Corto plazo	UG/CSG
	• Repetir el ejercicio que se realizó para el diseño de la ENB2 y utilizar los datos sobre gasto público en biodiversidad y de fondos de cooperación internacional para mapear las entidades públicas con asignaciones presupuestarias destinadas a la conservación de la biodiversidad e inversiones conexas, para incrementar su involucramiento y compromiso con las acciones de la Estrategia.	Mediano plazo	UG CSG
Incorporar a otros actores relevantes en el proceso de actualización de la Estrategia	• Para la actualización de la Estrategia, considerar en el diseño intencional (lógica causal), tanto a actores públicos como privados, vinculadas con las principales causas de pérdida de biodiversidad, como el uso de agroquímicos, pesca comercial, saneamiento del agua, infraestructura, plásticos, entre otros. • Incluir en este diseño a todos los actores sociales que podrían percibir afectaciones positivas y negativas de las intervenciones que se planteen en la actualización de la Estrategia. Se recomienda el uso de una metodología especializada para este tipo de análisis de actores, por ejemplo, Mapeo de alcances. • Para cada actor social identificado se deben diseñar estrategias de intervención¹ diferenciadas (fortalecimiento, sensibilización y movilización, diálogo y negociación, gestión de conflictos, etc.) según el cambio que se quiera observar en ese actor.	Corto plazo	UG CSG
	• Para la implementación de las estrategias de intervención propuestas, considerar la articulación con potenciales aliados² como la academia, organizaciones ambientalistas, centros de investigación y medios de comunicación, que cuenten con una agenda de trabajo favorable para la conservación de la biodiversidad.	Mediano plazo	
	• Durante la actualización de la Estrategia, considerar la inclusión de mecanismos de articulación con otros sectores a través de la vinculación de la Estrategia con políticas, planes y estrategias ambientales en implementación que aborden temas específicos que se relacionan con las principales causas de pérdida de biodiversidad. Esto permitiría que la Estrategia aborde estas temáticas ambientales, fundamentales para la conservación e integridad de la biodiversidad, sin necesidad de asumir la gestión directa en todos estos ámbitos.	Mediano plazo	Minae

¹ En su acepción técnica, según la metodología de [Mapeo de alcances](#).

² En su acepción técnica, según la metodología de [Mapeo de alcances](#).



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo	Dirigido a
Promover la territorialización de la gestión de la biodiversidad	• Avanzar en la implementación de acciones de conservación de la biodiversidad en el ámbito municipal, involucrando a gobiernos locales prioritarios para la implementación de las metas de la Estrategia.	Mediano plazo	UG CSG
	• Proveer a la UG de los recursos y los mecanismos de coordinación necesarios para la territorialización efectiva de las acciones de gestión de la diversidad, en coordinación con los gobiernos locales, en el marco de la implementación de las metas de la Estrategia.	Mediano plazo	Minae
Formular un diseño intencional estratégico y riguroso	• Como parte del proceso de actualización de la Estrategia, formular un diseño intencional (lógica causal) sobre la base de datos científicos y criterios expertos que permita abordar directamente las causas priorizadas de pérdida y deterioro de la biodiversidad. • Programar espacios posteriores para la socialización y validación del diseño intencional propuesto, con base en una sólida fundamentación técnico científica.	Corto plazo	UG CSG
Priorizar amenazas críticas a la biodiversidad	• En la actualización de la Estrategia, elevar el perfil de severidad y urgencia de varias amenazas críticas a la biodiversidad que se contemplan en la ENB2, pero que han recibido poca atención, como uso de agroquímicos, saneamiento de aguas, pesca de tiburones, comercio de otras especies amenazadas e interacciones negativas con la vida silvestre. • Integrar en el diseño programático de la Estrategia otros temas emergentes críticos para la conservación de la biodiversidad como biología sintética, acidificación de zonas costeras, protección de ecosistemas oceánicos profundos y conservación de especies migratorias.	Corto plazo	UG CSG
	• Complementar y mantener actualizado el inventario y priorización de causas de pérdida y degradación de la biodiversidad con evidencia científica y criterios de expertos.	Mediano plazo	UG CSG
	• Con el propósito de evitar una ampliación inviable en el número de acciones que se implementan bajo la Estrategia, se recomienda considerar otras formas y mecanismos complementarios para abordar estas temáticas, más allá de la inclusión de nuevas metas de gestión. Por ejemplo, podría contemplarse la formulación de metas de coordinación, de articulación o incluso de asesoramiento en temas de biodiversidad para otros planes e iniciativas estatales en curso que abordan de manera directa ciertas amenazas críticas a la biodiversidad.	Mediano plazo	Minae
Alinear esfuerzos con la elaboración del VII Informe del estado de la biodiversidad	• Alinear la metodología y proceso de elaboración del VII Informe del estado de la biodiversidad con metodología y procedimiento para la actualización de la Estrategia, asegurando una coordinación eficaz y maximizando sinergias entre ambos procesos.	Corto plazo	Minae
	• Aprovechar los datos y análisis del VII Informe del estado de la biodiversidad para informar el proceso de actualización de la Estrategia con información precisa y de calidad.	Corto plazo	UG CSG



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo	Dirigido a
Definir propósitos y alcances funcionales para las consultas y procesos participativos en el diseño	• Clarificar los propósitos y alcances de los espacios participativos en el proceso de actualización de la Estrategia, priorizando la validación de propuestas técnicas y el análisis de su viabilidad social sobre la mera recolección de insumos o la formulación participativa de propuestas de acciones. • Diseñar procesos de socialización y consulta con una intencionalidad clara, definiendo si serán espacios abiertos, por invitación u otra modalidad de convocatoria, según los objetivos establecidos. • Asegurarse de que las metodologías de socialización y consulta sean adecuadas para las diversas audiencias que se requiere convocar, tales como científicos, legisladores, pueblos indígenas, colectivos de mujeres, empresarios, comunidades locales, etc. Esto implica considerar no solo talleres, sino también otras instancias como grupos focales, entrevistas grupales y entrevistas individuales en profundidad.	Corto plazo	UG CSG
Adecuar recursos requeridos para la gestión de la Estrategia	• Ajustar los recursos y capacidades requeridas para la gestión y seguimiento de la Estrategia, en función de los acuerdos tomados, garantizando que la UG y el CGS dispongan de los recursos necesarios (financieros, humanos, técnicos, tecnológicos, equipamiento y otros) para cumplir con las responsabilidades y procesos que se le asignen. • En caso de que no sea factible la consecución de los recursos requeridos, se recomienda ajustar el diseño propuesto y asignación de responsabilidades según la disponibilidad real de recursos.	Corto plazo	Minae

Adicionalmente, se propone una serie de recomendaciones de corte metodológico para tomar en cuenta durante el proceso de actualización de la Estrategia:

Recomendación metodológica 1: formular un diseño intencional (lógica causal) basado en una metodología de planificación especializada para este tipo de temas ³ .			
Recomendaciones específicas		Plazo	Dirigido a
• Diferenciar claramente entre: - Las acciones por implementar por las entidades ejecutoras. - Los efectos deseados (outcomes), entendidos como cambios observables en actores sociales debido a las acciones que implementan por las entidades ejecutoras. - Los impactos esperados, entendidos como cambios en la conservación e integridad de la biodiversidad y su contribución a mejorar las condiciones de vida de diversos grupos sociales. • Las acciones de las entidades ejecutoras deben estar coordinadas y contribuir al logro de los efectos esperados. Esto no implica una relación uno a uno, sino que varias acciones pueden contribuir al logro de un mismo efecto. • Asegurarse de que las acciones propuestas están en el ámbito de control de las entidades ejecutoras, es decir, que las entidades cuentan con los recursos y capacidades para implementarlas. • Los efectos deseados pueden formularse como cambios de comportamiento en actores clave que se identifican durante la planificación (lo que incluye a los actores que podrían percibir afectaciones positivas y negativas de las intervenciones planteadas en la actualización de la Estrategia).		Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia

³ Por ejemplo los Estándares abiertos para la práctica de la conservación.



• Considerar que: - El seguimiento de las actividades puede llevarse a cabo de manera semestral. - El seguimiento de los resultados puede llevarse a cabo de manera anual o bianual. - El seguimiento del impacto puede realizarse de forma espaciada y sobre la base de información secundaria disponible. - El seguimiento de actividades puede operativizarse mediante la verificación del logro de productos (bienes y servicios que resultan de la implementación de una actividad). - Tanto el seguimiento de los resultados como el seguimiento de impactos suelen requerir acciones de monitoreo específicas que deben planificarse y presupuestarse.	Corto plazo	UG CSG
Recomendación metodológica 2: consideraciones con respecto a la formulación de los indicadores de la Estrategia.		
Recomendaciones específicas	Plazo	Dirigido a
• Separar los indicadores en tres categorías: - Indicadores de gestión (productos) – a ser monitoreados semestralmente ⁴. - Indicadores de efectos (cambios de comportamiento de actores clave vinculados con las causas de pérdida y deterioro de la biodiversidad) con señales de progreso a ser monitoreados cada 1-2 años⁵. - Indicadores de impacto (estado de la biodiversidad) – a ser monitoreados cada 4-5 años⁶. - Establecer definiciones técnicas precisas en la formulación de los indicadores (por ejemplo, producción bajo prácticas productivas sostenibles), asegurando una interpretación uniforme y consistente. - Contar con una línea base, protocolo de medición y registro de metadatos para cada indicador, garantizando la comparabilidad de los datos a través del tiempo. • Ante la inexistencia de datos para contar con línea base para todos los indicadores considerar: - Usar datos de fuentes secundarias (no oficiales) en caso de que existan. - En caso de que no sea viable contar con la información requerida sustituir el indicador por indicadores proxy. • Para todos los indicadores seleccionados verificar que la información requerida para la medición de los indicadores esté disponible y sea viable su recolección; en caso contrario, considerar el uso de indicadores proxy. • Para indicadores de efectos e indicadores de impacto, considerar el uso de información secundaria relevante y confiable. • Considerar la formulación de los indicadores de impacto como tendencias (sube, se mantiene o baja), lo que permite una evaluación clara de las tendencias en el tiempo del estado de conservación de la biodiversidad.	Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia
• Impulsar y fortalecer los procesos de documentación y sistematización de investigaciones, casos de estudio, proyectos y otras iniciativas que generen datos útiles para el levantamiento de las líneas base de los indicadores de la Estrategia.	Minae	Corto plazo

⁴ El avance en la implementación de la Estrategia se podría reportar en función de los productos alcanzados. Esta información podría servir además como base para los reportes de avance al PND.

⁵ Los avances en el logro de resultados de la Estrategia se reportarían en función de indicadores de efecto.

⁶ Por ejemplo: Índice de Abundancia de Especies; Índice de la Lista Roja de Especies la UICN; Fragmentación del Hábitat; Calidad del hábitat; Cambio en el Uso de la Tierra; Índice de la Lista Roja de Ecosistemas de la UICN; Estado de los Ecosistemas Acuáticos; Presencia de Especies Invasoras; Tendencias en la Población de Especies Clave; Conectividad del Paisaje; Salud de los Corales; etc.



1. INTRODUCCIÓN

El presente documento se refiere al informe final de la evaluación integral con enfoque en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB2) de Costa Rica 2016-2025. Esta es una evaluación que se incluye en la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública “Rogelio Fernández Güell” (PNDIP) 2023-2026 y fue coordinada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) de forma conjunta con el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), además, contó con el apoyo técnico y financiero del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) a través del proyecto de Fomento de una cultura de evaluación y de aprendizaje en América Latina con proyección global (Focelac+).

1.1 Marco institucional de la evaluación

Como seguimiento de los procesos definidos en la metodología de conformación de la ANE, el sector ambiente y energía, a través de la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente (Seplasa) del Minae, identificó la ENB2 como una iniciativa propensa a ser evaluada debido a su carácter estratégico en términos de la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad en Costa Rica.

Esta solicitud ha sido priorizada por el Mideplan en el ámbito nacional, a partir de la información proporcionada por el Minae. Además, con el apoyo técnico del proyecto Focelac+ y junto con las contrapartes institucionales, se identificó como prioritario realizar la evaluación con un enfoque de ODS.

Este ejercicio evaluativo se plantea desde una modalidad de evaluación dirigida por el país con foco en la Agenda 2030, destacando el papel de Mideplan como instancia que se encarga de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno de Costa Rica y del Minae como ente rector del sector ambiente y energía y coordinador de la ENB2.

1.2 Objeto de evaluación

La ENB2 surge como una respuesta integral del Gobierno Central a la problemática identificada en materia de biodiversidad en Costa Rica. La ENB2 operacionaliza la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030 (PNB) y su diseño se basó en un enfoque de derechos humanos, gestión por resultados y enfoque basado en ecosistemas, reconociendo el papel de los pueblos indígenas, las mujeres y las comunidades locales. La ENB2 busca, además, atender los compromisos internacionales y nacionales asumidos por el país y en particular el alineamiento con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como los objetivos del Plan Estratégico 2011-2020 de la Convención de Diversidad Biológica (CBD). La ENB2 se estructura en 4 ejes, 7 temas estratégicos, 23 metas globales y 100 metas nacionales para promover la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad en Costa Rica.

1.3 Justificación de la evaluación

La evaluación de la ENB2 de Costa Rica se justifica por su relevancia estratégica en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, así como por su alineación con la Agenda 2030 y los ODS. Considerando que la ENB2 no se ha evaluado anteriormente, este ejercicio representa una oportunidad para mejorar su diseño y gestión y contribuye al cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales en materia am-



biental y de desarrollo sostenible. Se espera que esta evaluación evidencie áreas de mejora y proporcione valiosa información para la planificación de futuras acciones y la actualización de la Estrategia, reforzando así el compromiso de Costa Rica con la conservación de su biodiversidad y el desarrollo sostenible. De manera más específica, se espera que el uso de los resultados de esta evaluación se amplifique mediante la elaboración de una respuesta de gerencia por parte de las entidades ejecutoras de la ENB2, así como un plan de acción que detalle cómo se implementarán las recomendaciones aceptadas. Este plan podrá incorporar tanto acciones correctivas para implementar en el plazo que resta de la ENB2, así como acciones de mejora para el proceso de actualización de la Estrategia, que se realizará en 2025.

Esta evaluación brinda, además, la primera oportunidad para implementar la Guía de evaluación para conectar las prioridades nacionales con los ODS del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), Unicef, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y Eval SDG, la cual ofrece orientaciones para diseñar e implementar evaluaciones desde un enfoque ODS.

1.4 Evaluación con enfoque en ODS

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción adoptado por los Estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Se centra en la paz y la prosperidad de las personas y el planeta, tanto en el presente como en el futuro. La Agenda establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son una llamada universal a la acción para erradicar la pobreza proteger el ambiente y el clima y asegurar que las personas en todo el mundo puedan disfrutar de paz y de prosperidad. Estos objetivos están interconectados y se espera que se cumplan, para el año 2030. Incluyen metas e indicadores específicos en áreas como la educación, la salud, la igualdad de género, el trabajo decente, la acción climática y la justicia social. La Agenda 2030 es única en su alcance y reconocimiento de que el desarrollo sostenible requiere una colaboración entre todos los países para abordar los desafíos globales de manera integrada e indivisible.

Una de las características distintivas de esta evaluación es su enfoque en los ODS y en la Agenda 2030. Los países han asumido compromisos para lograr un desarrollo sostenible en los próximos 7 años, lo cual incluye aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales. Para esto, además de la necesidad de implementar acciones que cumplan con los ODS, los países se comprometieron a realizar evaluaciones periódicas e inclusivas del progreso en el ámbito local, nacional, regional y mundial, a partir de las instituciones y mecanismos existentes (ONU, 2015). Siendo la evaluación una herramienta técnica y política idónea para valorar el alineamiento de las políticas nacionales con la Agenda 2030, se promueve el desarrollo de evaluaciones dirigidas por los países, como esta, que analicen el progreso de los ODS en el ámbito nacional y su contribución al cumplimiento de los objetivos del sector ambiente.

1.5 Objetivo de la evaluación

El objetivo de esta evaluación es valorar los principales resultados de la Estrategia Nacional de Biodiversidad en el periodo 2016-2022, identificando oportunidades de mejora y su contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. Esto incluye la evaluación del diseño y la implementación de la Estrategia, así como la identificación de resultados para determinar fortalezas y áreas de mejora y determinar su contribución a los ODS y la Agenda 2030. Además, la evaluación busca proporcionar recomendaciones que sirvan como insumos para la toma de decisiones sobre la mejora de la implementación de la Estrategia y su actualización.



1.6 Actores involucrados en la gestión de la evaluación

En el proceso de evaluación de la ENB2, varios actores desempeñan funciones diferenciadas. Mideplan actúa como ente promotor y orientador, asegurando la credibilidad y calidad del proceso, en tanto Minae, en su rol de entidad coordinadora de la ENB2, solicita y acompaña la evaluación brindando su experiencia técnico-temática al proceso. El proyecto Focelac+ proporciona asesoramiento técnico y financiamiento a las instancias coordinadoras de la evaluación. Representantes de estas tres instancias conforman un Equipo Técnico (ET) que se encargó de gestionar y supervisar el desarrollo de la evaluación, mientras que un Equipo Directivo toma decisiones estratégicas.

Adicionalmente, al ET, se sumaron también representantes de otros departamentos del Minae, representación indígena y la cooperación internacional, que durante el proceso aportaron sus conocimientos y experiencia en la temática de gestión de la biodiversidad para enriquecer los resultados de esta evaluación. Por último, el Equipo Evaluador (EE) estuvo compuesto por un equipo interdisciplinario de tres profesionales (un experto en evaluación, un experto en biodiversidad y una persona joven evaluadora) con experiencia en temas de ambiente, quienes tuvieron a cargo elaborar el diseño metodológico e implementar el plan de trabajo de la evaluación.

1.7 Uso de los resultados de la evaluación

Con esta evaluación, se busca mejorar la gestión de la ENB2 al evaluar aspectos clave que se relacionan con su diseño, ejecución y logro de resultados, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia de los esfuerzos nacionales en la conservación de la biodiversidad. De manera más específica, se prevé utilizar los resultados de esta evaluación en la actualización de la Estrategia, utilizando la evidencia generada para adaptarla y mejorarla en el contexto del nuevo Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, un compromiso asumido en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Biodiversidad (COP15) en diciembre de 2022, celebrada en Montreal, Canadá.

En términos operativos, según lo establecido en el Manual de Evaluación de Mideplan, al concluir el proceso de evaluación, las entidades responsables deben elaborar una respuesta de gerencia y un plan de acción para implementar las recomendaciones sugeridas en el informe final.

1.8 Estructura y contenido del informe

El contenido del informe está estructurado en seis secciones. En la primera sección (Capítulo 2) se describe la teoría de la intervención, lo que proporciona contexto sobre la problemática, los objetivos, los actores clave y la lógica causal de la intervención. La segunda sección (Capítulo 3) detalla el diseño y proceso de evaluación, lo que incluye aspectos metodológicos como fuentes de información, muestra y métodos de análisis de datos. En la tercera sección (Capítulo 4) se abordan los hallazgos de la evaluación y se ofrece una visión detallada de los resultados para cada una de las preguntas y subpreguntas de evaluación que se plantearon. Las conclusiones, en la cuarta sección (Capítulo 5), ofrecen valoraciones y juicios evaluativos sobre los hallazgos y su relación con las interrogantes de evaluación.

Las recomendaciones en la quinta sección (Capítulo 6) proponen acciones prácticas, sugerencias y alternativas por considerar para mejorar el desempeño y la eficacia de la ENB2. Finalmente, los anexos del informe proporcionan información adicional y apoyo para ampliar su comprensión, como los términos de referencia de la evaluación, el documento de plan de trabajo, la lista de personas que participaron, entre otros aspectos.



2. DESCRIPCIÓN DE LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN

La Teoría de la Intervención (TI) es una herramienta útil al proporcionar un marco de interpretación y análisis que explica cómo los recursos asignados proveen los insumos para actividades específicas que, a la vez, generan productos, cambios y beneficios en la sociedad a corto, mediano y largo plazo. Cada programa tiene una lógica interna que explica por qué se implementan ciertas acciones y de qué forma se espera que estas acciones conduzcan a los resultados que se desean (Stockmann y Meyer, 2016).

En el contexto de este informe, se aspira que la descripción de la TI de la ENB2 contribuya a una mejor comprensión de la intencionalidad y lógica interna de la intervención. Cabe resaltar que esta TI se basa en elementos tomados del documento de diseño original de la ENB2, reflejando su conceptualización inicial. El EE se dio a la tarea de sistematizar estos elementos en función de una TI y de ampliar el nivel de detalle y la descripción de ciertos de sus elementos, particularmente en cuanto al problema que aborda, sus insumos, actividades, productos, efectos e impactos, con el propósito de brindar una visión más detallada de esta. La implementación efectiva de la TI de la ENB2, es decir, lo que finalmente se llevó a cabo forma parte de los hallazgos de esta evaluación y se aborda en el Capítulo 4 de este informe.

2.1 Contexto del diseño de la ENB2

Según el Sexto Informe Nacional ante el CBD, Costa Rica destaca en el ámbito mundial por su biodiversidad, albergando una gran variedad de ecosistemas, especies y genes en un territorio relativamente pequeño. En 2015 en el país se reportaron un estimado de 121,693 especies conocidas, de las cuales 1337 eran líquenes, 9500 plantas vasculares, 252 celenterados, 317 anélidos, 2149 moluscos, 1085 crustáceos, 229 equinodermos, 103 491 invertebrados, 1729 peces marinos y de agua dulce, 241 reptiles, 201 anfibios, 912 aves y 250 mamíferos (Minae, 2018).

Hasta el año 2022, aún no se había establecido con precisión la cifra total de especies de insectos en el territorio nacional, aunque solo en el Área de Conservación Guanacaste ya se han identificado 150,000 especies y se anticipa que la cifra total supere las 350,000 especies, casi igual a la estimación global para el país en años previos. En cuanto a otros grupos taxonómicos, se documentaron 200 especies de bromelias en el país, de las cuales 4 son endémicas. Se reportan 14 especies de escorpiones, 300 de libélulas, siendo notorio que en el país habita la libélula de mayor tamaño en el ámbito mundial. Además, se ha registrado la presencia de 14 especies de tortugas, 6 marinas y 8 terrestres. Es destacable que, a pesar de su tamaño reducido, el país alberga el 42 % de las familias de tortugas en el ámbito mundial. Sin embargo, se observa una pérdida y deterioro de la biodiversidad, evidenciado por un aumento del 12.9 % en el número de especies amenazadas entre 2011 y 2014 según la Lista Roja de la UICN (Sinac, 2014^a y PEN, 2015).

Desde el punto de vista de la diversidad genética, la biodiversidad de Costa Rica es relevante debido a la variabilidad de especies de flora y fauna, incluyendo parientes silvestres de cultivos importantes para la agricultura mundial. Esta riqueza se traduce en servicios ecosistémicos que benefician a las personas y a diversas actividades económicas y culturales. La economía del país ha evolucionado hacia el turismo y servicios relacionados, capitalizando la inversión en la conservación de la biodiversidad a través de áreas protegidas y corredores biológicos. El turismo, impulsado por la naturaleza y la biodiversidad es un sector clave que genera empleo y estimula el desarrollo económico. Las áreas protegidas, tanto marinas como terrestres, las zonas de bosques remanentes en propiedades privadas y los corredores biológicos, contribuyen a la reproducción de especies comerciales y proveen beneficios indirectos a la industria, agricultura y sectores de servicios. Además, los territorios indígenas albergan elementos de biodiversidad fundamen-



tales para la vida de los pueblos indígenas, aportando a su cultura, alimentación, medicina tradicional y otros aspectos.

En el Anexo A del documento de la [Estrategia Nacional de Biodiversidad 2](#) se resumen los resultados del diagnóstico participativo sobre el estado de la biodiversidad en Costa Rica que se realizó en el 2015 como paso previo para la elaboración de la ENB2.

2.2 Marco normativo

Costa Rica cuenta con una [Ley de Biodiversidad](#) (Ley n.º 7788) aprobada en 1998, su respectivo reglamento (Decreto Ejecutivo 34433) aprobado en 2008 y múltiples decretos asociados con la conservación de la biodiversidad. Esta ley es una de las primeras leyes integrales en el mundo en abordar la protección y conservación de la biodiversidad. Esta ley establece medidas para la protección de los recursos genéticos y promueve la investigación y el uso sostenible de los recursos naturales. Además, busca regular el acceso a los recursos genéticos y garantizar la equidad en el reparto de beneficios derivados de su uso. La ley también Costa Rica cuenta con una Ley de Biodiversidad (Ley n.º 7788) aprobada en 1998, su respectivo reglamento (Decreto Ejecutivo 34433) aprobado en 2008 y múltiples decretos asociados con la conservación de la biodiversidad. Esta ley es una de las primeras leyes integrales en el mundo en abordar la protección y conservación de la biodiversidad. Esta ley establece medidas para la protección de los recursos genéticos y promueve la investigación y el uso sostenible de los recursos naturales. Además, busca regular el acceso a los recursos genéticos y garantizar la equidad en el reparto de beneficios derivados de su uso. La ley también reconoce el valor cultural de la biodiversidad y la importancia de la participación comunitaria en su conservación. La [Política Nacional de Biodiversidad](#) (PNB) de Costa Rica, vigente desde 2015 hasta 2030, ofrece una visión a largo plazo.



Cuadro 3. Visión desde la PNB

“Procurar la conservación, el uso sostenible y la resiliencia de la biodiversidad; promoviendo el desarrollo económico inclusivo, ampliando la participación social para la conservación y gestión de la biodiversidad, procurando la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la misma y asegurando y reconociendo el respeto a las diferentes formas de conocimiento e innovación (principalmente las que corresponden a las comunidades locales y los pueblos indígenas, a través de la aplicación de medidas efectivas que aseguren el bienestar de las personas y del ambiente)”.

⁷ Como por ejemplo: Decreto N.º 39118-MINAE Oficialización de la política nacional de la biodiversidad; Decreto N.º 29680-MINAE Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Nacional de Gestión para la Biodiversidad; Decreto N.º 33697-MINAE Reglamento para el Acceso a los Elementos y Recursos Genéticos y Bioquímicos de la Biodiversidad en condiciones ex situ; Decreto N.º 32553 Manual de Procedimientos para Realizar Investigación en Biodiversidad y Recursos Culturales en las Áreas de Conservación; Decreto Ejecutivo N.º 39341-MINAE Reglamento para la aplicación de las sanciones administrativas en materia de acceso no autorizado a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos; Decreto Ni 40932-MP-MJP Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas.



La PNB propone nueve principios y cuatro ejes para abordar de manera integral la problemática sobre el estado de la biodiversidad, integrando el análisis de las presiones directas y las causas subyacentes que conducen a la pérdida y deterioro de la biodiversidad.

Cuadro 4. Principios de la PNB

- El valor de la biodiversidad, sus bienes y servicios
- El bien común
- La corresponsabilidad
- El reconocimiento y respeto a la diferencia cultural-Interculturalidad
- La sostenibilidad
- La descentralización
- La intersectorialidad
- La participación
- La solidaridad

Cuadro 5. Ejes de la PNB

- **Eje 1.** Mejorar las condiciones y resiliencia de la biodiversidad, salvaguardando la integridad de los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.
- **Eje 2.** Promover el desarrollo económico, socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, potenciando oportunidades y reduciendo los efectos negativos sobre la biodiversidad.
- **Eje 3.** Fortalecer la participación social en la gestión de la biodiversidad y la distribución justa y equitativa de sus beneficios y reducir la vulnerabilidad de poblaciones menos favorecidas, donde hay ecosistemas esenciales, amenazados y de alto valor ecológico.
- **Eje 4.** Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión intersectorial e institucional vinculada a la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción 2016-2025, conocida como ENB2, se enmarca en la Política Nacional de Biodiversidad de Costa Rica 2015-2030, lo que constituye el marco de política pública para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en Costa Rica ;, siendo la Estrategia el principal instrumento de implementación de la PNB 2015-2030.

2.3 Problemática que aborda la ENB2

El principal desafío de la Política Nacional de Biodiversidad y el problema central de la ENB2 es la pérdida y degradación de la biodiversidad, que impacta tanto en el bienestar actual como en el futuro de la humanidad. La biodiversidad es esencial para la vida y sustento humano, proporcionando servicios ecosistémicos fundamentales como la regulación del ciclo hidrológico y la fertilidad del suelo. Además, sustenta actividades económicas como el turismo, la pesca y la agricultura. Asimismo, tiene un valor cultural y espiritual que trasciende su valor económico.

El análisis de la biodiversidad en Costa Rica revela desafíos significativos que afectan al país y a su población. Estos retos se derivan de una serie de presiones directas e indirectas que ponen en peligro la integridad y la salud de los ecosistemas y las especies que los componen.

⁸ En el Anexo B del documento de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2 se aborda el marco legal asociado a los temas estratégicos de la ENB2.



Presiones directas sobre la biodiversidad:

- **Pérdida y destrucción del hábitat:** la conversión de tierras naturales para la agricultura, la urbanización y la infraestructura, así como la deforestación, reducen o fragmentan el hábitat disponible para las especies, lo que lleva a la pérdida de biodiversidad.
- **Extracción insostenible y sobreexplotación:** la caza, el tráfico de especies, la pesca insostenible y la extracción de recursos forestales y marinos más allá de los límites de renovación conducen al agotamiento de las poblaciones de especies y la degradación de los ecosistemas.
- **Contaminación y sedimentación:** la contaminación del agua, el suelo y el aire, así como la sedimentación en cuerpos de agua, como resultado de actividades industriales, agrícolas y urbanas, tienen efectos devastadores en la biodiversidad y los ecosistemas.
- **Invasión de especies exóticas:** la introducción de especies no nativas que compiten con las especies autóctonas por recursos y hábitats, así como la proliferación de especies invasoras, puede desequilibrar los ecosistemas y amenazar la supervivencia de las especies nativas y los servicios ecosistémicos que brindan.
- **Cambio climático:** el aumento de las temperaturas, los cambios en los patrones de precipitación y los fenómenos climáticos extremos alteran los ecosistemas y ponen en riesgo la supervivencia de muchas especies, especialmente aquellas con rangos de distribución restringidos o que dependen de condiciones climáticas específicas.

Presiones indirectas sobre la biodiversidad:

- **Desarrollo económico:** el crecimiento económico impulsado por la agricultura comercial, la industria y el turismo puede conducir a la sobreexplotación de recursos naturales y la degradación del ambiente.
- **Crecimiento demográfico:** el aumento de la población y la urbanización puede ejercer presión sobre los recursos naturales y los ecosistemas, llevando a una mayor fragmentación del hábitat y pérdida de biodiversidad.
- **Marco legal e institucional:** la falta de cumplimiento de las leyes ambientales, la debilidad de las instituciones encargadas de la conservación y la gestión ambiental y la falta de coordinación entre los diferentes sectores puede dificultar la protección efectiva de la biodiversidad.
- **Cambio en los valores culturales y sociales:** el cambio en los valores culturales y sociales, así como en los estilos de vida, puede influir en las actitudes hacia la naturaleza y la biodiversidad, tanto positiva como negativamente.

La pérdida y deterioro de la biodiversidad tiene una serie de efectos negativos significativos, incluyendo:

- **Reducción de servicios ecosistémicos:** la pérdida de biodiversidad disminuye la capacidad de los ecosistemas para proporcionar servicios fundamentales como la regulación del clima, la purificación del agua y la polinización de cultivos.
- **Impacto en la salud humana y ecosistémica:** la pérdida de biodiversidad aumenta el riesgo de enfermedades zoonóticas y antropozoonóticas, afecta la seguridad alimentaria y reduce el acceso a medicinas y recursos naturales tradicionales.



- **Impacto en la economía:** la disminución de la biodiversidad afecta negativamente a sectores económicos clave como la agricultura, el turismo y la pesca, lo que reduce los ingresos y el empleo.
- **Pérdida de identidad cultural:** la pérdida de biodiversidad puede erosionar el conocimiento tradicional y las prácticas culturales asociadas con la naturaleza, así como la conexión espiritual y emocional con el ambiente.

En resumen, la conservación y gestión sostenible de la biodiversidad son fundamentales para garantizar el bienestar humano y el funcionamiento saludable de los ecosistemas. La PNB y la ENB2, como plan de acción, se plantean como problema central a abordar, tanto las presiones directas como las indirectas sobre la biodiversidad, así como comprender y mitigar los efectos de su pérdida para asegurar un futuro sostenible para Costa Rica y el mundo.

2.4 Diseño y estructura de la ENB2

La formulación de la ENB2 (2016-2025) corresponde a un ejercicio de actualización de la primera Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB1), cuyo periodo de implementación fue de 2000 a 2005. La Estrategia vigente consideró en su proceso de elaboración aquellas lecciones aprendidas derivadas del trabajo realizado con la ENB1.

El diseño de la ENB2 adoptó como principios la corresponsabilidad, el reconocimiento y el respeto a la interculturalidad, la intersectorialidad y la descentralización. Además, se desarrolló bajo el enfoque basado en derechos humanos y de género, el enfoque basado en ecosistemas y el enfoque de gestión por resultados que son la base para su implementación.

El proceso de diseño de la ENB2 comenzó con un diagnóstico participativo que incluyó la revisión de información sobre el estado de la biodiversidad y ejercicios de mapas parlantes de servicios ecosistémicos y sus amenazas para el pasado, presente y futuro. Esta etapa involucró la digitalización de datos y análisis detallados de siete regiones y territorios indígenas. Como resultado de este diagnóstico destaca el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas como proveedor importante de servicios ecosistémicos, con más de 194 sitios identificados, distribuidos en sistemas terrestres (61 %), aguas continentales (26 %) y costeros-marinos (13 %).

El proceso de participación ciudadana se realizó entre agosto de 2015 y marzo de 2016, con la celebración de 25 talleres sectoriales, 7 talleres regionales, 13 talleres comunitarios indígenas y 2 encuentros nacionales. Un total de 1,021 personas participaron (46 % mujeres), incluyendo representantes de organizaciones sociales (49 % de las personas participantes), de organizaciones de pueblos indígenas (41 %), instituciones gubernamentales (35 %) y diversos sectores privados (3 %), academia (6 %) y organismos internacionales (6 %). Con esta amplia participación se buscó garantizar una perspectiva inclusiva y diversa en la formulación de la ENB2.



En términos de su estructura, la ENB2 cuenta con siete temas estratégicos, los cuales están alineados con los 4 ejes de la PNB, además, cuenta con 23 metas globales de la ENB2 a mediano plazo (2025) y 100 metas nacionales con temporalidades variables (entre 3 y 10 años).

Cuadro 6. Temas estratégicos de la ENB2

1. Conservación *in situ*: sostenibilidad y conectividad-resiliencia del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.
2. Restaurar y reducir la pérdida o deterioro de elementos importantes de la biodiversidad: ecosistemas terrestres, marinos, dulceacuícolas, vida silvestre, recursos genéticos, impacto adverso y cumplimiento legal.
3. Regularización del Patrimonio Natural del Estado y ordenamiento territorial y espacio marino.
4. Paisajes sostenibles inclusivos.
5. Gobernanza, participación, educación y prácticas culturales para la biodiversidad.
6. Gestión de la información, monitoreo e investigación sobre la biodiversidad.
7. Capacidades, recursos financieros y arreglos institucionales para la biodiversidad.

Cuadro 7. Participación indígena en la formulación de la ENB2

En 2017, el Ministerio del Ambiente y Energía (Minae) de Costa Rica, a través de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio), implementó un cambio significativo al incluir por primera vez la participación de comunidades indígenas en la formulación de políticas ambientales nacionales. Esta apertura se materializó en los procesos de desarrollo de la PNB y ENB2. Los pueblos indígenas respondieron activamente, aportando una serie de propuestas y recomendaciones derivadas de un proceso participativo liderado por Conagebio y facilitado por la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR).

La MNICR ha desempeñado un papel crucial como facilitadora en diversos ámbitos que se relacionan con los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas, promoviendo un enfoque de desarrollo autónomo y de buen vivir. Este compromiso se refleja en su participación en los procesos legislativos y de política pública, apoyada por la Ley de Biodiversidad (Ley n.º 7788, 1998), que asigna a Conagebio la responsabilidad de promover la inclusión indígena en la gestión ambiental.

Durante 2014 y 2015, se llevaron a cabo importantes esfuerzos para integrar la visión indígena en la PNB 2015-2030 y la ENB2, destacando proyectos como la construcción participativa de algunos insumos para la política nacional de la biodiversidad y la formulación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad desde los Pueblos Indígenas. Estos procesos no solo aseguraron la representación de los ocho pueblos indígenas reconocidos en Costa Rica, sino que también resultaron en la inclusión de sus perspectivas únicas en los documentos estratégicos finales.

Los resultados fueron significativos: la PNB adoptó una visión que busca la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, promoviendo la inclusión social y económica y reconociendo el valor de los conocimientos tradicionales indígenas. Por otra parte, la ENB2 incorpora estrategias y metas que reflejan directamente las propuestas indígenas, abarcando, desde la identificación del potencial turístico en territorios indígenas hasta el establecimiento de planes de manejo que integren usos culturales ancestrales.

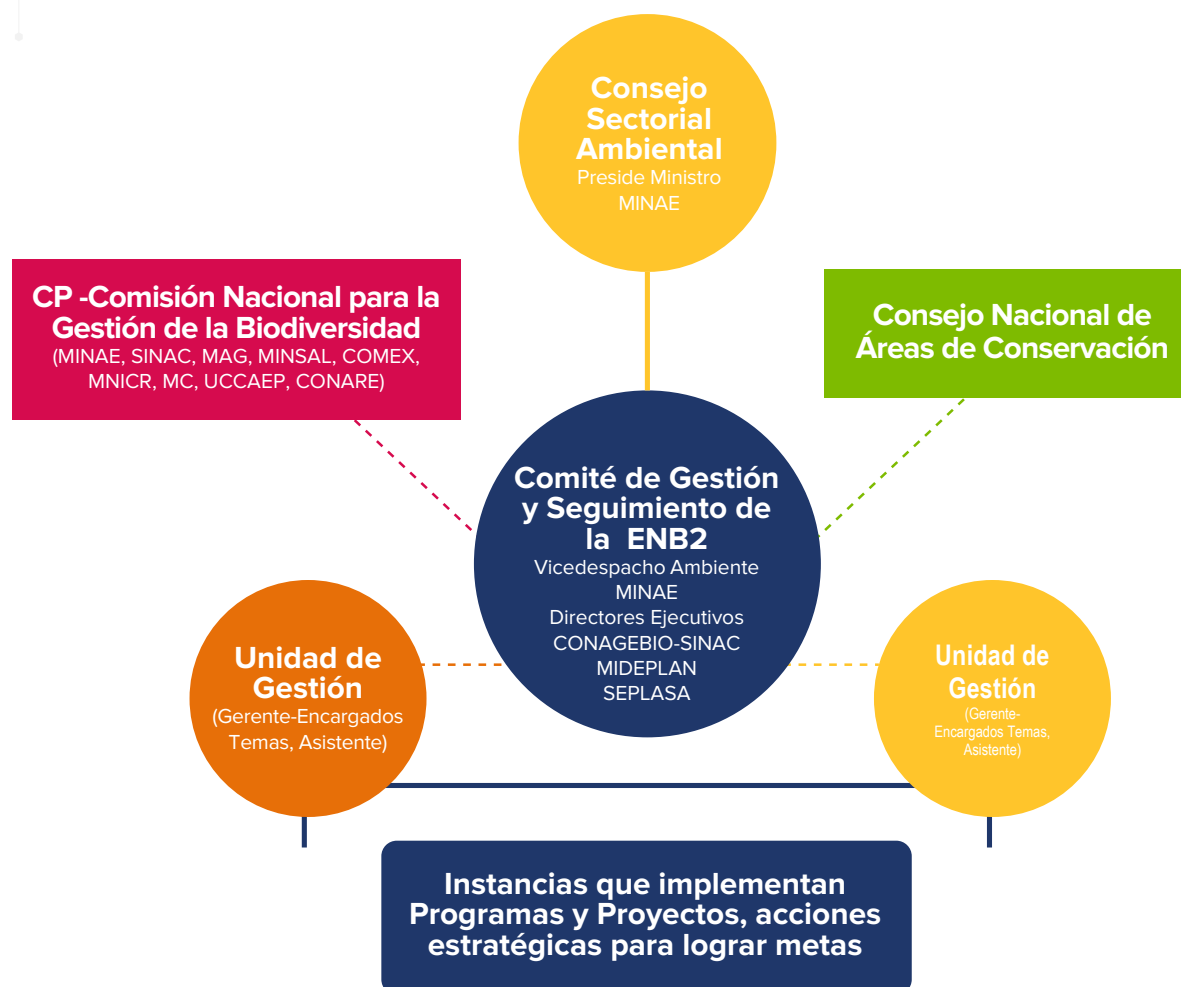
Fuente: elaboración propia a partir del *Resumen de los aportes indígenas a la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad Costa Rica – Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (2017)*

2.5 Modelo de gestión y principales actores de la ENB2

El modelo de gestión de la ENB2, como se concibió en su diseño, consiste en una estructura que involucra varios actores clave, cada uno con roles y funciones específicas. La Figura 1 a continuación presenta una representación gráfica de dicho modelo.



Figura 1. Modelo de gestión de la ENB2, versión actualizada



Fuente: Documento ENB2 (p. 112)

- **Consejo Sectorial Ambiental de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial:** es un órgano de coordinación interinstitucional bajo la responsabilidad del ministro de Ambiente y Energía. Establece vínculos con la Comisión de Gestión y Seguimiento de la ENB2 para facilitar la implementación coordinada de la estrategia en el ámbito ministerial y otras instancias participantes.
- **Comisión Plenaria de Conagebio:** formula políticas para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en Costa Rica, con base en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros acuerdos internacionales. Coordina políticas para el acceso a los recursos genéticos y bioquímicos, garantizando la equitativa distribución de beneficios. Además, es responsable de formular y dar seguimiento a la ENB2, según lo establecido por la Ley de Biodiversidad n.º 7788.
- **Consejo Nacional de Áreas de Conservación:** es el órgano principal de toma de decisiones del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac). Su función incluye coordinar con Conagebio la elaboración y actualización de la ENB2, asegurando un proceso altamente participativo en el marco de cada área de conservación. Además, supervisa el progreso hacia el cumplimiento de las metas globales y nacionales establecidas en la ENB2.
- **Comité de gestión y seguimiento de la ENB2 (CGS):** este ente actúa como el articulador entre el nivel de orientación de políticas y el nivel técnico de implementación, seguimiento y evaluación de pro-



gramas y proyectos. Está compuesto por el Minae (Viceministerio de Ambiente, la Dirección Ejecutiva del Sinac y la Dirección Ejecutiva de Conagebio), quienes informan a los órganos colegiados (Conac y la Comisión Plenaria de Conagebio) y solicitan orientación estratégica para alcanzar las metas establecidas en la ENB2. Posteriormente, se incluyó a Seplasa y Mideplan como integrantes adicionales de este Comité para facilitar el seguimiento de la Estrategia, y el reporte de avance a los informes semestrales y anuales del Plan Nacional de Desarrollo.

- **Unidad de gestión de la ENB2 (UG):** tiene como rol central consolidar los insumos del sistema de seguimiento, sistematizar la información relevante y gestionar programas y proyectos relacionados. Además, está encargada de dirigir la Secretaría de disposiciones y acuerdos de las instancias interinstitucionales y del Comité de Gestión. Otras funciones clave incluyen el desarrollo de informes de avance y la gestión de evaluaciones externas para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos establecidos en la ENB2. En la actualidad, la UG está integrada por tres funcionarias con una dedicación de tiempo parcial: una de Conagebio (quien asume la coordinación), una de Seplasa y una de Sinac.

- **Instancias que implementan acciones de la ENB2:** tienen como función principal desarrollar y ejecutar programas y proyectos específicos en línea con los objetivos de la Estrategia. Además, estas instancias se vinculan con otras iniciativas estratégicas, colaboran en la movilización conjunta de recursos y gestionan la información pertinente. Asimismo, son responsables de reportar los avances y riesgos asociados a la implementación de la ENB2 para facilitar su seguimiento y evaluación.

- **Socios de la ENB2:** incluye a donantes, cooperantes, expertos u otros actores como la banca nacional o el sector privado. Sus funciones incluyen brindar seguimiento a las donaciones, acuerdos y alianzas establecidas, así como proporcionar orientación estratégica para la implementación de sus fondos. Además, comparten su experiencia técnica y política en temas relacionados con la biodiversidad, políticas públicas, finanzas, entre otros, contribuyendo así al éxito y eficacia de la estrategia.

2.6 Teoría de la intervención de la ENB2

La lógica causal de la ENB2 puede interpretarse de diversas maneras, un recurso útil para esto es la cadena de resultados, como se muestra en la ilustración que sigue. Esta herramienta visual permite esquematizar la secuencia de insumos, actividades, productos, efectos requeridos para alcanzar impactos deseados por la ENB2. Debido a la complejidad, diversidad y multiplicidad de temas y metas que componen la ENB2, resulta difícil abarcar toda esa heterogeneidad en un solo diagrama. Por lo tanto, se ofrece una versión simplificada de la cadena de resultados y en la narrativa posterior se aborda con mayor detalle cada uno de estos elementos.

Figura 2. Cadena de resultados simplificada de la ENB2



Entre los **insumos** de la cadena de resultados de la ENB2 se encuentran los recursos financieros para la implementación de las acciones. Esto incluye, tanto fondos públicos como recursos financieros provenientes de la cooperación internacional; adicionalmente, se considera el equipamiento, la tecnología y los equipos humanos capacitados y dedicados en la gestión y conservación de la biodiversidad. Los datos científicos y técnicos sobre el estado y tendencias de la biodiversidad son otro insumo clave para la toma de decisiones informadas para el diseño e implementación de las acciones de la ENB2. Por último, el marco legal y político vigente proporciona el contexto institucional necesario para implementar las acciones de la ENB2 dentro de un marco normativo adecuado. Estos insumos en conjunto constituyen la base sobre la cual se construye y ejecuta la ENB2.

Las **actividades** de la ENB2 son amplias y diversas debido a la extensa cobertura territorial, temática y duración en el tiempo de la Estrategia. La siguiente lista ofrece una tipología para describir o ilustrar la diversidad de acciones previstas en la ENB2, lo que proporciona una visión simplificada, pero ilustrativa, de la variedad de acciones que se desarrollan:

1. Expansión y gestión de áreas protegidas:

- Creación de nuevas áreas protegidas.
- Elaboración de planes de manejo para áreas protegidas existentes.
- Implementación de herramientas de efectividad de manejo en áreas protegidas.

2. Conservación y restauración de ecosistemas:

- Intervención en paisajes para evitar la degradación y favorecer la biodiversidad.
- Protección y recuperación de cobertura forestal, especialmente en territorios indígenas.
- Aumento del área de humedales bajo categoría Ramsar.
- Recuperación de manglares y arrecifes de coral.

3. Conectividad ecológica:

- Creación de corredores biológicos terrestres y marinos.
- Gestión de refugios climáticos en corredores biológicos.
- Desarrollo de planes estratégicos y herramientas de manejo para corredores biológicos.

4. Monitoreo y evaluación:

- Establecimiento de protocolos de monitoreo para determinar la conectividad.
- Evaluación de la efectividad de manejo en áreas protegidas y corredores biológicos.
- Inventario y seguimiento de la biodiversidad y los ecosistemas.

5. Control de especies invasoras y protección de la vida silvestre:

- Implementación de medidas para controlar especies invasoras.
- Protección de especies en peligro de extinción.
- Control de la cacería, comercio y tráfico de especies silvestres.
- Fortalecimiento institucional y participación comunitaria.
- Atención a las interacciones negativas producto de las actividades humanas que producen pérdida de biodiversidad.

6. Fortalecimiento de capacidades para la gestión ambiental:

- Promoción de la participación comunitaria en la conservación.
- Establecimiento de mecanismos de consulta y coordinación interinstitucional.



7. Educación ambiental y consciencia pública:

- Integración de la biodiversidad en programas educativos.
- Sensibilización sobre la ilegalidad del comercio, tenencia de vida silvestre e interacciones de las actividades humanas que producen pérdida de biodiversidad.
- Desarrollo de programas de educación ambiental y turismo sostenible.

8. Gestión sostenible de recursos naturales:

- Desarrollo de planes de ordenamiento pesquero.
- Implementación de prácticas sostenibles en agricultura, pesca y acuicultura.
- Promoción de la producción orgánica y prácticas de manejo forestal sostenible.

9. Financiamiento y políticas:

- Establecimiento de mecanismos financieros para la conservación.
- Desarrollo e implementación de políticas de conservación y uso sostenible.
- Incentivos económicos y no económicos para la conservación de la biodiversidad.

En concordancia con la diversidad de acciones que la ENB2 implementa, es esperable que también genere una amplia gama de **productos** que abarcan diversos bienes y servicios. La siguiente lista propone una tipología para describir e ilustrar, sin ser exhaustiva, los productos previstos en la ENB2:

- Documentos de creación y gestión de áreas protegidas (planes de manejo, protocolos de monitoreo).
- Informes y registros de conservación y restauración de ecosistemas (informes de intervención en paisajes, informes de protección y recuperación de cobertura forestal).
- Mapas y análisis de conectividad ecológica (mapas de corredores biológicos, análisis de refugios climáticos).
- Informes y evaluaciones de monitoreo de biodiversidad (informes de inventario y seguimiento de la biodiversidad y los ecosistemas).
- Informes y registros de control de especies invasoras y protección de la vida silvestre (informes de control de especies invasoras, registros de protección de especies en peligro de extinción).
- Materiales de capacitación y fortalecimiento institucional (manuales de capacitación, materiales de fortalecimiento de capacidades).
- Materiales educativos y campañas de sensibilización pública (folletos educativos, videos y campañas publicitarias).
- Normativas y políticas para la gestión sostenible de recursos naturales (leyes, reglamentos y políticas públicas).
- Informes y registros de financiamiento y políticas para la conservación (informes de financiamiento y registros de políticas implementadas).

Los **efectos** en la ENB2 se plantearon en términos de mitigar o minimizar las causas directas e indirectas de la pérdida y degradación de la biodiversidad. Esto implica cambios en actitud y comportamiento en ciertos actores sociales, así como cambios en otros factores contextuales que contribuyen con las causas de pérdida y deterioro de la biodiversidad en Costa Rica. Sobre la base de esta lógica, a continuación se propone una lista que ilustra los principales tipos de efectos que la ENB2 se proponía lograr.



- Expansión y gestión efectiva de áreas protegidas y la conservación o restauración de la cobertura forestal.
- Mejora la conectividad ecológica, facilitando la movilidad de especies y la resiliencia frente al cambio climático.
- Control de especies invasoras y protección de la vida silvestre, reduciendo los impactos negativos sobre las poblaciones nativas.
- Fortalecimiento institucional y participación comunitaria, promoviendo una gobernanza efectiva y una gestión sostenible de los recursos naturales.
- Sensibilización pública y educación ambiental, aumentando la consciencia sobre la importancia de la biodiversidad y fomentando comportamientos y prácticas más sostenibles y éticas.
- Implementación de políticas y normativas, estableciendo marcos legales y regulaciones que promuevan la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.
- Desarrollo de incentivos económicos y no económicos, estimulando la adopción de prácticas productivas más sostenibles y la inversión en conservación.
- Mejora del monitoreo y evaluación de la biodiversidad, proporcionando datos y conocimientos clave para la toma de decisiones informadas.
- Generación de conocimiento y sistematización de buenas prácticas, facilitando la replicación y escalabilidad de intervenciones exitosas.
- Incremento de la inversión en conservación para proyectos y programas de conservación, aumentando los recursos disponibles para la protección de la biodiversidad.

Finalmente, las acciones, productos y efectos de la ENB2 se traducirían en impactos significativos que aspiran a contribuir a mejorar el estado de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en el largo plazo y, de manera más específica, centrándose en **impactos** que se relacionan con las siguientes temáticas:

- Reducción de la tasa de deforestación y degradación de ecosistemas: se espera que las acciones de conservación y restauración de ecosistemas, como la expansión y gestión de áreas protegidas, la protección de bosques y la implementación de prácticas sostenibles, contribuyan a disminuir la pérdida de hábitats naturales.
- Incremento de la resiliencia de la biodiversidad frente al cambio climático: la promoción de la conectividad ecológica, la reconexión y gestión de refugios climáticos puede ayudar a las especies a adaptarse y responder a los cambios ambientales, reduciendo su vulnerabilidad.
- Recuperación de poblaciones de especies en riesgo: el control de especies invasoras, la protección de la vida silvestre y la implementación de acciones específicas para la conservación de especies en peligro de extinción o especies clave para contribuir a la recuperación y estabilización de sus poblaciones.
- Mejora del estado de los ecosistemas acuáticos y terrestres: el fortalecimiento de la gestión de humedales, manglares, arrecifes de coral y otros ecosistemas acuáticos, así como la promoción de prácticas sostenibles en sectores como la pesca y la acuicultura, puede mejorar la salud y funcionalidad de estos ecosistemas.



3. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO Y PROCESO DE EVALUACIÓN

Los elementos centrales del diseño de la evaluación se desarrollaron en la etapa de planificación de la evaluación por el ET encargado, el cual estuvo conformado por representantes de Mideplan, Minae y Focelac+. Estos elementos están documentados en los términos de referencia (TdR) de la evaluación (ver el Anexo 1). En este capítulo se transcriben los principales aspectos de dicho diseño a manera de contexto y los antecedentes de la metodología propuesta, la cual se ejecutó entre los meses de septiembre de 2023 y mayo de 2024.

3.1 Elementos centrales del diseño evaluativo

Los TdR de la evaluación plantean el siguiente objetivo general y objetivos específicos:

Cuadro 8. Objetivo general y específicos de la evaluación

Objetivo general	Valorar los principales resultados de la Estrategia Nacional de Biodiversidad en el periodo 2016-2022, identificando oportunidades de mejora y aporte al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030, para la mejora de su implementación y actualización de su Plan de Acción.
Objetivos específicos	1. Evaluar el diseño y la implementación de la Estrategia para determinar fortalezas y áreas de mejora. 2. Determinar los aportes de la implementación de la Estrategia al cumplimiento de su objetivo. 3. Valorar la contribución de la ENB2 al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030. 4. Proveer recomendaciones que sirvan como insumos para la toma de decisiones sobre la mejora de la implementación de la Estrategia y su actualización en el marco de los acuerdos tomados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad.

En cuanto a los criterios de evaluación, como parte del enfoque ODS, se optó por operativizar dos de los principios de la Agenda 2030 como criterios evaluativos (responsabilidad compartida y equidad). Por esto, los TdR de la evaluación establecen 6 criterios de evaluación, que derivan de una combinación de criterios de evaluación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y principios de la Agenda 2030:

Cuadro 9. Criterios de evaluación

- a) Pertinencia:** medida en la que los objetivos y actividades de la ENB2 responden y son congruentes con los objetivos institucionales, las políticas del país y los convenios internacionales en las cuales debe fundamentarse.
- b) Eficacia:** medida en la que la Estrategia logra alcanzar sus objetivos y resultados.
- c) Eficiencia:** medida en que la intervención obtiene sus resultados en un tiempo y con recursos preestablecidos (tiempo, habilidades técnicas, costos, entre otros).
- d) Sostenibilidad:** medida en la que los cambios positivos alcanzados por la Estrategia tengan posibilidad de mantenerse en el tiempo.
- e) Responsabilidad compartida:** los roles y responsabilidades de los actores son acordados de común acuerdo, se distribuyen equitativamente y tienen la misma responsabilidad frente a los demás por sus acciones y resultados.
- f) Equidad:** los derechos, oportunidades y el acceso a beneficios y servicios se conceden a todos en términos justos e imparciales, con el fin de incrementar la igualdad social y económica. Se considera por igual la atención de las necesidades de la generación actual que de las generaciones futuras.

Para los anteriores criterios de evaluación, los TdR plantean las siguientes interrogantes evaluativas:



Cuadro 10. Preguntas de evaluación**- PERTINENCIA**

- ¿De qué manera la Estrategia responde a los compromisos internacionales y prioridades nacionales del desarrollo sostenible?

- EFICACIA

- ¿Cuáles resultados ha generado la ENB2 en términos de conservación de la biodiversidad?
- ¿Cuáles resultados directos, planificados o no, tanto positivos como negativos, tuvieron lugar como resultado de la implementación de la Estrategia (sociales, económicos y ambientales)?

- RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

- ¿De qué manera los mecanismos de implementación garantizan una ejecución integrada, coherente y efectiva de la estrategia?

- EQUIDAD

- ¿De qué manera el principio de equidad se encuentra presente dentro del diseño e implementación de la Estrategia?

- EFICIENCIA

- ¿En qué medida los recursos financieros, humanos, materiales con los que cuenta la Estrategia fueron suficientes y han sido utilizados de la mejor manera para alcanzar las metas previstas?

- SOSTENIBILIDAD

- ¿De qué manera, el programa y sus resultados, son sostenibles en el tiempo?

El Cuadro 11 resume las principales definiciones según los TdR con respecto al alcance y límites de la evaluación.

Ámbitos del alcance de la evaluación	Delimitación de la evaluación
Enfoque	• Enfoque en ODS • Evaluación enfocada en el uso
Objeto	• Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB2)
Componentes del objeto a ser evaluados	• Diseño, implementación y resultados de la ENB2
Momento en que se realiza	• Durante
Periodo que contempla	• 2016-2022
Cobertura geográfica	• Nacional
Equipo evaluador	• Externo
Propósito	• Evaluación formativa y sumativa
Abordaje	• Evaluación dirigida por el país • Evaluación con enfoque ODS
Criterios de evaluación que incorpora	• Criterios OCDE: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. • Criterios Agenda 2030: responsabilidad compartida y equidad.



3.2 Operativización del enfoque en ODS

Con el propósito de operativizar el enfoque ODS, se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones metodológicas en el diseño del plan de trabajo de la evaluación.

3.2.1 Operativización del enfoque ODS en el diseño evaluativo

El diseño evaluativo adoptó la sugerencia de: “Utilizar los principios que apuntalan la Agenda 2030 como criterios de evaluación” (D’Errico, 2020, p. 30). Para esto, se integraron dos principios de la Agenda 2030 (responsabilidad compartida y equidad) como criterios evaluativos al diseño. De esta manera, el diseño evaluativo contempló 6 criterios de evaluación, combinando 4 criterios de evaluación de la OCDE y 2 principios de la Agenda 2030 adoptados como criterios de evaluación.

3.2.2 Operativización del enfoque ODS en el diseño metodológico

Para la elaboración del diseño metodológico, se tomó en cuenta el documento Evaluación para conectar las prioridades nacionales con los ODS: una guía para los responsables de comisionar y gestionar evaluaciones (IIED, 2020) como un insumo base para la operativización del enfoque ODS. En esta guía, se presentan 7 “atributos centrales de la evaluación del desarrollo sostenible”, entendidos como “un conjunto básico de principios de evaluación del desarrollo sostenible”. La elección de los métodos y herramientas del diseño metodológico aquí propuesto está directamente alineada con 4 de estos 7 atributos:

- 1. Participación de los interesados y coautoría de las recomendaciones:** el diseño contempló la participación activa de los socios implementadores (CGS, UG y entidades ejecutoras), socios estratégicos y representantes de grupos meta prioritario, tanto en la recolección de datos (a través de entrevistas individuales y grupales) como en los procesos de análisis, creación de sentido y formulación de recomendaciones (por medio de grupos focales y talleres de validación).
- 2. Enfoques mixtos de generación de evidencia:** la metodología propuesta combinó métodos de recolección de datos de corte cualitativo, con métodos de análisis cualitativos y cuantitativos.
- 3. Análisis integral:** los métodos de análisis de datos buscaron proveer una mirada interdisciplinaria y complementaria, combinando métodos de análisis que permitieran abarcar aspectos programáticos, financieros, ambientales, sociales y económicos.
- 4⁹. Impactos más allá de las fronteras nacionales:** el diseño metodológico buscó contribuir a entender y dimensionar las contribuciones realizadas por Costa Rica, en el marco de implementación de la ENB2, a diversos objetivos socioambientales de alcance global, plasmados en diversos acuerdos globales de los cuales el país es signatario.

3.2.3 Operativización del enfoque ODS en el análisis de datos y creación de sentido

Con respecto al análisis de datos y creación de sentido, se propuso integrar el enfoque ODS de tres maneras:

- Adoptando como ejes transversales para el análisis de datos dos de los principios de la Agenda 2030 de alta relevancia para el contexto de la evaluación de la ENB2:

⁹ La numeración de los atributos se mantiene conforme a la numeración original tal como se presenta en la guía de evaluación para conectar las prioridades nacionales con los ODS (D’Errico, 2020, p. 39-40).



- **Integración/coherencia:** priorizar en el análisis la dimensión intersectorial e interinstitucional en la implementación de la ENB2, que busca coordinar, alinear e integrar un accionar integral y coherente que fomente un desarrollo que contemple aspectos políticos, sociales, económicos y ambientales.

- **Sostenibilidad ambiental:** dar prioridad en el análisis a las implicaciones, tanto positivas como negativas, del diseño y la implementación de la ENB2 en lo que respecta a la sostenibilidad ambiental y, en particular, a los resultados que se relacionan con el uso y la preservación de la biodiversidad.

- Con respecto a la reconstrucción de la lógica detrás de la ENB2, en el proceso de análisis de datos se propuso seguir un abordaje de “pensamiento en sistemas, cuyo objetivo es: definir los límites del sistema o sistemas afectados por diferentes marcos de política y mapear las interacciones entre los actores y los cambios dentro de los sistemas” (D’Errico, 2020, p. 35).
- En términos de elementos conceptuales para el proceso analítico, se adoptó como recurso metodológico la recomendación “de identificar los ODS prioritarios vinculados a las prioridades de los planes nacionales y el plan de gobierno” (D’Errico, 2020, p. 28). De manera más específica, para evaluar la alineación de la ENB2 con los ODS 14 y 15.

3.2.4 Operativización del enfoque ODS en el uso de los resultados.

Con respecto a la operativización del enfoque ODS en el uso de resultados, se prevé el uso de los resultados de la evaluación en cuatro de los escenarios sugeridos para evaluaciones de este tipo (D’Errico, 2020):

- Los resultados de la evaluación tendrán un fuerte énfasis en recomendaciones accionables y realistas que permitan mejorar la gestión y efectividad de la ENB2 en los años de ejecución restantes.
- Los resultados de la evaluación se pueden incorporar en los ciclos de planificación estratégica del gobierno y de manera más específica en los ejercicios de actualización de la ENB2. Para esto, se plantea el involucramiento directo y activo de las entidades ejecutoras en el ejercicio evaluativo.
- Los resultados de la evaluación se pueden usar como insumo para los informes nacionales voluntarios (VNR—por sus siglas en inglés) que presente el país en los próximos años.
- Las lecciones aprendidas del proceso de evaluación, tanto a nivel de contenido (resultados) como metodológicos, contribuyen a la creación de conocimiento y acervo de experiencias que se pueden compartir con otros países interesados en implementar evaluaciones similares.

3.3 Metodología de la evaluación

3.3.1 Matriz de evaluación

Una forma sencilla y práctica de resumir el abordaje metodológico de la evaluación es a través de la matriz de evaluación. La utilidad de esta herramienta reside en su capacidad para resumir y presentar visualmente el diseño y metodología de la evaluación, lo que permite, además, la operacionalización de los criterios y preguntas. Los TdR de la evaluación proveen una matriz inicial de evaluación (ver el Anexo 1), en la que se detallan los criterios, preguntas y subpreguntas que orientan la evaluación. Como primer paso para la elaboración del plan de trabajo, el EE sostuvo conversaciones con el ET para profundizar en el examen y la comprensión de estas interrogantes evaluativas, en particular de las subpreguntas de evaluación (ver



columna 3 de la matriz de evaluación de los TdR). Con base en los insumos de esas conversaciones y a la luz del tiempo, recursos e información disponible, el EE realizó una propuesta de ajuste para la mayoría de las subpreguntas de evaluación, en su redacción y en algunos casos en el orden de su presentación.

Sobre la base de la matriz de evaluación definida en los TdR y a partir de los ajustes realizados a las subpreguntas de evaluación, se trabajó en la operativización de las interrogantes evaluativas a través de la definición de variables/aspectos por analizar con el propósito de atender las preguntas que se plantearon. Para cada variable/aspecto identificado, se definieron las herramientas e instrumentos que se propone utilizar, así como las fuentes de información por consultar en cada caso. Por medio de varios espacios de intercambio y diálogo entre el ET y el EE, se validó y acordó una versión final de la matriz de evaluación que se resume en el Cuadro 12.



Cuadro 12. Matriz de evaluación que guía el diseño evaluativo

1. Criterios	2. Pregunta	3. Subpreguntas reformuladas	4. Abordajes y variables	5. Herramientas e instrumentos de recolección y análisis de datos	6. Fuentes de información
1. PERTINENCIA	¿De qué manera la Estrategia responde a los compromisos internacionales y prioridades nacionales del desarrollo sostenible?	1. ¿Cuál es el nivel de alineación de la ENB2 en el momento de su diseño (2016) y en la actualidad (2022), con respecto a los compromisos internacionales en materia de cambio climático, sostenibilidad ambiental, equidad y derechos humanos reflejados en 8 acuerdos priorizados: (i) Convenio de Cambio Climático (incluyendo el Acuerdo de París), (ii) Agenda 2030/ODS, (iii) Ramsar, (iv) Cites, (v) CDB, (vi) CMS, (vii) Convenio Marco para la Desertificación y la Sequía y (viii) Convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales.	• Alineación de las metas de la ENB2 con respecto a los 8 principales acuerdos suscritos por el país en materia de biodiversidad en el momento de su diseño (2015) y en la actualidad (2022).	• Revisión de documentación. • Síntesis y mapeo de alineamiento de las metas. • Análisis crítico de la Teoría del Programa.	• Documentos planificación o resumen de prioridades vigentes en el 2016 y el 2022 de los 8 acuerdos priorizados. • Informe de cumplimiento del PND 2017-2021 y del PND 2019-2022. • Metas nacionales de la ENB2. • Reconstrucción y documentación de los mecanismos de implementación de las instituciones ejecutoras. • Documentación de casos significativos de resultados de la ENB2. • Formulación original de la Teoría del Programa de la ENB2.
		2. ¿Cómo se articula la ENB2 con las principales intervenciones del Estado en el periodo 2016-2022 con respecto a cuatro temas priorizados: (i) conservación territorio, mares y costas; (ii) pesca y acuicultura; (iii) infraestructura lineal y obra pública y (iv) ordenamiento territorial? ¿En qué medida hay duplicidad o contraposiciones de acciones y esfuerzos?	• Alineación, duplicidad y contraposición de las metas de la ENB2 con las acciones impulsadas por el Estado en los cuatro temas priorizados.		
		(Propuesta de subpregunta adicional) 3. ¿En qué medida la Teoría del Programa como fue planteada es consistente con la ENB2 como ha sido implementada?	• Pertinencia y suficiencia de la Teoría del Programa planteada para dar cuenta del modelo de implementación y resultados de la ENB2.		



1. Criterios	2. Pregunta	3. Subpreguntas reformuladas	4. Abordajes y variables	5. Herramientas e instrumentos de recolección y análisis de datos	6. Fuentes de información
2. EQUIDAD	¿De qué manera el principio de equidad se encuentra presente dentro del diseño e implementación de la Estrategia?	4. ¿De qué manera se consideraron los intereses y prioridades de los grupos meta priorizados (indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG) en el diseño de la ENB2?	• Alineación y representatividad de las metas de la ENB2 con respecto a los intereses y necesidades de grupos indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG; en el momento de su diseño.	• Revisión de la documentación. • Síntesis y mapeo de alineamiento de las metas. • Entrevistas semiabiertas. • Reconstrucción/sistematización de procesos.	• Documentación de registro del proceso de diseño de la ENB2. • Documentación de soporte de los mecanismos de implementación de la ENB2 de la muestra de instituciones ejecutoras. • Percepciones de representantes de los grupos meta priorizados que participaron en el proceso de diseño de la ENB2. • Metas nacionales de la ENB2.
		5. ¿Cómo se ha incorporado la participación de los grupos meta priorizados (indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG) en la implementación de la ENB2?	• Participación de grupos meta priorizados en las acciones de implementación de la ENB2.		
3. RESPONSABILIDAD COMPARTIDA	¿De qué manera los mecanismos de implementación garantizan una ejecución integrada, coherente y efectiva de la Estrategia?	6. ¿De qué manera se reflejan las metas de la ENB2 dentro de los instrumentos de planificación de las entidades ejecutoras (planes estratégicos institucionales, planes operativos institucionales, presupuesto anual y otros)?	• Alineación y representatividad de las metas de la ENB2 en los instrumentos de planificación del 2016-2022 de las instituciones ejecutoras.	• Revisión de la documentación. • Entrevistas semiabiertas y en profundidad. • Reconstrucción/sistematización de procesos. • Grupos focales. • Taller de validación.	• Instrumentos de planificación operativa de las entidades ejecutoras (POI o similares). • Metas nacionales de la ENB2. • Documentación de soporte de los mecanismos para el cumplimiento de acuerdos (inter e intra) institucionales de entidades ejecutoras. • Documentación de soporte de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de la ENB2. • Documentación de acciones de información y difusión de la ENB2. • Documentación de soporte de la estructura y mecanismos de gobernanza de la ENB2. • Conocimiento y experiencia de la UG; de representantes de entidades ejecutoras; de socios estratégicos de la ENB2 y de exviceministros(as) de ambiente.
		7. ¿En qué medida han sido pertinentes los mecanismos de cumplimiento de acuerdos (inter e intra) institucionales de la ENB2?	• Existencia, suficiencia y pertinencia de los mecanismos de cumplimiento de acuerdos (inter e intra) intrainstitucionales.		
		8. ¿En qué medida los mecanismos establecidos para dar seguimiento y exigir cuentas a las entidades ejecutoras con respecto al cumplimiento de sus responsabilidades han sido eficaces?	• Existencia, suficiencia y eficacia de los mecanismos establecidos para el seguimiento y rendición de cuentas de las entidades ejecutoras de la ENB2.		



1. Criterios	2. Pregunta	3. Subpreguntas reformuladas	4. Abordajes y variables	5. Herramientas e instrumentos de recolección y análisis de datos	6. Fuentes de información
4. EFICIENCIA		9. ¿En qué medida las instituciones ejecutoras de la ENB2 han realizado acciones de difusión y comunicación de la ENB2?	• Acciones de difusión y comunicación de la ENB2 implementadas por las instituciones ejecutoras.		
		10. ¿Qué aspectos de la gobernanza de la ENB2 facilitan o limitan su adecuada implementación?	• Factores habilitantes y barreras de la gobernanza de la ENB2 para su implementación.		
	¿En qué medida los recursos financieros, humanos, materiales con los que cuenta la Estrategia fueron suficientes y han sido utilizados de manera eficiente para alcanzar las metas previstas?	11. ¿Cuáles han sido los mecanismos de planificación de recursos financieros de las entidades ejecutoras para el cumplimiento de las metas de la ENB2?	• Existencia y suficiencia de los mecanismos de planificación de recursos financieros de las entidades ejecutoras de la ENB2.	• Revisión de la documentación. • Entrevistas semiabiertas y profundidad. • Análisis financiero. • Grupos focales.	• Documentación de soporte de los mecanismos de planificación de recursos financieros de las instituciones ejecutoras. • Conocimiento y experiencia de representantes de entidades ejecutoras.
		12. ¿Hasta qué punto ha sido eficiente la implementación de la ENB2 para el logro de las metas propuestas?	• Cumplimiento de las metas de la ENB2 por tipo de meta, por sector, por año, por tema estratégico. • Ajustes en la redacción de las metas de la ENB2 realizados entre el 2016-2022.		• Informes de avances y documentación de soporte del cumplimiento de las metas de la ENB2. • Documentación de soporte de los ajustes de redacción realizados a las metas de la ENB2 entre el 2016-2022. • Conocimiento y experiencia de la UG; de representantes de entidades ejecutoras y de exviceministros(as) de ambiente.
		13. ¿Cómo ha sido la distribución de fondos provenientes de recursos públicos y de fondos de cooperación para la ejecución de las metas de la ENB2?	• Distribución de fondos de financiamiento de las metas del ENB2 según su origen.		• Informes de avance incluyendo los fondos ejecutados para la implementación de las metas del ENB2. • Registros de los proyectos de cooperación de Sigeci (Mideplan) y de las oficinas de cooperación de las entidades ejecutoras. • Conocimiento y experiencia de representantes de las entidades ejecutoras.



1. Criterios	2. Pregunta	3. Subpreguntas reformuladas	4. Abordajes y variables	5. Herramientas e instrumentos de recolección y análisis de datos	6. Fuentes de información
5. EFICACIA	¿Cuáles resultados ha generado la ENB2 en términos de conservación de la biodiversidad?	14. ¿Cuál es la brecha financiera entre los fondos requeridos y fondos ejecutados para el cumplimiento de las metas de la ENB2?	- Brecha entre presupuesto necesario y el presupuesto ejecutado para la implementación de la ENB2. - Distribución del presupuesto ejecutado con respecto al cumplimiento de las metas de la ENB2.	- Revisión de la documentación. - Mapeo de alineamiento de las metas. - Entrevistas semiabiertas. - Grupos focales. - Taller de validación.	- Informes de avance incluyendo los fondos ejecutados para la implementación de las metas del ENB2 para el periodo 2016-2022. - Fuentes secundarias con validez académica (artículos, tesis, publicaciones formales, comunicados de país, informes globales, etc.).
		15. ¿Cómo han contribuido los productos de la ENB2 al cumplimiento de los compromisos nacionales del desarrollo sostenible en materia de los ODS 14 y 15?	Contribución de los productos de la ENB2 a los indicadores de los ODS 14 y 15.		- Documentación de sustento de los productos alcanzados por las entidades ejecutoras vinculados con los ODS 14 y 15. - Conocimiento y experiencia de la UG; de representantes de entidades ejecutoras; de socios estratégicos de la ENB2 y de exviceministros(as) de ambiente.
		16. ¿Cuáles son ejemplos de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos relacionados con las metas de la ENB2?	- Casos significativos (positivos y negativos) de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas del ENB2 durante su periodo de implementación. - Contribución de los casos significativos de resultados identificados al cumplimiento de los ODS y Agenda 2030.		- Fuentes secundarias con validez académica (artículos, tesis, publicaciones formales, comunicados de país, informes globales, etc.). - Criterio de experto de una muestra de representantes de las entidades ejecutoras y de los socios estratégicos de la ENB2.
		17. ¿Cómo se distribuyen los casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas de la ENB2 en función de poblaciones vulnerables: mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales?	Distribución de los casos significativos de resultados de la ENB2 en términos de poblaciones vulnerables: mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales.		- Fuentes secundarias con validez académica (artículos, tesis, publicaciones formales, comunicados de país, informes globales, etc.). - Criterio de experto de una muestra de representantes de las entidades ejecutoras y de los socios estratégicos de la ENB2.



1. Criterios	2. Pregunta	3. Subpreguntas reformuladas	4. Abordajes y variables	5. Herramientas e instrumentos de recolección y análisis de datos	6. Fuentes de información
6. SOSTENIBILIDAD	¿En qué medida la implementación y resultados de la ENB2 son sostenibles?	18. ¿En qué medida los mecanismos de gobernanza de la ENB2 son sostenibles?	• Sostenibilidad de los arreglos de gobernanza (intra e inter) institucionales.	• Revisión de la documentación. • Entrevistas semiabiertas y en profundidad. • Grupos focales. • Taller de validación.	• Documentación de los arreglos de gobernanza (inter e intra) institucionales de la ENB2. • Conocimiento y experiencia de la UG; de representantes de entidades ejecutoras; de socios estratégicos de la ENB2 y de exviceministros(as) de ambiente.
		19. ¿Cuál es la sostenibilidad de los casos significativos de resultados a los que ha contribuido la ENB2?	• Sostenibilidad de los casos significativos de resultados vinculados a las metas de la ENB2.		• Documentación de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas de la ENB2. • Conocimiento y experiencia de la UG; de representantes de entidades ejecutoras; de socios estratégicos de la ENB2 y de exviceministros(as) de ambiente.



3.3.2 Herramientas e instrumentos

La metodología propuesta adoptó un enfoque mixto que busca integrar métodos de recolección de datos y análisis de información, tanto cualitativos como cuantitativos, aunque se destaca una preeminencia significativa de los primeros, especialmente en lo que respecta a la recolección de datos. Esto se relaciona, por un lado, con (i) el enfoque y alcances de las interrogantes evaluativas que se plantearon; (ii) la disponibilidad de información de base predominantemente descriptiva (la cual se presenta principalmente en formato narrativo y verbal) y (iii) la naturaleza misma del objeto de evaluación. Este último se puede caracterizar como complejo (pero no caótico, según el marco de Cynefin) (Tesoriero et al., 2018), compuesto por un conjunto de variables interconectadas de manera no lineal, con relaciones causales no evidentes (ni documentadas) que implican ciclos internos de retroalimentación desconocidos. Se encuentra, además, bajo la influencia constante y directa de múltiples actores y factores (internos y externos) que afectan su evolución en el tiempo.

En lo que respecta a la recolección de datos, se optó por el uso de técnicas cualitativas: revisión de documentos, entrevistas semiabiertas, entrevistas en profundidad, grupos focales y talleres. Con respecto a los procesos de análisis, se aplicaron métodos cualitativos: análisis de contenido, análisis de factores, sistematización de procedimientos, etc., así como cuantitativos: estadística descriptiva y análisis financiero. El Cuadro 13 a continuación resume las herramientas e instrumentos de recolección de datos y de análisis de datos utilizadas:

Cuadro 13. Lista de herramientas e instrumentos de recolección y de análisis de datos utilizadas

Herramientas de recolección de datos	
Síntesis de referentes acordados	Síntesis de las prioridades definidas en los 8 acuerdos priorizados en el 2016 y en el 2022.
	Síntesis de las principales intervenciones del Estado en el periodo 2016-2022 según los informes de cumplimiento del PND (2017-2021 y 2019-2022) en los cuatro temas priorizados.
	Síntesis de los intereses y necesidades expresadas por representantes de grupos meta priorizados con respecto a la ENB2 en el momento de su diseño.
Entrevistas a actores clave	Entrevistas semiabiertas con representantes de grupos meta priorizados que participaron en el proceso de diseño e implementación de la ENB2 (al menos 15 entrevistas, idealmente 3 entrevistas por grupo meta priorizado).
	Entrevistas semiabiertas multipropósito con una muestra de representantes de 15 entidades ejecutoras (7 instituciones responsables de más de 2 metas y 8 instituciones responsables de 1-2 metas) y de socios estratégicos (6 socios) de la ENB2.
	Entrevistas en profundidad multipropósito (individuales o grupales) con el equipo técnico de la UG y CGS a cargo de la implementación y seguimiento de la ENB2.
	Entrevistas semiabiertas con representantes de los socios estratégicos de la ENB2 que acompañan y apoyan la implementación de las metas (al menos 6 entrevistas con socios estratégicos priorizados).
	Entrevistas con una muestra de exviceministros(as) de Ambiente a cargo de la coordinación de la ENB2.
	Entrevistas semiabiertas con personal técnico y equipos de comunicación de una muestra de entidades ejecutoras de la ENB2 (7 instituciones responsables de más de 2 metas y 8 instituciones responsables de 1-2 metas).
Reconstrucción y documentación de procesos	Reconstrucción y documentación de los mecanismos de implementación de una muestra de 15 instituciones ejecutoras (7 instituciones responsables de más de 2 metas y 8 instituciones responsables de 1-2 metas).
	Reconstrucción y documentación de los mecanismos de cumplimiento (oficiales y de facto) de los acuerdos (inter e intra) institucionales de una muestra de 15 instituciones ejecutoras (7 instituciones responsables de más de 2 metas y 8 instituciones responsables de 1-2 metas).



Herramientas de recolección de datos	
Reconstrucción y documentación de procesos	Reconstrucción y documentación de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de una muestra de 15 instituciones ejecutoras (7 instituciones responsables de más de 2 metas y 8 instituciones responsables de 1-2 metas).
	Reconstrucción de las acciones de información y difusión de una muestra de 15 instituciones ejecutoras (7 instituciones responsables de más de 2 metas y 8 instituciones responsables de 1-2 metas).
	Reconstrucción y documentación de la estructura y mecanismos la gobernanza (como fue propuesta y cómo ha sido realizada) de la ENB2.
	Reconstrucción y documentación de los mecanismos de planificación de recursos financieros de una muestra de 15 instituciones ejecutoras (7 instituciones responsables de más de 2 metas y 8 instituciones responsables de 1-2 metas).
	Reconstrucción y documentación de los ajustes de redacción realizados a las metas de la ENB2 entre el 2016 y el 2022.
	Reconstrucción y documentación de casos significativos (positivos y negativos) de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas de la ENB2 durante su periodo de implementación y su contribución a los ODS y Agenda 2030.
Mapeo de alineamiento de elementos de la ENB2 con respecto a referentes acordados	Mapeo de las metas de la ENB2 con respecto a las prioridades del 2016 y del 2022 de los 8 acuerdos priorizados.
	Mapeo de las metas de la ENB2 con respecto a las principales intervenciones del Estado en el periodo 2016-2022 en los cuatro temas priorizados.
	Mapeo de las metas de la ENB2 con respecto a los intereses y necesidades de los grupos meta priorizados con respecto a la ENB2.
	Mapeo de acciones planificadas por las instituciones ejecutoras con respecto a las metas de la ENB2.
	Mapeo de productos de las metas cumplidas de la ENB2 con respecto a los indicadores de los ODS 14 y 15.
Análisis <i>ad hoc</i>	Análisis crítico de la Teoría del Programa de la ENB2.
	Análisis de espacios de participación de grupos meta priorizados en los mecanismos de implementación de la muestra de instituciones ejecutoras.
	Análisis de pertinencia de los mecanismos de la ENB2 para el cumplimiento de los acuerdos (inter e intra) institucionales.
	Análisis de eficacia de la implementación de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas con respecto al cumplimiento de las metas de la ENB2.
	Análisis de factores habilitantes y barreras de la gobernanza de la ENB2 para su implementación.
	Análisis de verificación del cumplimiento de las metas de la ENB2 por tipo de meta, por sector, por año y por tema estratégico.
	Análisis financiero del origen de los fondos ejecutados para una muestra de metas de la ENB2.
	Análisis financiero de las necesidades presupuestarias de la ENB2 y de la ejecución real de fondos para su implementación.
	Análisis de distribución por poblaciones vulnerables (mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales) de los casos significativos (positivos y negativos) de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas del ENB2.
	Análisis de la sostenibilidad de los arreglos de gobernanza (intra e inter) institucionales.
	Análisis de la sostenibilidad de una muestra de casos significativos de resultados a los que ha contribuido la ENB2.



Métodos de análisis participativo y creación de sentido	
Grupos focales con actores clave	Grupo focal con las personas que integran la Unidad de Gestión de la ENB2[1].
	Grupos focales por entidad ejecutora responsable de dos o más metas (incluye la participación de las personas a cargo de reportar el avance en las metas de la entidad + personas a cargo de la implementación de metas bajo responsabilidad de la entidad).
Taller de validación de resultados preliminares y recomendaciones	Taller de validación de resultados preliminares y recomendaciones de la evaluación (UG, CGS, representantes de las entidades ejecutoras-responsables de reportar el avance de las metas + encargados de metas-, jerarcas de las entidades involucradas y a representantes de socios estratégicos.

La matriz de evaluación detallada que se incluyó en el plan de trabajo presenta el detalle de las herramientas e instrumentos propuestos (columna 5) para abordar cada una de las variables y aspectos mencionados (columna 4). A través de la aplicación de estas herramientas e instrumentos se generó la información de base sobre la cual se sustentan los hallazgos y juicios evaluativos con respecto a las variables y elementos priorizados, para de esta manera, atender las subpreguntas (columna 3) y preguntas de evaluación (columna 2) seleccionadas.

En el documento de plan de trabajo se encuentra una descripción más detallada de las herramientas de recolección de datos, métodos de análisis de los datos recolectados y métodos de análisis participativo y creación de sentido empleados en esta evaluación.

3.3.3 Fuentes de información

Las fuentes de información que se plantearon guardan cercana relación y en gran medida determinan los instrumentos y herramientas propuestos. Además, reflejan las necesidades de información, específicas y necesarias para operativizar el diseño evaluativo propuesto. En el caso de esta evaluación se planteó el uso combinado de información primaria y secundaria. Con el fin de simplificar la lectura y comprensión de las fuentes consideradas, se transcriben a continuación, agrupadas según su tipo y tema:

Fuentes primarias

El conocimiento, la experiencia, el criterio de experto y las percepciones de actores clave vinculados con el diseño e implementación de la ENB2. De manera más específica, se refieren a:

- Equipo de la Unidad de Gestión (UG) y Comité de Gestión y Seguimiento (CGS) a cargo de implementar y dar seguimiento a la ENB2.
- Representantes de las entidades ejecutoras a cargo de reportar avances en las metas de la ENB2.
- Representantes de las entidades ejecutoras a cargo de la implementación de metas de la ENB2.
- Exviceministros(as) de Ambiente a cargo de la coordinación de la ENB2.
- Personal técnico y equipos de comunicación de las entidades ejecutoras.
- Representantes de socios estratégicos de la ENB2.
- Percepciones de representantes de los grupos meta priorizados que participaron en el proceso de diseño y posterior implementación de la ENB2.

En el Anexo 2 de este informe se encuentra la lista detallada de personas que fueron entrevistadas en el marco de esta evaluación o que participaron en talleres y grupos focales.



Fuentes secundarias internas

Se trata de la documentación existente relacionada con el diseño, implementación y resultados de la ENB2. De manera más específica, se refiere a documentación relacionada con:

a) Diseño de la ENB2.

- Registros del proceso de diseño de la ENB2.
- Formulación original de la Teoría del Programa de la ENB2.

b) Implementación de la ENB2

- Mecanismos de implementación de la ENB2.
- Acciones de información y difusión de la ENB2.

c) Arreglos, procesos y mecanismos internos de la ENB2.

- Estructura y mecanismos de gobernanza de la ENB2.
- Arreglos de gobernanza (inter e intra) institucionales de la ENB2.
- Mecanismos de planificación de recursos financieros de las instituciones ejecutoras.
- Mecanismos para el cumplimiento de acuerdos (inter e intra) institucionales: cartas de convenio, acuerdos de colaboración, acuerdos de entendimiento, etc.
- Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de la ENB2.

d) Metas de la ENB2.

- Metas nacionales de la ENB2 (versión original de las metas de la ENB2 y versión actualizada a diciembre de 2022).
- Ajustes de redacción realizados a las metas de la ENB2 entre 2016 y 2022.

e) Informes de avance y cumplimiento de metas de la ENB2

- Informes de avance de la ENB2 incluyendo los fondos ejecutados para la implementación de las metas nacionales en el periodo 2016-2022.
- Documentación de soporte del cumplimiento de las metas de la ENB2.
- Sustento de los productos alcanzados por las entidades ejecutoras de las metas de la ENB2 vinculadas con los ODS 14 y 15.
- Casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas de la ENB2.

Fuentes secundarias externas

Se trata de la documentación existente relacionada con elementos y factores externos a la ENB2, pero relevantes para el ejercicio evaluativo propuesto. De manera más específica, se refiere a documentación relacionada con:

- Documentos de planificación o resumen de prioridades vigentes en 2016 y 2022 de los ocho acuerdos internacionales priorizados.
- Instrumentos de planificación operativa de las entidades ejecutoras (POI o similares).
- Informe de cumplimiento del PND 2017-2021 y del PND 2019-2022.
- Registros de los proyectos de cooperación de Sigeci (Mideplan) y de las oficinas de cooperación de las entidades ejecutoras.
- Fuentes secundarias con validez académica (artículos, tesis, publicaciones formales, comunicados del país, informes globales, etc.) sobre aspectos financieros de la implementación de la ENB2.
- Fuentes secundarias con validez académica (artículos, tesis, publicaciones formales, comunicados del país, informes globales, etc.) sobre casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos relacionados con las metas de la ENB2.



Al considerar las condiciones dadas con respecto a la duración, disponibilidad de tiempo de los actores y los recursos asignados para implementar el diseño evaluativo propuesto, se realizó un diseño muestral con relación a algunas de las fuentes primarias identificadas. En el documento de plan de trabajo se encuentra el detalle de los diseños muestrales utilizados en el marco de esta evaluación. El Cuadro 14 a continuación presenta el resumen de entrevistas, grupos focales y talleres estimados en el plan de trabajo y los realizados en el marco de la evaluación.

Cuadro 14. Entrevistas, grupos focales y talleres realizados en el marco de la evaluación

Técnica	Planeadas ¹⁰	Realizadas
Entrevistas a grupos meta priorizados	15	16
<i>Representantes pueblos indígenas</i>	3	5
<i>Representantes sector agro</i>	3	2
<i>Representantes sector pesca</i>	3	1
<i>Representantes ONG</i>	3	5
<i>Mujeres</i>	3	5
Personas de contacto de entidades ejecutoras ¹¹	15	13
Personas encargadas de metas en las entidades ejecutoras	26	24
Entrevistas en profundidad con el equipo técnico de la UG y CGS	3	6
Entrevistas semiabiertas con representantes de los socios estratégicos de la ENB2	6	5
Entrevistas con una muestra de exviceministros(as) de ambiente	4	3
Entrevistas semiabiertas con personal técnico y equipos de comunicación	15	13
Grupo focal con las personas que integran la UG de la ENB2	1	2
Grupos focales por entidad ejecutora responsable de 2 o más metas	1	1
Taller de validación de resultados preliminares y recomendaciones	1	1

3.4 Limitaciones de la evaluación

Durante la evaluación de la ENB2, se enfrentaron diversas limitaciones que influyeron en la implementación del diseño evaluativo tal cual se planificó en el Plan de Trabajo y que, en cierta medida, afectaron la calidad y profundidad de los hallazgos. Sin embargo, es importante destacar que el EE no considera que ninguna de estas limitaciones haya comprometido de manera crítica la calidad, validez y credibilidad de los resultados. Entre las limitaciones que se identificaron destacan las siguientes:

- La disponibilidad y calidad de la documentación representó un desafío, ya que si bien existía una documentación adecuada sobre el avance de las metas de la ENB2, se evidenció una falta de documentación relacionada con la gestión propia de la Estrategia, especialmente en temas que se relacionan con la gobernanza y gestión de la ENB2. Por ejemplo, sobre los mecanismos de implementación de metas, los mecanismos de cumplimiento de acuerdos, los procesos de planificación financiera de las entidades ejecutoras, etc.
- La dependencia de entrevistas para complementar la insuficiencia de información documental representó otro obstáculo importante. Los cambios de puesto del personal o la limitada disponibilidad de tiempo dificultaron en ciertos momentos tener acceso a personas informantes con la experiencia y el conocimiento necesarios en el diseño e implementación de la ENB2 que pudieran subsanar los vacíos de información.

¹⁰ Según estimaciones incluidas en el plan de trabajo.

¹¹ 7 instituciones responsables de más de 2 metas y 8 instituciones responsables de 1-2 meta.



- La saturación de agendas de algunas personas clave también afectó su disponibilidad para participar en entrevistas y grupos focales. Esta limitación, en el caso específico de las personas encargadas de metas, impactó directamente en el calendario de la evaluación. La implementación de procesos más formales de agendamiento de citas y el contar con el apoyo de terceros ayudaron a mitigar en cierta medida esta situación.
- El periodo de implementación de la ENB2 que cubrió esta evaluación (2016-2022) resultó ser muy corto para la constatación de resultados de conservación de la biodiversidad atribuibles a ciertas metas de la ENB2.
- La falta de información de línea base de los indicadores de las metas de la ENB2, así como la inexistencia de protocolos de monitoreo limitó la calidad de la información base con la que se partió para varios de los análisis realizados restringieron la profundidad de los hallazgos evaluativos.
- Los presupuestos de las entidades estatales se estructuran con base en rubros generales (como viajes, viáticos y salarios) y en función de actividades específicas o metas. Esto dificultó considerablemente la identificación precisa de los recursos asignados para la implementación de las metas, lo que a la vez restringió la profundidad del análisis sobre el origen y la distribución del financiamiento de la ENB2.
- La escasez de reportes financieros detallados con respecto a la ejecución financiera de las metas impidió realizar análisis más profundos sobre la composición presupuestaria, el uso de recursos y el ritmo de ejecución financiera, lo cual limitó la posibilidad de complementar los hallazgos de eficiencia con información más detallada.
- Se encontraron dificultades significativas en la identificación y contacto con representantes de grupos meta prioritarios, tanto quienes participaron en el diseño como en la implementación de la ENB2. A pesar de los esfuerzos realizados, la baja tasa de respuesta general, excepto por parte de los representantes de los pueblos indígenas, limitó la capacidad para obtener una perspectiva completa y representativa de la inclusión de estos grupos meta priorizados en la ENB2.



4. HALLAZGOS

Esta sección del informe está estructurada con base en los seis criterios de evaluación, las preguntas principales y las subpreguntas de evaluación que se plantearon en el diseño evaluativo. Para cada una de estas, se exponen los hallazgos surgidos del análisis de los datos procesados. Con el fin de facilitar su lectura y comprensión, los hallazgos se agrupan por temas y al final de cada tema se ofrece un resumen en un recuadro destacando los elementos más relevantes del hallazgo correspondiente.

4.1 PERTINENCIA

¿DE QUÉ MANERA LA ESTRATEGIA RESPONDE A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES Y PRIORIDADES NACIONALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE?

1. ¿Cuál es el nivel de alineación de la ENB2 en el momento de su diseño (2015) y en la actualidad (2022), con respecto a los compromisos internacionales en materia de cambio climático, sostenibilidad ambiental, equidad, derechos humanos reflejados en 8 acuerdos priorizados: (i) Convenio de Cambio Climático (incluyendo el Acuerdo de París), (ii) Agenda 2030/ODS, (iii) Ramsar, (iv) Cites, (v) CDB, (vi) CMS, (vii) Convenio marco para la desertificación y la sequía y (viii) Convenio 169 de pueblos indígenas y tribales.

Alineamiento de la ENB2 con acuerdos priorizados de compromisos internacionales del país

Para abordar esta pregunta, se llevó a cabo un análisis de alineamiento de las 100 metas de la ENB2 con ocho convenciones internacionales a las que Costa Rica se ha adherido. Estas convenciones fueron priorizadas en el diseño evaluativo debido a su relación total o parcial con diversos aspectos de la biodiversidad: (i) Convenio de Cambio Climático (incluyendo el Acuerdo de París), (ii) Agenda 2030/Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), (iii) Ramsar, (iv) Cites, (v) Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), (vi) CMS, (vii) Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) y (viii) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

La metodología empleada consistió en realizar un análisis de alineamiento mediante la comparación de las metas de la ENB2 y los objetivos estratégicos de primer y segundo nivel de las diferentes convenciones¹², entendiendo por alineamiento el porcentaje de objetivos de una convención determinada a los cuales las metas de la ENB2 contribuyen.

Es importante destacar que la ENB2 no es la única instancia nacional responsable de las acciones que se relacionan con todas estas convenciones. Más bien, es uno de los procesos que contribuye en distintos grados y formas a varias de ellas. El análisis de alineamiento se plantea como una herramienta metodológica para evaluar la coherencia de la ENB2 con las prioridades del país, de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos¹³.

¹² Se habla de objetivos estratégicos de primer y segundo nivel debido a que los nombres específicos varían entre las convenciones (por ejemplo, Strategic Goal, Goal Theme, Area, Target, Strategic Target, etc.)

¹³ Cabe señalar que la implementación de los indicadores de los ODS (2017) es posterior a la elaboración de la ENB2 (2015). Para el diseño de la ENB2 se tomaron en cuenta metas Aichi y el enunciado de los ODS, que eran los lineamientos disponibles en ese momento.



El marco estratégico de la mayoría de las convenciones ha permanecido constante durante el periodo de diseño e implementación de la ENB2. Sin embargo, tres convenciones (Diversidad Biológica, Cites y Cambio Climático/NDC) han experimentado cambios significativos en sus marcos estratégicos en el periodo considerado (2016-2022). Para estos tres casos, el ejercicio de análisis de alineamiento se llevó a cabo considerando tanto su marco estratégico vigente en el momento del diseño de la ENB2 (2015) como al momento de corte del periodo que abarca esta evaluación (2022). A continuación, se presenta un resumen del alineamiento de las metas de la ENB2 con estos ocho marcos globales priorizados:

Cuadro 15. Resumen de resultados del análisis de alineamiento de las metas de la ENB2 con 8 convenciones internacionales relacionadas con biodiversidad asumidas por el país

Convención	Objetivos de primer nivel a los que la ENB2 contribuye	Objetivos de segundo nivel a los que la ENB2 contribuye	Metas de la ENB2 con la Convención (%)	Valoración del alineamiento de la ENB2 con la convención ¹⁴
1.a Convenio de Cambio Climático (CMNUCC)-2015	2/2	5/12	55/100	Media
1.b Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)-2020	5/13	14/96	48/100	Media
2. AGENDA 2030/ODS	3/3	15/17	87/100	Muy alta
3. Humedales (Ramsar)	4/4	11/19	75/100	Muy alta
4.a Comercio ilegal especies en peligro (Cites) – 2015	3/3	8/16	88/100	Muy alta
4.b Comercio ilegal especies en peligro (Cites) – 2020	3/5	16/28	76/100	Alta
5.a Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)-Metas Aichi-2015	5/5	20/20	85/100	Muy alta
5.b Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)-Kunming-Montreal-2022	3/3	19/23	100/100	Muy alta
6. Especies migratorias (CMS)	5/5	14/16	89/100	Muy alta
7. Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (UNCCD)	5/5	9/15	48/100	Media
8. Convenio 169 de pueblos indígenas y tribales (OIT)	1/1		20/100	Baja

¹⁴ Escala de valoración del alineamiento: Muy alta: 80-100%; Alta: 60-79%; Media: 40-59%; Baja: 20-39%; Muy baja: 0-19%



Los resultados del análisis de alineamiento muestran que las metas de la ENB2 tienen una valoración de muy alta para el alineamiento con respecto a 6 marcos estratégicos de las convenciones consideradas.

- 2. AGENDA 2030/ODS
- 3. Ramsar (humedales)
- 4.a Comercio ilegal de especies en peligro (Cites)-2015
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)-Metas Aichi-2015.
- 5.b Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)-Kunming-Montreal-2022¹⁵
- 6. CMS (Especies migratorias)

Se valora el alineamiento como alto para el caso del marco estratégico de 4.b Comercio ilegal de especies en peligro (Cites)–2020.

El alineamiento es medio en el caso de 3 marcos estratégicos.

- 1.a Convenio de Cambio Climático (CMNUCC)-2015.
- 1.b Convenio de Cambio Climático Cambio (CMNUCC)-2020.
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (CMNUCC)

Se encontró una única valoración de alineamiento bajo para el caso de 8. Convenio 169 (OIT) (pueblos indígenas y tribales). Lo cual es comprensible, debido a la amplia variedad de temáticas, más allá de biodiversidad, que aborda dicho convenio.

Hallazgo 1. El análisis de alineamiento entre las metas de la ENB2 y 8 convenciones internacionales revela una alta correlación en la mayoría de los casos. Las metas de la ENB2 muestran un alineamiento muy alto con seis marcos estratégicos que se relacionan con biodiversidad, incluyendo la Agenda 2030/ODS y ambas versiones del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), tanto del 2015 como del 2022. Se observa un alineamiento medio y bajo con algunas convenciones cuyas temáticas incluyen otros temas más allá de la biodiversidad, como es el caso del Convenio de Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Convenio 169 (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Alineamiento de la ENB2 con los ODS¹⁶

El enfoque de esta evaluación se centra especialmente en los ODS, por lo que resultó de particular interés examinar el grado de alineamiento de estos con las metas de la ENB2. Al igual que en el análisis de alineamiento con convenciones internacionales, la metodología empleada consistió en verificar la coherencia entre los enunciados de las metas de la ENB2 y los enunciados de los ODS. Para las metas en que se evidenció más de un posible alineamiento se seleccionó el ODS que mostraba un alineamiento más claro o notorio, es decir, el alineamiento principal. Los resultados de este análisis se presentan de manera resumida en el Cuadro 16:

¹⁵ Para un análisis más detallado de este tema se recomienda revisar el Informe sobre el análisis del alineamiento de la Estrategia Nacional de Biodiversidad de Costa Rica con el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming Montreal (PNUD, 2023).

¹⁶ En la sección 5.6 de este informe se presenta un análisis detallado de las contribuciones de la ENB2 a los ODS 14 y 15.



Cuadro 16. Resumen de resultados del análisis de alineamiento de las metas de la ENB2 con los ODS¹⁷

ODS AGENDA 2030	Metas ENB2 alineadas	Total de metas alineadas
1. Sin pobreza	91 63B 19	3
2. Hambre cero	24 56 57B 58 59 57A 25 22	8
3. Buena salud y bienestar	38 39	2
4. Educación de calidad	68 70	2
5. Igualdad de género	N/A	0
6. Agua potable y saneamiento	14 17 44 12 41 13 16	7
7. Energía asequible y limpia	N/A	0
8. Trabajo decente y crecimiento económico	62 63A	2
9. Industria, innovación e infraestructura	83 87	2
10. Reducción de las desigualdades	77 88 80 10 78	5
11. Ciudades y comunidades sostenibles	1 2 9	3
12. Consumo y producción responsables	26 21	2
13. Acción climática	79 69 51 06 52	5
14. Vida bajo el agua	60 45 85 94 81 76 92 33 86 84 71 53 15 89 55 82 32 50 61 90 74 54	22
15. Vida en la tierra	65 49 35 28 4 37 64 48 23 75 34 66 27 3 7 29 5 20 18	19
16. Paz, justicia e instituciones fuertes	96 97 95 98	4
17. Alianzas para los objetivos	93	1
Metas ENB2 no articuladas con los ODS		13

El análisis de alineación muestra que las metas de la ENB2 están vinculadas con 15 de los 17 ODS de la Agenda 2030. No se identificaron metas de la ENB2 alineadas con los siguientes 2 ODS: el 5 (igualdad de género) y el 7 (energía asequible y limpia). Por otra parte, la mayor concentración de metas de la ENB2 se encuentra alineada con los ODS 14 (vida bajo el agua) y 15 (vida en la tierra), lo cual es consistente con los propósitos y razón de ser de la ENB2. En menor medida, pero con un alineamiento considerable, se encuentran los ODS 2 (hambre cero) y 6 (agua potable y saneamiento). Solo se identificaron 13 metas de la ENB2 que no están alineadas con ningún ODS.

En relación con la igualdad de género, es relevante destacar que diversas metas de la ENB2 abordan este tema de manera indirecta. No obstante, la metodología de alineamiento que se seleccionó para este análisis se enfoca en el alineamiento principal de cada meta, con el propósito de evitar la duplicación. Es decir, una meta de la ENB2 se alinea con un solo ODS. Por consiguiente, varias de las metas alineadas con otros ODS distintos al ODS 5 podrían incluir una perspectiva de género. Sin embargo, al no ser metas exclusivas

¹⁷ Las filas en color verde oscuro indican los ODS que tienen una alineación muy alta con las metas de la ENB2, mientras que las filas en color verde claro señalan los ODS con una alineación alta.



o predominantemente centradas en cuestiones de género, no se consideran específicamente alineadas con el ODS 5 en este ejercicio.

Hallazgo 2. Se evidencia un alineamiento de las metas de la ENB2 con 15 de los 17 ODS de la Agenda 2030. El alineamiento más significativo se da con los ODS 14 y 15, seguidos por los ODS 2 y 6, en menor medida. No se identificaron metas de la ENB2 alineadas de manera principal o exclusiva a los ODS 5 y 7. Tan solo 13 de las metas de la ENB2 no muestran un alineamiento directo con ningún ODS.

2. ¿Cómo se articula la ENB2 con las principales intervenciones del Estado en el periodo 2016-2022 con respecto a 4 temas priorizados: (i) conservación del territorio, mares y costas; (ii) pesca y acuicultura; (iii) infraestructura lineal y obra pública y (iv) ordenamiento territorial? ¿En qué medida hay duplicidad o contraposiciones de acciones y esfuerzos?

Para abordar esta pregunta, se llevó a cabo un análisis de alineamiento de las 100 metas de la ENB2 con respecto al contenido de los planes nacionales de desarrollo (PND) vigentes durante la ENB2, es decir, PND 2015-2018 y del PND 2019-2022. De manera similar al análisis de alineamiento realizado para las convenciones internacionales, la metodología consistió en contrastar las metas de la ENB2 y las propuestas estratégicas de estos dos PND.

Articulación de la ENB2 con el PND 2015-2018

Para el caso del PND 2015-2018, en concordancia con los sectores priorizados en el diseño evaluativo, el análisis de alineamiento se realizó a nivel de objetivos específicos de las intervenciones públicas asociadas a cuatro sectores: (i) ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial; (ii) desarrollo agropecuario y rural; (iii) turismo y (iv) transporte e infraestructura. Este análisis de alineamiento se plantea como una herramienta metodológica para evaluar la pertinencia de la ENB2 con respecto a las prioridades del país en este periodo. A continuación, se presenta un resumen del alineamiento de las metas de la ENB2 en cuanto a los 5 sectores priorizados del PND 2015-2018:

Cuadro 17. Matriz resumen alineamiento del PND 2015-2018 con la ENB2

Propuestas estratégicas sectoriales	Número de programas o proyectos de PND alineados con la ENB2	Metas de la ENB2 relacionadas con propuestas sectoriales del PND	Metas ENB2 que se alinean con la propuesta estratégica sectorial
15.- Ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial	8/18	58/100	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 26, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 55, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 71, 74, 75, 79, 80, 81, 82, 84, 88, 90, 91, 93, 95
7.- Desarrollo agropecuario y rural¹⁸	5/9	18/100	11, 22, 24, 32, 33, 38, 43, 44, 53, 57A, 57B, 58, 59, 60, 61, 63B, 74, 82
11.- Turismo	4/9	3/100	64, 63A y 63B.
12.- Transporte e infraestructura	0/10	0/100	N/A

¹⁸ Sector del PND 2015-2018 que corresponde a temas agropecuarios, incluyendo pesca y acuicultura.



Tomando como base los cuatro temas priorizados en el diseño evaluativo, en el análisis de alineación se enfocó en 4 sectores del PND 2015-2018:

(i) Ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial: incluye 18 programas o proyectos, de los cuales 8 tienen al menos un objetivo específico que se alinea con las metas que se plantearon en la ENB2 (en total, 58 metas de la ENB2 se alinean con estos 8 programas/proyectos), abordando temas como planes reguladores integrales (que incluyan un abordaje de ecosistemas y cambio climático); consolidar la conservación de ecosistemas prioritarios, consolidación de los humedales de importancia internacional; conservación y uso sostenible de ecosistemas marinos costeros; aprovechamiento del recurso hídrico; mejorar la capacidad de recursos operativos para control, protección y vigilancia, entre otros.

(ii) Desarrollo agropecuario y rural: incluye 9 programas o proyectos, de los cuales 5 tienen al menos un objetivo específico que se alinea con las metas que se plantearon en la ENB2 (en total, 18 metas de la ENB2 se alinean con estos 5 programas/proyectos), abordando temas como disponibilidad de semillas, renovación y atención a cafetales para incrementar su productividad, aumentar la adopción de buenas prácticas agrícolas y producción orgánica, aprovechamiento sostenible del sector pesquero y pesca sostenible en pequeña escala, entre otros.

(iii) Turismo: incluye 9 programas o proyectos, de los cuales 4 tienen al menos un objetivo específico que se alinea con las metas que se plantearon en la ENB2. En total, 3 metas de la ENB2 se alinean con estos 4 programas/proyectos, abordando temas como fortalecer los procesos de certificación de sostenibilidad turística y la declaratoria turística; promover actividades turísticas en beneficio de comunidades y consolidar el turismo rural comunitario, entre otros.

(iv) Transporte e infraestructura: incluye 10 programas o proyectos, para ninguno de los cuales se evidenció un alineamiento con las metas que se plantearon en la ENB2 ni con temas ambientales en general.

Si bien la alineación de las metas de la ENB2 con el PND 2015-2018 es alta (68 metas de la ENB2 están alineadas con al menos una intervención pública del PND 2015-2018), hay temas de alto impacto para la conservación de la biodiversidad que se plantearon en el PND 2015-2018, pero que no están contemplados en la ENB2. Por ejemplo, energías renovables, saneamiento de aguas negras, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y el manejo integrado de plagas.

Hallazgo 3. Con respecto al PND 2015-2018, 68 de las 100 metas de la ENB2 se articulan con intervenciones públicas de 3 propuestas estratégicas sectoriales. No se evidencia una vinculación de metas de la ENB2 con la propuesta sectorial de transporte e infraestructura. Adicionalmente, se observan vacíos en la ENB2 con respecto a temas relevantes para la biodiversidad que sí aborda el PND 2015-2018 como energías renovables, saneamiento de aguas negras, reducción de emisiones, manejo integrado de plagas .

¹⁹ Es probable que estos y otros temas de alta relevancia para la conservación de la biodiversidad sean abordados en otros instrumentos de política pública en materia ambiental de Costa Rica, como el Plan Nacional de Energía, la Política de Adaptación al Cambio Climático, la Política Nacional de Saneamiento, la Política Nacional de Salud, entre otros. Sin embargo, la revisión del contenido de estos otros instrumentos escapa a los alcances de la presente evaluación. Para abordar esta interrogante evaluativa, metodológicamente, se optó por verificar el nivel de alineamiento de la ENB2 con las principales intervenciones del Estado en los cuatro temas priorizados, a partir del análisis de los planes nacionales de desarrollo vigentes en el período de evaluación (2015-2022).



Articulación de la ENB2 con el PND 2019-2022

El PND 2019-2022 se diferencia del PND 2015-2018 en su estructura, ya que está organizado en áreas estratégicas con objetivos generales que se desglosan en intervenciones estratégicas. En esta nueva estructura, la ENB2 adquiere un papel destacado, ya que es considerada como una intervención estratégica del PND 2019-2022 dentro del área de infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial. Al estar incluida como una intervención estratégica, el cumplimiento de sus metas aporta directamente a alcanzar los objetivos propuestos en dicho plan.

En el PND 2019-2022 se identifican otras intervenciones estratégicas vinculadas con temáticas abordadas en la ENB2, como producción sostenible, pesquerías sustentables de atún y grandes pelágicos, crecimiento turístico, plantaciones de aprovechamiento forestal para la restauración del paisaje. Además, el PND 2019-2022 aborda otros temas relevantes para la biodiversidad que no están incluidos en la ENB2, como el uso de plásticos de un solo uso y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Hallazgo 4. La ENB2 está incorporada como una intervención estratégica del área de infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial del PND 2019-2022, específicamente en el sector ambiente. Al ser parte integral del PND, el cumplimiento de las metas de la ENB2 contribuye directamente a alcanzar los objetivos de dicho plan y todas sus metas se consideran acciones de intervención del Estado para ese periodo.

Por otra parte, el PND 2019-2022 incluye intervenciones públicas que abordan temas de alta relevancia vinculados con algunas de las causas de pérdida y deterioro de la biodiversidad, pero que no están considerados como tales en la ENB2, por ejemplo, los plásticos de un solo uso y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, se evidencian en el PND otras intervenciones estratégicas que podrían ser complementarias y contribuir al logro de las metas de la ENB2, tales como producción sostenible; pesquerías sustentables de atún y grandes pelágicos; crecimiento turístico y plantaciones de aprovechamiento forestal para la restauración del paisaje.

3. ¿En qué medida la Teoría del Programa como fue planteada es consistente con la ENB2 como ha sido implementada?

Elementos de la teoría del programa de la ENB2

Mideplan define la teoría del programa (TdP) o teoría de la intervención como: “La articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la sociedad” (Mideplan, 2017, s. p.). El Cuadro 18, a continuación, presenta los elementos que Mideplan (2017) recomienda considerar en una teoría del programa, junto con una breve valoración de la calidad y suficiencia de estos elementos en la ENB2.

Cabe mencionar que el diseño de la ENB2 y de su teoría del programa (2016) se realizó antes de la publicación de la Guía de la teoría de la intervención de Mideplan (2017). Razón por la cual no fue posible contar con las orientaciones metodológicas detalladas de dicha guía en el momento de esta elaboración.



Cuadro 18. Valoración de los elementos de la teoría del programa de la ENB2

Elementos de la teoría del programa	Valoración con respecto a la TdP de la ENB2	Justificación de la valoración que se otorga con respecto a la calidad y suficiencia del abordaje
Contexto general de la intervención	Muy alta	El documento de diseño de la ENB2 aborda este elemento de manera adecuada en los capítulos: 2. Introducción y 3. Problema atendido por la ENB2.
Problema o necesidad que origina la intervención	Muy alta	El documento de diseño presenta un buen resumen del problema que origina la ENB2 en el capítulo 3. Problema atendido por la ENB2.
Objetivos de la intervención	Muy alta	El documento de diseño expone de manera amplia y detallada los objetivos que quiere lograr la ENB2 en el capítulo 4 y de forma más específica en la sección 4.4. Objetivos estratégicos y metas nacionales al 2020 según temas.
Actores clave de la intervención	Alta	El documento de diseño presenta una identificación detallada de las instituciones responsables a nivel de cada meta de la ENB2. Además, esboza un modelo de gestión detallado en el que se identifica a las entidades participantes, sus roles y funciones. El único elemento ausente con respecto a este punto es la identificación precisa de los beneficiarios de la intervención.
Lógica causal de la intervención	Baja	El documento de diseño no incluye un abordaje explícito de la lógica causal de la ENB2. Posteriormente, se elaboró una cadena de resultados, la cual se analiza de manera separada en los dos siguientes hallazgos. En este análisis se justifica la valoración otorgada.
Factores externos	Alta	Este elemento se aborda de manera indirecta, pero con un buen nivel de detalle en la exposición de la problemática que atiende la ENB2, así como en la descripción detallada de sus objetivos.

Hallazgo 5. La teoría del programa de la ENB2 aborda los principales elementos que Mideplan recomienda considerar en su Guía de la Teoría de la Intervención. La calidad y suficiencia del abordaje de la mayoría de estos elementos se valora como muy alta (contexto, problema y objetivos) y alta (actores y factores externos). Estos elementos están integrados en el documento de diseño de la ENB2. Sin embargo, la calidad y suficiencia de la lógica causal de la ENB2, desarrollada posteriormente al diseño inicial, se valora como baja.

Lógica causal de la ENB2

En 2020 se realizó un ejercicio de elaboración de una cadena de resultados para la ENB2, la cual se muestra en la Figura 3. El propósito de este ejercicio era mejorar el alineamiento de la ENB2 con la PNB y proporcionar una herramienta adicional para orientar su implementación. Como parte de los alcances de esta evaluación, se solicitó al EE realizar una valoración de esta propuesta preliminar de cadena de resultados.



Figura 3. Cadena de resultados de la PNB y ENB2



La estructura propuesta por el Minae para la cadena de resultados de la Estrategia se compone de una selección de elementos extraídos de manera literal del documento de la PNB y del documento de la ENB2. Por ejemplo, el impacto en la cadena de resultados corresponde a la frase inicial de la visión enunciada en la PNB, mientras que los efectos corresponden a los 4 ejes de la PNB. Los productos en esta cadena de resultados consisten en los siete temas estratégicos de la ENB2. Las 23 metas globales de la ENB2 se plantean como actividades. Finalmente, en el nivel de insumos se incluyen elementos nuevos que son específicos para esta cadena de resultados. El siguiente cuadro resume las correspondencias anteriores.

Cuadro 19. Correspondencia entre el contenido de los elementos de la cadena de resultados y los elementos de la PNB y ENB2 de los cuales se extrajeron.

Elementos de la cadena de resultados	Elemento de la PNB a que corresponde	Elemento de la ENB2 a que corresponde
Impacto	Visión (primera frase)	--
Efectos	Ejes (4)	--
Productos	--	Temas estratégicos (7)
Actividades	--	Metas globales (23)
Insumos	Contenido nuevo, generado para el diagrama	

En la columna 1 se indican los cinco elementos que componen la cadena de resultados y en las columnas 2 y 3 se especifican, respectivamente, los elementos de la PNB y ENB2 de los cuales se extrajeron estos contenidos. En varios casos, se trata de transcripciones literales (copiar/pegar) de estos elementos. Por ejemplo, el impacto en la cadena de resultados corresponde a la primera frase de la visión de la PNB, mientras que los efectos corresponden literalmente a los cuatro ejes de la PNB. En cuanto a los insumos, se distinguen como el único elemento propio, elaborado específicamente para la cadena de resultados.

Los instrumentos de planificación poseen coberturas, horizontes y funciones específicas según el lugar o nivel que ocupan en una estructura de planificación dada. Por ejemplo, las leyes proporcionan el marco de más alto nivel y delinean los aspectos normativos con respecto a la formulación de políticas públicas. De acuerdo con Mideplan (2023): El marco legal proporciona los elementos normativos base sobre el cual las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de las políticas públicas [...]. El marco legal de una política pública, especialmente los temas relacionados con la integridad de la misma, se encuentran sustentados en una o múltiples leyes, normas y reglamentos que le dan fundamento a su elaboración (s. p.).

Por otro lado, las políticas públicas, como la PNB, se sitúan debajo de la ley y representan un primer paso para su operacionalización. Según Mideplan (2023), una política pública es un curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público.

Por debajo de las políticas públicas se encuentran los planes de acción, como es el caso de la ENB2, que consisten en: “Una ‘hoja de ruta’ para responder al ¿Qué? ¿Cuándo, ¿Dónde? y ¿Cómo? Los cuales son definidos mediante los objetivos-intervenciones-indicadores-metas-seguimiento y evaluación” (Mideplan, 2023, s. p.). Debido a lo anterior, se entiende que la ENB2 se vincula con la Ley de Biodiversidad y la PNB, funcionando como un plan de acción que traduce el marco normativo definido en la ley y los lineamientos estratégicos detallados en la PNB en acciones concretas y específicas para implementarse en un plazo dado (2016-2025).



Al considerar lo anterior, es importante destacar que el contenido de cada uno de estos instrumentos y en particular los elementos que los componen, cumplen propósitos específicos. Por lo tanto, para la elaboración de una cadena de resultados, no es adecuado copiar y pegar de manera literal enunciados de estos instrumentos, ya que estos fueron formulados para propósitos específicos dentro de sus respectivos instrumentos de planificación. Desde un punto de vista técnico, cada elemento en la cadena de resultados tiene una función específica y debe seguir ciertos lineamientos de formulación particulares (Midelplan, 2023). Por tanto, no es técnicamente correcto, por ejemplo, extraer la misión de la PNB y convertirla en el impacto de la cadena de resultados propuesta. Tampoco es apropiado trasladar los cuatro ejes de la PNB como los efectos de la cadena de resultados. Además, metodológicamente no es correcto tomar elementos de la teoría del programa de la misma ENB2, por ejemplo, sus temas estratégicos o metas globales y sin mayores adaptaciones colocarlos como productos y actividades de la cadena de resultados.

Si bien es crucial que exista una alineación adecuada entre estos instrumentos de planificación (ley, política, estrategia y cadena de resultados), esto no implica que su contenido sea equivalente e intercambiable. En conclusión, el hecho de que esta versión preliminar de la cadena de resultados de la ENB2 se base en un compendio de elementos tomados de la PNB y de la ENB2, en lugar de haber sido formulada de manera específica y técnicamente adecuada para articular una explicación clara y concreta de la lógica causal de la ENB2, limita su capacidad para hacer explícito el diseño intencional de la ENB2.

Hallazgo 6. La cadena de resultados de la ENB2 está compuesta por una amalgama de elementos extraídos directamente del documento de la PNB y del documento de diseño de la ENB2. Esta no incluye elementos específicamente formulados para articular una lógica causal clara y precisa, lo cual es una característica fundamental de una cadena de resultados. Si bien la incorporación de estos elementos contribuye a asegurar un buen nivel de alineación de la cadena de resultados con la ENB2 y la PNB, el hecho de que estos elementos se hayan transcrito de manera directa de instrumentos de planificación de otra índole y propósito (Política Pública y Estrategia) es una deficiencia técnica que limita la capacidad de esta cadena de resultados para explicitar el diseño intencional de la ENB2, lo cual debería ser el propósito central de esta. Esto ocasiona que la versión actual de la cadena de resultados tenga una utilidad muy limitada como herramienta programática para la planificación, seguimiento y comunicación de resultados de la ENB2.

Formulación de los elementos de la cadena de resultados

Los diversos elementos que componen una cadena de resultados siguen definiciones y funciones técnicas muy precisas. El Cuadro 20 resume los comentarios resultantes del análisis de los elementos de la cadena de resultados de la ENB2, en relación con las definiciones propuestas por el glosario de la OCDE.



Cuadro 20. Análisis de la precisión metodológica de los elementos de la cadena de resultados de la ENB2

Elemento de la cadena de resultados	Definición según glosario de la OCDE ²⁰	Comentarios sobre el elemento en la cadena de resultados de la ENB2
Impacto	<i>Medida en que la intervención ha tenido o se prevé que tenga importantes efectos de carácter general, positivos o negativos, intencionales o no.</i>	• Formulados como una actividad (procurar) y no como un cambio. • La parte final del enunciado indica cómo se desea lograr el impacto (promoviendo), lo cual no es necesario incluir en esta formulación. • La parte media del enunciado podría entenderse como el impacto deseado (conservación, uso sostenible y resiliencia de la biodiversidad).
Efectos	<i>Cambios intencionales o no intencionales debidos directa o indirectamente a una intervención.</i>	• Formulados como actividades o líneas de acción (mejorar, promover, etc.) y no como cambios.
Productos	<i>Productos, bienes de capital y servicios que resultan de una intervención. Además, pueden abarcar los cambios derivados de la intervención que contribuyen al logro de los efectos directos. Los productos engloban, entre otras cosas, cambios en los conocimientos, las competencias o las habilidades producidos por las actividades.</i>	• Formulados como temas (conservación, restauración, paisajes, etc.) y no como cambios. • No indica los actores sociales o instancias en las que se esperan ver cambios de conocimiento, competencias o habilidades
Actividades	<i>Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.</i>	• Están correctamente formuladas como actividades, con verbos en infinitivo al inicio de cada enunciado (consolidar, evaluar, reducir, etc.).
Insumos	<i>Recursos financieros, humanos, materiales (en especie) e institucionales (incluida la tecnología y la información) empleados para la intervención.</i>	• Están correctamente formulados como insumos (recursos económicos, infraestructura y equipamiento, etc.).

Tomando como base las definiciones más aceptadas y difundidas para la formulación de cadenas de resultados (Glosario de términos de la OCDE), se identifican importantes limitaciones metodológicas en la formulación de los elementos que componen la cadena de resultados de la ENB2. El error más común es el uso de enunciados de actividades (por ejemplo, a través del uso de verbos en infinitivo para enunciar acciones que caen en el ámbito de control de la intervención) o de temas (por ejemplo, campos temáticos relacionados con la conservación de la biodiversidad) para referirse a efectos e impactos deseados. La teoría dicta que estas categorías deben referirse a cambios directos en el ambiente en el caso del impacto, y a cambios en conocimientos, competencias, habilidades y comportamientos para el caso de los efectos.

²⁰ Definiciones tomadas del Glosario de términos clave en evaluación y gestión basada en resultados para el desarrollo sostenible (inglés, francés, español).



Hallazgo 7. Los elementos que componen la cadena de resultados de la ENB2 muestran deficiencias metodológicas y conceptuales en cuanto a su formulación con respecto a su ubicación dentro de la cadena, lo que reduce la calidad y capacidad explicativa de esta herramienta. Los enunciados de impacto, efectos y productos no están claramente planteados como cambios que se quieran lograr, sino que se plantean como actividades (por ejemplo, procurar, mejorar y promover), o bien como temas (conservación, restauración y paisajes). Adicionalmente, no se explicitan los actores sociales que se espera que cambien o gestionen los cambios deseados, por lo que no es evidente cuándo un enunciado se refiere a una actividad (entendida como una acción implementada por la intervención misma) o como un efecto (entendido como un cambio de comportamiento en los actores directos que la intervención quiere influenciar).

Lógica causal de la cadena de resultados

El Glosario de términos de la OCDE (2023) postula la siguiente definición de cadena de resultados:

Secuencia causal de una intervención que estipula las diferentes fases conducentes a la consecución de los objetivos deseados, comenzando generalmente con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en los efectos directos y los impactos. En algunos casos, los destinatarios (o el alcance) forman parte de la cadena de resultados (s. p.).

Tomando como base la definición proporcionada, se evidencia que la cadena de resultados propuesta para la ENB2 no establece de forma clara las relaciones causales de los elementos que la integran. Para cada nivel (impacto, efectos, productos, actividades e insumos) se presenta una lista de elementos sin jerarquizar y sin aparente orden alguno, lo que dificulta la comprensión de los vínculos entre los elementos, tanto dentro de cada nivel como entre los diferentes niveles. La ausencia de estos vínculos causales (usualmente representados con líneas o flechas que conectan los elementos entre sí) limita considerablemente la utilidad de la cadena de resultados como herramienta de planificación y más aún su valor comunicativo al no hacer explícitas las conexiones causa-efecto entre sus elementos. Además, la cadena de resultados de la ENB2 no cuenta con una narrativa que complemente su representación gráfica (esquema), la cual, de estar presente, podría aclarar las interconexiones causales entre los elementos que la conforman.

Hallazgo 8. La cadena de resultados propuesta para la ENB2 no establece de manera clara las relaciones causales entre los elementos que la integran, lo que dificulta la comprensión de los vínculos, tanto dentro de cada nivel como entre los diferentes niveles. La ausencia de una jerarquización de elementos, de relaciones causales y de un texto o narrativa complementaria, limitan su utilidad como herramienta de planificación y su capacidad comunicativa.



4.2 EQUIDAD

¿DE QUÉ MANERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD SE ENCUENTRA PRESENTE DENTRO DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA?

4. ¿De qué manera se consideraron los intereses y prioridades de los grupos meta priorizados (indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG) en el diseño de la ENB2?

Para abordar la pregunta sobre cómo se consideraron los intereses y prioridades de los grupos meta priorizados²¹ en la elaboración de la ENB2, se inició con una revisión documental. En esta destacan dos insumos principales: el Anexo D del documento de la ENB2, Participación Ciudadana en la Creación de la Enb2, y el informe de [Sistematización del proceso participativo Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025](#).

Posteriormente, se identificaron contactos de personas de interés para entrevistar, priorizando aquellas personas que podrían dar cuenta de su participación durante la etapa de diseño de la ENB2. Para esto, se acordaron tres criterios de selección:

- (i) Participación en el proceso de diseño de la ENB2.
- (ii) Pertenencia a agrupaciones o instituciones vinculadas a los grupos meta prioritarios: indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y sociedad civil).
- (iii) Ser personas referenciadas o recomendadas por entidades ejecutoras de metas como representantes legítimos de los grupos meta prioritarios.

Con base en la selección de personas para entrevistar, se realizaron llamadas a instituciones para solicitar información de contacto, así como búsquedas en línea. Luego, se contactó a las personas que se identificaron vía telefónica o correo electrónico. Es importante destacar que el nivel de respuestas recibidas fue muy bajo, exceptuando el caso de los pueblos indígenas, donde la respuesta fue inmediata y proactiva. En situaciones donde las personas ya no estaban vinculadas con sus organizaciones de origen, se solicitaron referencias adicionales, aunque no siempre se obtuvo respuesta. Por lo tanto, el proceso de entrevistas con representantes de grupos meta, más allá del caso de pueblos indígenas, fue muy limitado.

Intereses y prioridades de los grupos indígenas en el diseño de la ENB2

Como parte del diseño de la ENB2, se contempló un proceso paralelo de consulta y participación con pueblos indígenas para la elaboración de una estrategia indígena de biodiversidad. Este fue un proceso participativo liderado por la [Mesa Nacional Indígena de Costa Rica \(MNICR\)](#)²², que involucró a 445 personas de 150 organizaciones de base, representando los 8 grupos indígenas y 21 territorios del país. La MNICR coordinó la consulta, con el respaldo metodológico de la ENB2 y la orientación de la Oficina Técnica de la Conagebio. Como resultado, se elaboró una [Estrategia de Biodiversidad Indígena](#) con 57 metas, 13 de las cuales fueron integradas en la ENB2.

²¹ En el contexto de este informe, se entiende como “grupos meta priorizados” aquellos definidos de esta manera en el diseño evaluativo elaborado por el ET, es decir: indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG.

²² Organización indígena de facilitación, asistencia técnica e incidencia de procesos culturales, sociales, políticos, ambientales y económicos, para el desarrollo autónomo y el buen vivir de los pueblos indígenas de Costa Rica.



Los representantes indígenas consultados en el marco de esta evaluación perciben que sus intereses y prioridades en materia de biodiversidad están reflejados, al menos parcialmente, con la incorporación de esas 13 metas en la ENB2. Además, comentan que el ejercicio de construcción participativa de su propia estrategia de biodiversidad fue útil tanto para la elaboración de la ENB2, como para otros procesos de formulación e implementación de iniciativas propias de las organizaciones indígenas que se relacionan con el bienestar de las comunidades indígenas y la preservación de su entorno natural. En cuanto a una eventual actualización de la Estrategia, expresan expectativas de poder volver a abordar las prioridades y temas que se identifican en la Estrategia de Biodiversidad Indígena para analizar cuáles aspectos podrían incluirse en una formulación actualizada de la ENB2.



Hallazgo 9. Como parte del diseño de la ENB2, se elaboró de manera simultánea una **Estrategia de Biodiversidad Indígena** a través de un proceso participativo liderado por la MNICR y con el apoyo técnico de Conagebio. Participaron 445 personas de 150 organizaciones, representando a 8 grupos indígenas y 21 territorios. Se formularon 57 metas indígenas en biodiversidad, de las cuales 13 se incorporaron en la ENB2. Los representantes indígenas consultados se sienten satisfechos con esta inclusión, aunque sea parcial (13 de 57 metas), de sus intereses y prioridades en la ENB2.

Intereses y prioridades de las mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG en el diseño de la ENB2

La documentación existente sobre la participación en la elaboración de la ENB2 se enfoca principalmente en la participación ciudadana y de los pueblos indígenas. Se registra la participación de diversos sectores, incluyendo la academia, entidades gubernamentales, municipalidades, organizaciones indígenas, el sector privado, consejos regionales, organismos internacionales y proyectos, entre otros.

Además, se presenta con claridad el desglose por género, donde de las 1,021 personas involucradas, el 54 % fueron hombres y el 46 % mujeres. Se resalta también la participación de mujeres indígenas, sin embargo, falta información detallada sobre la participación de los grupos meta proletarizados en el diseño de esta evaluación²³ y sus respectivos intereses y prioridades, con excepción, como se mencionó, del caso de los pueblos indígenas.

Cabe señalar que las mujeres que participaron en el diseño de la ENB2 lo hicieron como personas mujeres, es decir, en tanto que individuos, sin representar necesariamente los intereses y prioridades del grupo de mujeres. Lo mismo sucede con el sector agropecuario, pesquero y las ONG.

A través de entrevistas con entidades ejecutoras, se intentó identificar organizaciones del sector agropecuario y pesquero que colaboran actualmente con la implementación de las metas de la ENB2. Sin embargo, la mayoría de estas entidades no participó en el diseño de la ENB2 o no fue posible entrevistarlas. En

²³ Grupos meta priorizados: indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG.



los casos en los que se logró una entrevista, algunos comentaron que sí ven reflejadas algunas de sus prioridades en la ENB2, mientras que otros reportaron que, después de los talleres de consulta para el diseño de la ENB2, no tuvieron mayor relación con la implementación de metas. En general, todos expresan poco o ningún conocimiento sobre el avance en la implementación de las metas de la ENB2, puesto que afirman no haber participado en eventos de seguimiento de la ENB2 ni contar con información sobre el estado de avance de las metas.

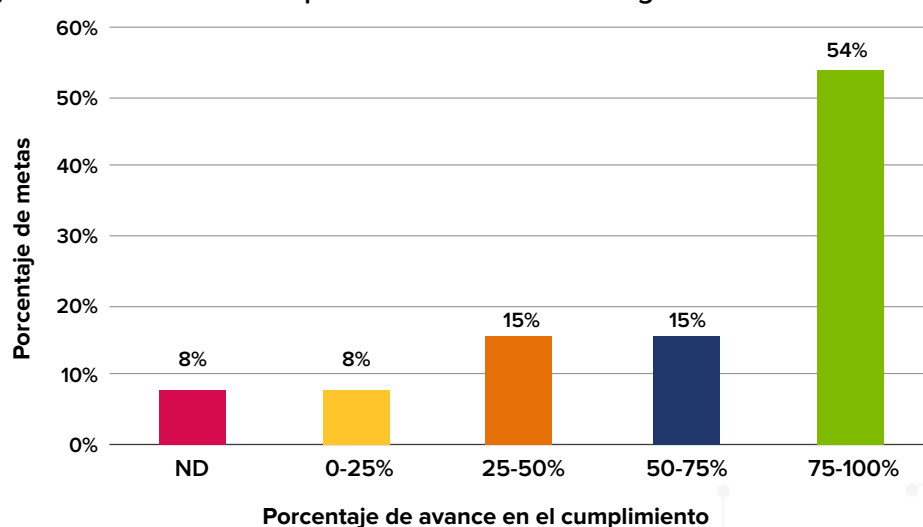
Hallazgo 10. La documentación del proceso participativo de diseño de la ENB2 resalta la contribución de diversos sectores como academia, entidades gubernamentales, organizaciones indígenas y sector privado. Sin embargo, la falta de registros detallados sobre la participación de otros grupos meta prioritarios, a excepción de los pueblos indígenas, dificulta la comprensión de sus intereses y prioridades en el momento de diseño de la ENB2. Los intentos por obtener información adicional a través de entrevistas resultaron en información limitada y poco concluyente.

5. ¿Cómo se ha incorporado la participación de los grupos meta priorizados (indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG) en la implementación de la ENB2?

Participación de pueblos indígenas en la implementación de metas

La participación de los grupos indígenas en la implementación de la ENB2 se ha centrado en la implementación de las 13 metas derivadas de la Estrategia Indígena de Biodiversidad, 2 de las cuales están a cargo de la MNICR. En la Figura 4 se muestran los avances logrados en la implementación de estas 13 metas hasta el segundo semestre de 2022.

Figura 4. Avance en el cumplimiento de las metas indígenas a diciembre de 2022



A diciembre de 2022, se observa que más de la mitad (54 %) de las metas derivadas de la estrategia de biodiversidad indígena ha alcanzado un nivel alto de avance (entre 75 %-100 %), con 6 de ellas ya completadas (avance del 100 %). Además, otras 4 metas, que representan el 30 % del total de este subconjunto de metas, muestran un avance medio (entre 25 %-75 %). Por otro lado, una meta reporta un avance del 0 % y en el caso de otra meta no se realizó ningún reporte de avance desde su inicio (ND).



En cuanto al avance promedio por entidad ejecutora, Fonafifo y la Dirección de Cambio Climático han cumplido con todas las metas a su cargo, 3 y 1 respectivamente. La MNICR reporta un avance promedio del 85 % en las 2 metas a su cargo, al igual que la Oficina Nacional de Semillas, también con un 85 % de cumplimiento en 1 meta. Por otra parte, el Sinac, con 2 metas a su cargo, reporta un avance promedio del 55 %, mientras que Conagebio reporta un avance promedio del 47 % en las 4 metas a su cargo. Cabe destacar que, de las 31 entidades ejecutoras que se encargan de implementar todas las metas de la ENB2, únicamente 3 no pertenecen al ámbito estatal y la MNICR es una de ellas.

Con respecto a las principales barreras para las metas indígenas sin avances, destacan la falta de financiamiento en un caso (Meta 88) y problemas de coordinación interinstitucional en el otro (Meta 70). Si se excluyen estas dos metas y se consideran las 11 metas activas restantes, se observa un avance promedio del 82 %. Además, el avance promedio de Conagebio aumenta a 71 % al tomar en cuenta únicamente las metas activas.

Con respecto a algunos resultados logrados en la implementación de estas metas, se puede destacar lo siguiente:

- En el marco de la meta 63A, se creó una mesa de trabajo interinstitucional con la participación de la MNICR, el Ministerio de Cultura, el ICT, Conagebio, Biofin y otros. Esta mesa acompañó la implementación de la meta 63A, a través de la cual se elaboró en 2018 un primer estudio sobre el potencial turístico en los territorios indígenas. Posteriormente, se realizaron estudios más detallados sobre la oferta turística en estos territorios con el propósito de identificar los posibles productos y servicios turísticos por desarrollar. Como resultado, se identificaron 70 posibles productos turísticos en 9 territorios indígenas.
- Como parte de las acciones de implementación de la meta 63B, se buscaron alternativas de financiación para la implementación de los productos turísticos con potencial identificado. Con el apoyo de la Banca para el Desarrollo, en 2021 se financió una primera generación de 14 emprendimientos y luego en 2023 se repitió otro ciclo de financiamiento para 14 emprendimientos turísticos adicionales. A cada emprendimiento apoyado se le otorgó un fondo semilla no reembolsable de Q\$6.000.000 para invertir en infraestructura y desarrollo de su producto turístico (alojamiento, talleres artesanales, tours, etc.).
- Además del apoyo de la Banca para el Desarrollo, las metas 63A y 63B han contado con el apoyo complementario de Biofin para el financiamiento de estudios técnicos y diagnósticos de necesidades de infraestructura, así como con financiamiento del Ministerio de Trabajo para temas de infraestructura comunitaria.
- Los representantes indígenas entrevistados también reportaron haber participado en el marco de la meta 24, a cargo de la Oficina Nacional de Semillas, en actividades de recuperación de semillas tradicionales, incluyendo su participación en una feria en Fercori sobre semillas tradicionales recuperadas que son más resistentes al cambio climático, contribuyendo a la soberanía y seguridad alimentaria.
- Con respecto a las metas 72 y 73, ambas implementadas por Sinac, los representantes indígenas consultados mencionan que este es un tema crítico y prioritario para los pueblos indígenas, pues se relacionan con sus derechos de acceso y uso de biodiversidad, a través del reconocimiento de los usos ancestrales y tradiciones de los pueblos indígenas. Con respecto a este tema, mencionan que desearían ver mayores avances, ya que es una preocupación y prioridad para ellos.
- En cuanto a la meta M10 implementada por Fonafifo, que aborda la contratación de nuevas hectáreas con pagos por servicios ambientales en territorios indígenas, si bien se observa un cumplimiento del



100 %, los representantes indígenas entrevistados afirmaron desconocer el estado de avance de esa meta y los resultados específicos logrados. En consultas adicionales realizadas a Fonafifo se pudo constatar que efectivamente estos nuevos contratos fueron realizados y que la meta se cumplió.

En el contexto de las 2 metas a cargo de la MNICR, la participación de los pueblos indígenas implica liderar la implementación, además, participar activamente en las acciones correspondientes al logro de las metas, como el establecimiento y operación de emprendimientos turísticos indígenas. Por otro lado, en las metas lideradas por otras entidades (MAG y Minae), la participación indígena se da en la ejecución de acciones específicas, como prácticas de conservación de semillas, o bien en tanto que beneficiarios del pago por servicios ambientales que Fonafifo prioriza para territorios indígenas. Sin embargo, los representantes indígenas entrevistados reportan no tener conocimiento sobre el avance en la implementación de las metas a cargo del MAG y el Fonafifo ni sobre sus contribuciones al logro de estas metas al no tener un contacto directo con ninguna de estas entidades ejecutoras.

Hallazgo 11. La participación de los grupos indígenas en la implementación de las metas de la ENB2 se ha centrado en las 13 metas derivadas de la Estrategia Indígena de Biodiversidad, de las cuales 2 son lideradas por la MNICR. A diciembre de 2022, más de la mitad de estas han alcanzado un nivel alto de avance, incluyendo 6 metas cumplidas y un avance promedio del 82 % con respecto a las 11 metas indígenas activas. Hay 2 metas para las cuales no se reporta avance alguno por falta de financiamiento o problemas de coordinación interinstitucional. La participación indígena varía según la entidad ejecutora, desde el liderazgo en la implementación, en el caso de las metas a cargo de la MNICR, hasta la participación en acciones específicas, en el caso de las metas a cargo de otras entidades.

Con respecto a resultados y beneficios directos para los pueblos indígenas, en el caso de las metas 63A y 63B (emprendimientos turísticos en territorios indígenas) estos son claros y contundentes. Además, se reportan resultados positivos en cuanto a otras metas, como la meta 24 (conservación de semillas). Con respecto a las metas 72 y 73 (reconocimiento de los usos ancestrales), aunque existen algunos avances parciales, el logro de estas metas sigue siendo un tema de preocupación para los pueblos indígenas. Por otro lado, los representantes indígenas manifiestan un desconocimiento sobre los resultados que se lograron por la meta 10 (PSA en territorios indígenas) debido a la falta de contacto directo con la entidad ejecutora (Fonafifo).

Participación de las mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG en la implementación de metas

Las limitaciones similares encontradas en cuanto a la falta de documentación sobre las prioridades e intereses de los grupos meta prioritarios en el diseño de la ENB2 se hicieron evidentes al abordar su participación en la implementación de las metas de la ENB2, a excepción de los pueblos indígenas. Los informes semestrales de avance de las entidades ejecutoras no mencionan explícitamente este aspecto y no se hallaron registros específicos sobre la participación de los grupos meta prioritarios en la implementación de acciones de la ENB2. Esto no implica que dicha participación esté ausente, sino que no se encontró documentación sistematizada que permita respaldar un análisis más profundo al respecto. La información obtenida a través de entrevistas con representantes de los grupos meta prioritarios y de las entidades ejecutoras de metas proporciona cierto nivel de comprensión, aunque limitado, sobre este tema.



En cuanto a la formulación de las metas, se identificaron 5 metas que hacen referencia explícita a la participación de mujeres o jóvenes, utilizando expresiones como con pertinencia cultural y participación de género y otras 7 metas que mencionan explícitamente a comunidades locales. De estas 12 metas, 6 corresponden a metas que provienen de la Estrategia de Biodiversidad Indígena.

Durante las entrevistas con mujeres, quienes también representan a grupos indígenas, se reconoce que algunas metas indígenas mencionan un enfoque de género, lo cual se considera un buen punto de partida. Sin embargo, señalan como una limitación el hecho de que este tema se añada a metas que tienen claramente otros propósitos primarios. Por ejemplo, la meta 10 plantea: “Al 2020, se habrán protegido y/o recuperado al menos 50.000 ha de cobertura forestal en los territorios indígenas con pertinencia cultural y participación de género”, y la meta 24 plantea: “Al 2020 se apoyan y establecen medidas de conservación y producción de semillas (alimentaria y forestal nativa) en pueblos indígenas y comunidades locales con pertinencia cultural y género sensibles”. En ambos casos, las referencias a temas de género (participación de género y sensibilidad de género) se incluyen hacia el final de su enunciado. No obstante, se reconoce que este no es un enfoque que prime ni se evidencia en la implementación de estas metas.

Respecto a la muestra de 57 metas revisadas más detalladamente por el Equipo Evaluador, se identificaron algunas metas que implementan acciones específicas para priorizar la participación de las mujeres, como su involucramiento en el establecimiento y operación de emprendimientos turísticos o en prácticas de conservación de semillas. Sin embargo, estas acciones no están explícitamente enunciadas en las metas ni responden a una intencionalidad clara de inclusión o enfoque de género, por lo que se trata más bien de casos de buenas prácticas que emergen de la implementación misma y del interés de las entidades ejecutoras a cargo.

Hallazgo 12. La falta de registros sobre la participación de grupos meta prioritarios en la implementación de las metas de la ENB2, a excepción de los pueblos indígenas, dificulta la comprensión y valoración sobre cómo y en qué medida esto se ha dado. Las entrevistas realizadas proporcionan cierto entendimiento, aunque limitado. Aunque la formulación de algunas metas hace referencia explícita a la participación de mujeres y jóvenes, estas inclusiones son consideradas insuficientes por representantes de estos grupos, resaltando la necesidad de un enfoque de género más claro y deliberado. Por otro lado, aunque se identifican acciones específicas para priorizar la participación de mujeres en la implementación de algunas metas, estas parecen provenir de buenas prácticas de las entidades ejecutoras, más que de un enfoque deliberado de inclusión de grupos meta prioritarios en la implementación de la ENB2.

4.3 RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

¿DE QUÉ MANERA LOS MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN GARANTIZAN UNA EJECUCIÓN INTEGRADA, COHERENTE Y EFECTIVA DE LA ESTRATEGIA?

La implementación de la ENB2 se realiza a través de dos modalidades básicas de acciones. Las características distintivas de estas modalidades tienen implicaciones significativas en la planificación e implementación de las metas, como se detalla más adelante.



(i) Implementación por parte de entidades estatales

Bajo esta modalidad, las entidades estatales ejecutan acciones regulares y ordinarias (por ejemplo, tareas de control y vigilancia, gestión de áreas protegidas, administración de incentivos forestales, levantamiento de información, entre otras) para implementar las metas de la ENB2 bajo su responsabilidad. Estas acciones se financian con recursos y fondos públicos. En algunos casos, en esta modalidad, también se encuentra la elaboración de términos de referencia (TdR), la contratación y supervisión de consultorías, principalmente con fondos de cooperación externa y, ocasionalmente, con recursos estatales. Asimismo, en dentro de esta modalidad se llevan a cabo acciones de coordinación con otras instituciones gubernamentales para la implementación de metas compartidas.

(ii) Implementación a través de proyectos específicos

La modalidad de implementación a través de proyectos implica la ejecución de acciones específicas mediante proyectos ad hoc, los cuales suelen contar con financiamiento de cooperación. Estos proyectos se diseñan para abordar desafíos particulares que se relacionan con la biodiversidad y suelen tener un alcance más delimitado y focalizado en comparación con las acciones regulares de las entidades estatales. Por medio de esta modalidad, se busca responder de manera ágil y eficiente a necesidades particulares, aprovechando recursos externos para complementar los esfuerzos nacionales en la conservación y gestión de la biodiversidad.

Es importante destacar que, independientemente de la modalidad de implementación elegida para llevar a cabo una de las metas de la ENB2, en la gran mayoría de los casos, la entidad responsable es una entidad estatal, incluso cuando la implementación se realiza a través de proyectos (ver la Figura 5).

Hallazgo 13. Las metas de la ENB2 se implementan a través de dos modalidades: (i) por medio de acciones regulares y ordinarias de entidades estatales; (ii) a través de proyectos específicos diseñados con este propósito. Bajo la primera modalidad, las entidades estatales llevan a cabo acciones regulares financiadas con recursos públicos, mientras que la segunda implica la ejecución de acciones específicas mediante proyectos ad hoc, generalmente financiados por cooperación externa. En la gran mayoría de los casos, la entidad responsable de la implementación de las metas es una entidad estatal, incluso en la modalidad de proyectos. La modalidad de implementación idónea depende en gran medida del carácter propio de cada meta específica. Para metas que involucran principalmente acciones regulares de las entidades ejecutoras tiene sentido que se implementen en esta modalidad. Sin embargo, para las metas que requieren acciones más particulares y extraordinarias, la modalidad de implementación por medio de proyectos es más conveniente. No obstante, la principal limitación radica en la disponibilidad de financiamiento de cooperación para poder implementar metas en esta modalidad.

6. ¿De qué manera se reflejan las metas de la ENB2 dentro de los instrumentos de planificación de las entidades ejecutoras (planes estratégico institucional, planes operativos institucionales, Planes Estratégico Institucional, Planes Operativos Institucionales, presupuesto anual y otros)?

Las metas de la ENB2 se reflejan de manera distinta en la planificación de las entidades ejecutoras según su modalidad de implementación.



(i) Bajo la modalidad de implementación de entidades estatales

Bajo esta modalidad, teóricamente, las metas de la ENB2 se integran en la planificación institucional, lo que implica que las acciones de implementación deben estar incluidas en los planes estratégicos institucionales (PEI), los planes operativos institucionales (POI) u otros instrumentos de planificación operativa, por ejemplo, la matriz de articulación plan presupuesto (MAPP) del Sinac. Los instrumentos de planificación operativa reflejan, además, las asignaciones presupuestarias para ejecutar las acciones planificadas. A pesar de las recomendaciones de la Unidad de Gestión de la ENB2, es poco común que las metas de la ENB2, así como las acciones acordadas para su implementación, estén integradas de manera explícita en los instrumentos de planificación de la institución. Esta dificultad se encontró al realizar un análisis detallado del contenido de los instrumentos de planificación de las entidades ejecutoras, lo cual hizo imposible poder mapear la inclusión de las metas correspondientes en estos documentos.

(ii) Bajo la modalidad de proyectos específicos

Bajo esta modalidad, las metas de la ENB2 se reflejan en los instrumentos de planificación del proyecto. Esto incluye la inclusión de las metas en los instrumentos de planificación de mediano plazo, como el marco lógico, así como en la planificación operativa, como los planes operativos anuales (POA) u otros mecanismos propios de cada proyecto. Las metas y referencias a la ENB2 suelen aparecer como parte del contexto o justificación del proyecto, estableciendo así una conexión directa entre las acciones del proyecto y los objetivos de la ENB2.

Hallazgo 14. Las metas de la ENB2 se reflejan de manera diferente en la planificación de las entidades ejecutoras, según la modalidad de implementación. Bajo la implementación estatal, se esperaba que se integren en los instrumentos de planificación institucional, como los planes estratégicos y planes operativos institucionales, pero esto no siempre sucede. Las razones son variadas: en parte, porque metodológicamente esto no resulta sencillo (por ejemplo, en el caso de los presupuestos); por un lado, porque estas acciones ya se consideran incluidas en otros procesos regulares de implementación de las entidades y, por otro lado, porque no se considera prioritario hacer esta identificación (por ejemplo, a nivel de POI o MAPP). Por otro lado, en la modalidad de proyectos específicos, las metas de la ENB2 están más claramente reflejadas en los instrumentos de planificación, estableciendo una conexión entre las acciones del proyecto y las metas de la ENB2.

7. ¿En qué medida han sido pertinentes los mecanismos de cumplimiento de acuerdos institucionales de la ENB2?

Los mecanismos de cumplimiento de los acuerdos de la ENB2 varían según el nivel en que se establezcan, ya sea a nivel de meta, entidad ejecutora o de coordinación interinstitucional o intersectorial. Cada nivel presenta sus propias especificidades y niveles de complejidad.

Mecanismos de cumplimiento de acuerdos a nivel de meta

A nivel de las metas de la ENB2, se emplean diversos mecanismos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos. La herramienta sugerida por la UG son los planes de acción ad hoc, que detallan las acciones específicas necesarias para alcanzar cada meta. Estos planes, que suelen tener una duración



de uno o más años, generalmente están compuestos por 4-6 actividades principales. Cabe destacar que la elaboración de este tipo de planes de acción es una recomendación expresa de la Unidad de Gestión de la ENB2, quienes estiman que aproximadamente en la mitad de las metas se sigue esta recomendación. Este instrumento, además de simplificar el proceso de planificación operativa, facilita el registro de avances hacia el logro de las metas reportado semestralmente como un porcentaje de avance en la ejecución del plan.

La gestión de las metas de la ENB2 se caracteriza por su flexibilidad, adaptándose a las preferencias y prácticas de los responsables de las metas. Por lo tanto, el seguimiento de los acuerdos varía según el estilo de gestión de cada persona responsable, pudiendo incluir informes de avances individuales por meta o informes compilados que abarcan todas las metas a cargo de una entidad ejecutora. Además, se emplean registros específicos de acuerdos, como minutas y oficios, para un seguimiento detallado de ciertos compromisos en metas que involucran a otros actores con quienes se coordina.

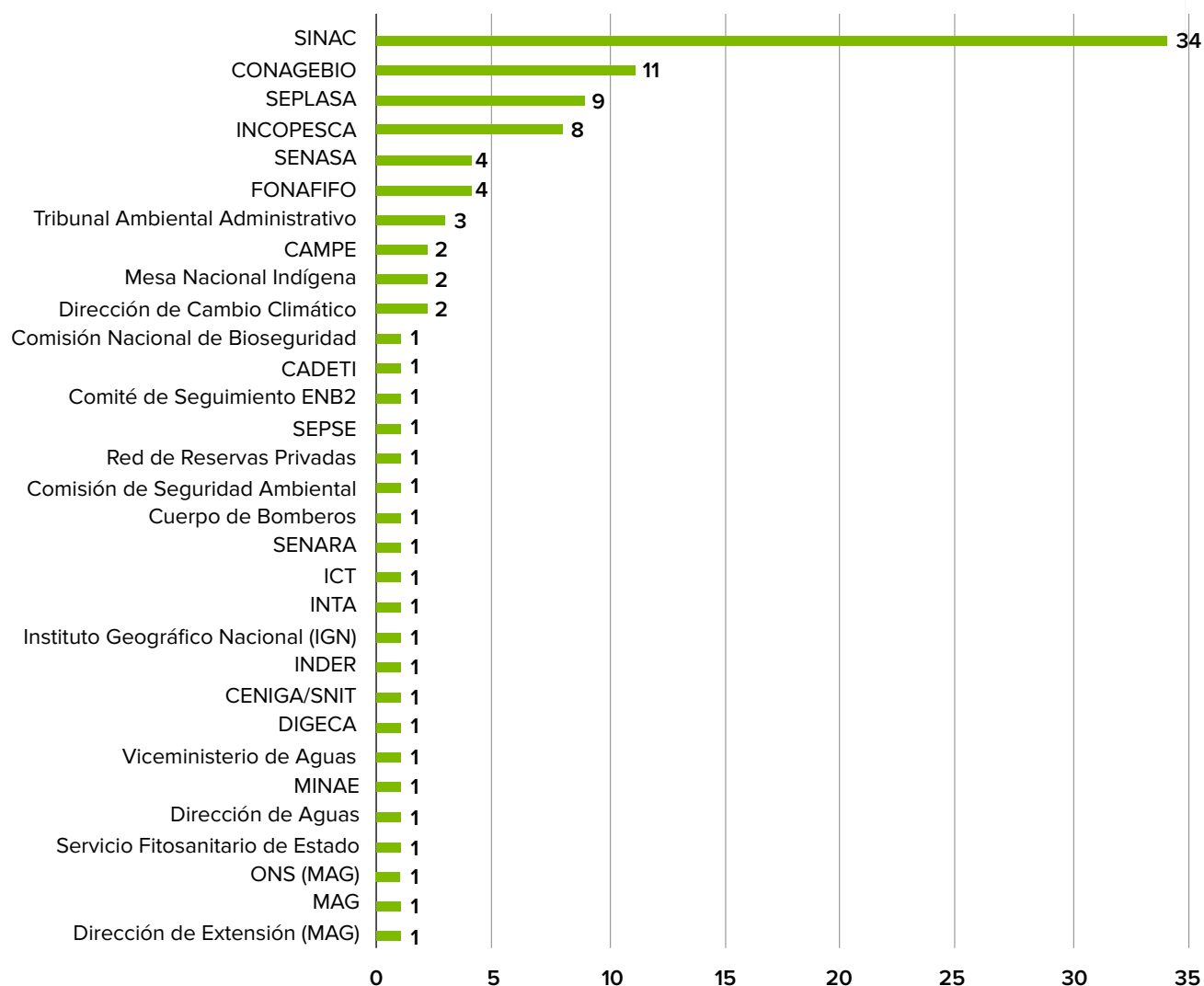
Hallazgo 15. Para garantizar el cumplimiento de los acuerdos a nivel de meta se utilizan diversos mecanismos, entre los que destacan los planes de acción ad hoc. Estos planes, de duración anual y compuestos por 4-6 actividades generales, son la herramienta recomendada por la Unidad de Gestión de la ENB2 para la planificación y seguimiento de las metas. Se estima que aproximadamente la mitad de las metas sigue esta recomendación. Sin embargo, más allá de esto, la gestión de las metas es flexible y se adapta a los estilos individuales de las personas encargadas, incluyendo el seguimiento de acuerdos por meta o por entidad ejecutora y el uso de otros registros como minutas y oficios para un seguimiento detallado de compromisos.

Distribución de metas por entidad ejecutora

Los mecanismos de cumplimiento de los acuerdos a nivel de las entidades ejecutoras están estrechamente relacionados con la estructura organizativa y la cantidad de metas asignadas a cada entidad. La Figura 5 a continuación muestra la distribución de metas de la ENB2 por entidad ejecutora.



Figura 5. Distribución de metas de la ENB2 por entidad ejecutora



Cabe señalar que, para efectos de simplicidad en el gráfico anterior, se vinculó cada meta de la ENB2 a una entidad ejecutora. Sin embargo, hay 20 metas²⁴ que se ejecutan por más de una entidad²⁵, se trata de metas de ejecución compartida.

Hallazgo 16. Las 100 metas de la ENB2 están distribuidas entre 31 entidades ejecutoras. El 68 % de estas entidades (21 entidades) son responsables de 1 sola meta de la ENB2 (lo que equivale al 21 % del total de metas), 19 % de las entidades (6 entidades) son responsables de entre 2-4 metas (equivalente al 17 % del total de metas). Finalmente, las 4 entidades que se encargan del mayor número de metas acumulan el 62 % de estas: Sinac (34 metas), Conagebio (11 metas), Seplasa (9 metas) e Incopescas (8 metas).

²⁴ Las 20 metas bajo ejecución compartida son: 9, 19, 21, 26, 27, 28, 32, 42, 43, 45, 55, 56, 57, 68, 69, 70, 82, 91, 97, 98.

²⁵ Las entidades ejecutoras involucradas en la ejecución compartida de estas 20 metas son: Campe, Ceniga, Comisión de Seguridad Ambiental, Conagebio, Conamar, Incopescas, Seplasa, Sinac, SNIT, Tribunal Administrativo Ambiental.



Mecanismos de cumplimiento de acuerdos a nivel entidad ejecutora

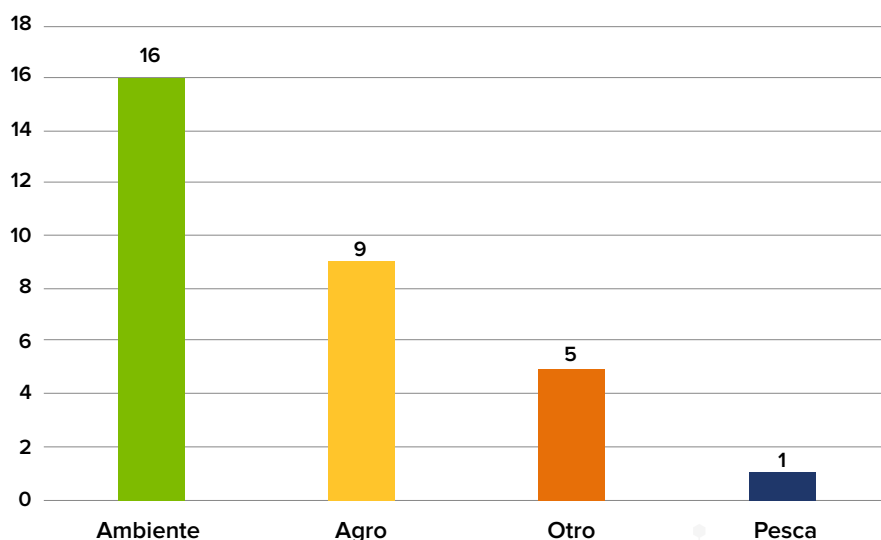
Las entidades que tienen un número menor de metas a su cargo (menos de 11 metas) cuentan con una sola persona encargada de las metas ENB2, quien es responsable de todo el seguimiento y reporte semestral, manteniendo una comunicación directa con la Unidad de Gestión (UG). Por otro lado, en las entidades con múltiples personas que se encargan de las metas (como es el caso del Sinac y de Conagebio, que tienen 34 y 11 metas respectivamente a su cargo), se designa una persona de enlace interno para supervisar el progreso agregado de las metas a cargo de la entidad. Esta persona da seguimiento a los acuerdos institucionales, además de recopilar la información semestral y reportar el avance a nivel institucional. Los mecanismos de seguimiento a nivel interno varían según las prácticas y políticas de cada entidad. Las personas encargadas de las metas tienen la responsabilidad de informar al enlace interno de la entidad. Los acuerdos se gestionan de manera verbal y por escrito, utilizando los canales habituales de comunicación de la entidad como correos, cartas y oficios.

Hallazgo 17. En las entidades ejecutoras con menos de 10 metas a su cargo, una sola persona es responsable de reportar y dar seguimiento a estas metas, incluyendo el cumplimiento de acuerdos institucionales. En las dos entidades con un mayor número de metas a su cargo (Sinac y Conagebio), se cuenta con varias personas a cargo de las metas y una persona que actúa como enlace interno, supervisando el progreso global de todas las metas y la gestión de los acuerdos institucionales. El seguimiento de acuerdos institucionales se lleva a cabo a través de comunicación verbal y escrita, adaptándose a las prácticas internas de cada entidad.

Distribución de entidades ejecutoras y metas por sector

La Figura 6 a continuación, muestra la distribución de las 31 entidades ejecutoras de la ENB2 por sector.

Figura 6. Distribución de las entidades ejecutoras de la ENB2 por sector

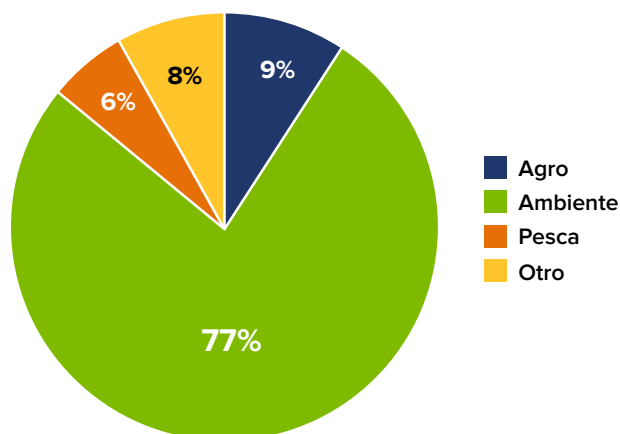


Del total de 31 entidades responsables de la ejecución de las metas de la ENB2, el 52 % pertenece al sector ambiental (16 entidades), seguido por el sector agropecuario con el 29 % (9 entidades). Las restantes se distribuyen, entre otros sectores como turismo y organizaciones de la sociedad civil (16 %, 5 entidades) y 1 entidad proviene del sector pesquero (3 %). Es relevante destacar que el 90 % de las entidades ejecutoras (28 entidades) corresponde a dependencias estatales, con solo tres entidades encargadas de metas que no lo son (Cuerpo Nacional de Bomberos de Costa Rica, Mesa Nacional Indígena y la Red de Reservas Privadas).



La Figura 7 a continuación, muestra la distribución de las 100 metas de la ENB2 por sector.

Figura 7. Distribución de las metas de la ENB2 por sector



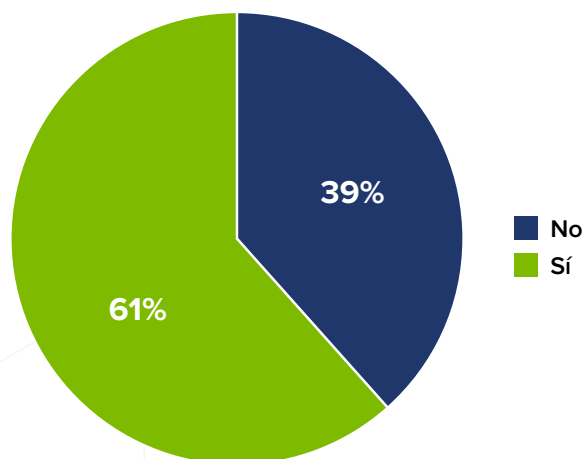
Del total de metas de la ENB2, el 77% son implementadas por entidades del sector ambiental (77 metas), seguido por el 9 % de metas a cargo de entidades del sector agropecuario (9 metas) y un 8 % de metas implementadas por una entidad del sector pesquero (8 metas). Las restantes metas (6 en total) son gestionadas por entidades de otros sectores como turismo, organizaciones de la sociedad civil, bomberos, entre otros.

Hallazgo 18. En la distribución sectorial de las entidades ejecutoras de las metas de la ENB2 resalta la predominancia de entidades estatales del sector ambiental. El 52 % de las entidades responsables pertenecen a este sector, seguido por el sector agropecuario con el 29 %. En términos de implementación, el 77 % de las metas está a cargo de entidades ambientales, mientras que el 9 % corresponde al sector agropecuario y el 8 % al sector pesquero.

Mecanismos de cumplimiento de acuerdos a nivel interinstitucional e intersectorial

Los mecanismos de cumplimiento de acuerdos a nivel interinstitucional e intersectorial están vinculados a los acuerdos requeridos para la implementación conjunta de metas. La Figura 8 ilustra el porcentaje de entidades ejecutoras que reportan implementar sus metas en colaboración con otras entidades.

Figura 8. Porcentaje de entidades que reportan la participación de otras entidades en la implementación de metas a su cargo



El 61 % de las entidades ejecutoras entrevistadas afirman que implementan sus metas con la participación de otras entidades, ya sea del mismo sector o de otros sectores.

Desde la perspectiva de las entidades ejecutoras, el seguimiento al cumplimiento de acuerdos entre instituciones es el nivel más complejo de coordinación. Las principales razones sobre las cuales justifican esta valoración son las siguientes:

- La efectividad de los mecanismos formales de coordinación a nivel sectorial es limitada, lo cual dificulta el establecimiento de una coordinación efectiva entre instituciones.
- Ante esta evidente deficiencia de los mecanismos formales prevalece la dependencia de acuerdos de buena voluntad y disposición personal para el trabajo colaborativo.
- Por esto, los acuerdos de coordinación que se establecen dependen en gran medida de arreglos de cumplimiento voluntario entre funcionarios responsables de los temas respectivos.
- Debido a lo anterior, los cambios de personal en puestos técnicos o administrativos suelen implicar la necesidad de renegociar o restablecer nuevos acuerdos de coordinación.
- La coordinación entre entidades, incluso del mismo sector, depende en gran medida de las decisiones políticas y las voluntades de los jefes.
- Los cambios de personal en los puestos jerárquicos implican, en la mayoría de los casos, tener que reiniciar los procesos de coordinación desde cero.

Además de los desafíos mencionados, las entidades ejecutoras señalan que la coordinación intersectorial presenta un nivel de complejidad mayor debido a los siguientes motivos:

- Los mecanismos de coordinación diseñados para el ámbito sectorial no son directamente aplicables a la coordinación intersectorial, lo que exige la creación de nuevos mecanismos que se adapten a cada caso específico de coordinación intersectorial.
- Cada nueva administración define a través del ROPE (Reglamento Operativo del Poder Ejecutivo), la conformación y rectoría de cada sector gubernamental. Esto conduce a que la composición de los sectores varíe cada 4 años y en algunos casos puede haber cambios incluso durante una misma administración.
- En la coordinación interinstitucional dentro de un mismo sector, el ministro puede intervenir como autoridad máxima. Este recurso no aplica en el caso de la coordinación intersectorial.
- La rectoría de un sector no implica una autoridad jerárquica directa (según los arts. 99 y 100 de la Ley de Administración Pública), lo que limita la emisión de órdenes entre ministros. Por lo tanto, el trabajo colaborativo entre ministerios se basa en el principio de coordinación en lugar del principio de jerarquía.

En resumen, aunque la coordinación interinstitucional tiene sus propias complejidades, la coordinación intersectorial enfrenta desafíos adicionales. Estos retos son estructurales del Estado costarricense y afectan en el caso particular de la ENB2 la implementación y seguimiento de acuerdos en las metas compartidas.



Hallazgo 19. El 61 % de las entidades ejecutoras colabora con otras entidades para implementar sus metas de la ENB2. Sin embargo, las personas encargadas de metas reportan que el seguimiento de los acuerdos interinstitucionales es complejo debido a la limitada efectividad de los mecanismos formales de coordinación sectorial. Además, mencionan que, desde su perspectiva, en el seguimiento de estos acuerdos prevalecen los arreglos de cumplimiento voluntario, las decisiones políticas y las voluntades de los jerarcas. Aunado a lo anterior, la coordinación intersectorial enfrenta desafíos adicionales, como la falta de mecanismos de coordinación específicos y la ausencia de una autoridad jerárquica directa entre ministerios. Estos retos estructurales del Estado costarricense afectan la implementación y el seguimiento de acuerdos en las metas compartidas de la ENB2.

8. ¿En qué medida los mecanismos establecidos para dar seguimiento y exigir cuentas a las entidades ejecutoras con respecto del cumplimiento de sus responsabilidades han sido eficaces?

Los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de la ENB2 varían según el nivel en el que operan, ya sea a nivel de interno de las entidades ejecutoras, o bien con respecto a la UG y al seguimiento formal de metas.

Mecanismos de seguimiento a nivel interno de las entidades ejecutoras.

Los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de las metas de la ENB2 a nivel interno de las entidades ejecutoras varían según la modalidad de implementación. Bajo la modalidad de implementación por parte de entidades estatales, algunas emplean los mecanismos de control y seguimiento internos de la entidad, los cuales pueden incluir procesos y métricas institucionales propias, provenientes de sus propios mecanismos de seguimiento (por ejemplo, el número de hectáreas bajo PSA o el número de árboles en sistemas agroforestales en el caso de Fonafifo). Los avances en la implementación de metas de la ENB2 se reportan de acuerdo con los plazos y formatos establecidos por la UG en acatamiento a las directrices ministeriales que regulan estos temas. Por otro lado, en la modalidad de implementación a través de proyectos, se suelen utilizar los mecanismos y procedimientos de monitoreo propios de cada proyecto. Posteriormente, los avances en la implementación de las metas de la ENB2 se reportan por la entidad ejecutora a la UG según los plazos y formatos requeridos.

Hallazgo 20. Los mecanismos de seguimiento interno de las entidades ejecutoras de la ENB2 varían según la modalidad de implementación. Las entidades estatales suelen emplear sus propios procesos y métricas institucionales, mientras que los proyectos utilizan los mecanismos de monitoreo propios de cada proyecto. En ambos casos las entidades ejecutoras reportan los avances en la implementación de las metas a la UG en los plazos y formatos requeridos.

Informes semestrales de avance en la implementación de metas de la ENB2

El modelo de gestión de la ENB2 cuenta con un proceso formal y establecido de seguimiento de las metas, liderado por la UG. Este procedimiento ha sido optimizado durante los dos primeros años de operación de la ENB2 y funciona de manera continua y sistemática desde 2018, siguiendo estas pautas:



- Todas las entidades ejecutoras deben enviar un reporte de avance por semestre.
- Cada entidad ejecutora debe reportar el avance logrado durante el periodo en curso de las metas activas a su cargo.
- El reporte de avances se envía por correo oficial e idealmente acompañado de un oficio de reporte.
- El reporte de avance semestral debe incluir la siguiente documentación:
 - Matriz de seguimiento ([ver ejemplo](#)).
 - Reporte de avance en el cumplimiento por cada meta ([ver ejemplo](#)).
 - Fuentes de verificación como anexos (en los casos en los que esto aplique).
- Las entidades ejecutoras solo deben reportar las metas en proceso de cumplimiento, mientras que las metas ya cumplidas se dejan de reportar.
- La UG proporciona apoyo a las entidades ejecutoras y dispone de ciertos materiales didácticos²⁶ para la inducción y capacitación en el llenado de los formatos de reporte para las personas que se encargan de reportar avances en las metas.

Como parte de este ejercicio evaluativo, se consultó al equipo técnico de la UG sobre sus valoraciones sobre el funcionamiento del mecanismo de seguimiento de metas. Entre sus apreciaciones más relevantes destacan las siguientes:

- En términos generales, el proceso opera de manera efectiva y produce resultados útiles para el seguimiento de la ENB2.
- En un 95 % de los casos, los reportes de avance se realizan respetando los formatos propuestos.
- Aproximadamente la mitad de los reportes de avance se basa en un plan de acción que detalla las acciones por implementar en el año para el logro de cada meta.
- No todas las entidades ejecutoras envían sus reportes de avance a través de un oficio, a pesar de ser esta una recomendación de la UG.
- La principal limitación que se encuentra en los reportes de avance es el subreporte en el caso de las metas de implementación compartida. En estos casos, la deficiencia más frecuente es que la entidad ejecutora no incluye en su reporte de avances los insumos de las otras entidades que colaboran en la implementación de una misma meta. Ante esta situación, la UG solicita aclaraciones y ampliaciones para garantizar que el reporte de avance esté completo. En algunos casos, se decide excluir este tipo de informes hasta que se logre un reporte completo que integre los aportes de todas las entidades coimplementadoras.

Hallazgo 21. La UG implementa un proceso formal y continuo de seguimiento del avance en la implementación de las metas de la ENB2. Las entidades ejecutoras envían reportes semestrales, adhiriéndose a los formatos y requisitos establecidos. El nivel de cumplimiento se valora como satisfactorio, aunque se observan algunas deficiencias en el subreporte de metas de implementación compartida, con algunas entidades ejecutoras omitiendo en sus reportes los avances de las entidades colaboradoras.

²⁶ Por ejemplo, presentaciones PowerPoint sobre las generalidades de la ENB2 y sobre el proceso de reporte de metas dirigidos a personas encargadas de metas.



Información financiera en el reporte de avances de las metas de la ENB2

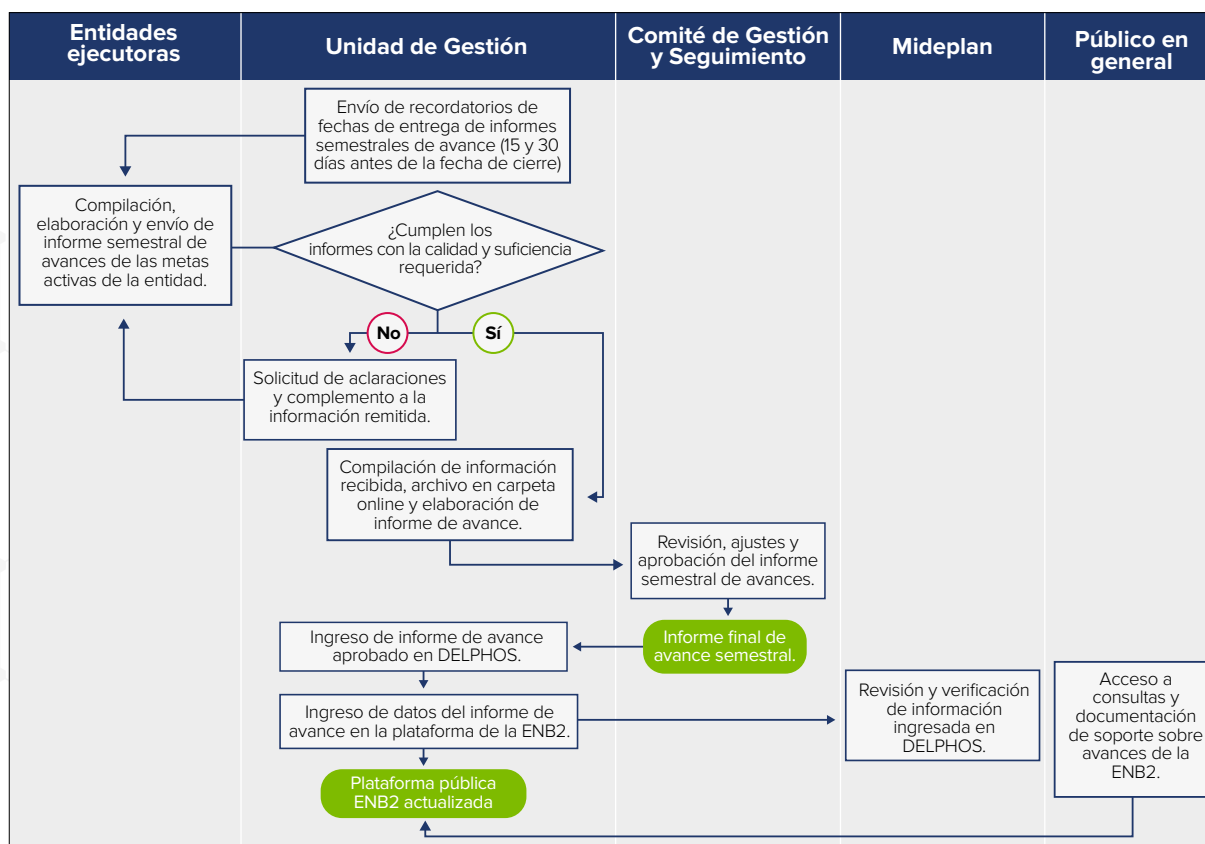
En atención a las recomendaciones de Mideplan en el contexto de la incorporación de la ENB2 en el PND 2019-2022 y a sus requerimientos de seguimiento y monitoreo semestral, en el año 2020 se integró un nuevo ítem en el formato de los reportes semestrales de avance para indagar sobre el presupuesto ejecutado en la implementación de las metas. Se consideró que esta adición ofrecería una visión más completa de la ejecución financiera de las metas. A partir del 2021, se comienza a registrar los datos del “Monto del presupuesto anual programado” y el “Monto del presupuesto semestral ejecutado”, con el fin de recopilar datos más detallados sobre el uso de los recursos asignados. A diciembre de 2022, se estima que entre 6 y 8 entidades ejecutoras (de un total de 31) incluyen esta información presupuestaria en sus reportes semestrales de avance. Desde la perspectiva de la UG, disponer de esta información financiera brinda una perspectiva esencial sobre la gestión de recursos y facilita una toma de decisiones más informada para alcanzar los objetivos de la ENB2.

Hallazgo 22. A partir de 2020, se incluyó en los formatos de reportes semestrales de avance una pregunta sobre el presupuesto anual y presupuesto semestral ejecutado en las metas. Aunque aún pocas entidades ejecutoras reportan este tipo de información (se estima que entre 6-8 entidades), se espera que su inclusión proporcione una perspectiva más completa de la gestión de recursos, facilitando mejores decisiones para alcanzar los objetivos de la ENB2.

Proceso de seguimiento semestral de avances en la implementación de metas de la ENB2

El siguiente flujograma resume el proceso de reporte semestral de avances en la implementación de metas de la ENB2:

Figura 9. Flujograma del proceso de reporte semestral de avances en la implementación de metas de la ENB2



El proceso de reporte semestral del avance en las metas de la ENB2 inicia con el envío por parte de la UG de recordatorios de las fechas de entrega de informes semestrales a las entidades ejecutoras, con un margen de 15 y 30 días antes del cierre de periodo. Las entidades ejecutoras son responsables de compilar, elaborar y enviar el informe semestral de avances de las metas activas de su entidad, en los plazos estipulados.

Una vez recibidos los informes, la UG evalúa si cumplen con la calidad y suficiencia requerida. En caso de identificar deficiencias, se solicitan a las entidades ejecutoras correspondientes las aclaraciones y complementos necesarios. La UG se esfuerza por resolver los problemas e inconsistencias detectadas internamente, sin embargo, si persisten, el tema se eleva al Comité de Gestión y Seguimiento (CGS) para convocar a las partes involucradas. En situaciones que lo ameriten, la UG puede solicitar reuniones con las entidades ejecutoras para solucionar detalles técnicos específicos de los avances reportados. Llegado el caso, de no ser viable resolver las deficiencias identificadas, el UG puede tomar la decisión de excluir un informe de avance al considerarlo incompleto o impreciso.

Si los informes cumplen con los estándares acordados, la UG procede a compilar la información recibida y archivarla en una carpeta on-line. Sobre la base de la información reportada por las entidades ejecutoras, la UG elabora en un plazo de 3-4 días un informe de avance agregado que presenta al Comité de Gestión y Seguimiento (CGS).

El CGS revisa, realiza ajustes y aprueba los contenidos del informe semestral de avances, lo que resulta en la versión final del informe. Si se considera que el reporte de avances de una meta en particular no cumple con los criterios de calidad requeridos, el CGS puede decidir no aceptarlo y excluirlo del informe semestral agregado. Sobre la base de esta versión final, la UG ingresa la información de avance en la plataforma digital de seguimiento de Mideplan (DELPHOS) y también ingresa los datos del informe de avance en la plataforma pública de la ENB2 (<https://enbcr.go.cr/>), asegurando así que la plataforma esté actualizada.

Por otra parte, Mideplan realiza una revisión y verifica la información ingresada en DELPHOS para garantizar su integridad y precisión. Finalmente, el público en general tiene acceso para consultar y acceder a la documentación de soporte sobre los avances de la ENB2 a través de la plataforma pública de la ENB2.

Hallazgo 23. El modelo de gestión de la ENB2 cuenta con un proceso estructurado y consolidado de reporte semestral de avances en la implementación de las metas. La UG lidera este proceso, enviando recordatorios a las entidades ejecutoras, seguido de la recopilación y evaluación de los informes recibidos. Si surgen deficiencias, se solicitan aclaraciones y complementos, con posibilidad de elevación al CGS si persisten las inconsistencias. La UG compila los informes de avance de las entidades ejecutoras y genera un informe agregado que se presenta al CGS para su revisión, ajuste y eventual aprobación. La UG luego ingresa los datos del informe final en plataformas digitales tanto internas (Delphos) como públicas (<https://enbcr.go.cr/>) para garantizar la transparencia y accesibilidad de los avances en la implementación de las metas de la ENB2.

Documentación del seguimiento semestral de avances de la implementación de metas de la ENB2

La documentación del seguimiento de los avances en la implementación de las metas de la ENB2 incluye la recopilación y organización de diversos materiales de soporte, incluidos los reportes semestrales enviados por las entidades ejecutoras y otros documentos relevantes. Estos reportes de avance se presentan sobre



la base de formatos predefinidos, correos y oficios de las entidades. En el caso de entidades que tienen varias metas a su cargo, se incluye, además, un informe resumen que abarca el progreso de todas las metas de la entidad. Adicionalmente, las entidades ejecutoras pueden suministrar informes ad hoc internos, como los informes de monitoreo del Sinac y en ocasiones, otros respaldos específicos que se aportan como verificadores de las metas. Esta documentación que constituye la base de soporte del seguimiento de las metas se almacena en un repositorio único en la nube, lo que facilita su acceso y gestión eficiente y sirve además como insumo para la actualización de la plataforma pública de la ENB2.

Hallazgo 24. La documentación del seguimiento de los avances de la ENB2 incluye reportes semestrales de las entidades ejecutoras, informes resumen de entidades con múltiples metas a su cargo y otros documentos de respaldo relevantes. Esta documentación se centraliza en un repositorio en la nube para facilitar su acceso y gestión eficiente, además de servir como base para actualizar la plataforma pública de la ENB2.

Verificación del cumplimiento de metas

La UG ha implementado varios esfuerzos para avanzar en la verificación, tanto in situ como de manera virtual, del cumplimiento de las metas de la ENB2. Las verificaciones virtuales han consistido en una videollamada durante la cual se constatan ciertos verificadores del avance de metas. Desde el punto de vista de la rigurosidad, esta modalidad es evidentemente más limitada que una visita en persona, pero tiene la ventaja de requerir menos tiempo y generar gastos operativos mínimos. Por ejemplo, se llevaron a cabo ejercicios de verificación, donde se seleccionaron de forma aleatoria 10 metas cumplidas para realizar una revisión virtual de su ejecución. En 2023, el CSG mediante un acuerdo autorizó a la UG llevar a cabo dos visitas de campo en áreas de conservación y consejos regionales con el propósito de verificar el cumplimiento de metas, al mismo tiempo que se llevaba a cabo un proceso de información, socialización y sensibilización sobre la ENB2. A pesar del interés en ampliar los procesos de verificación, la UG se ha visto limitada por la falta de recursos y tiempo para hacer este tipo de acciones de seguimiento.

Hallazgo 25. La UG ha implementado esfuerzos para verificar el cumplimiento de las metas de la ENB2, incluyendo ejercicios de revisión virtual y visitas de campo. Aunque la modalidad óptima de verificación sería mediante visitas de campo, la verificación virtual representa una alternativa menos rigurosa pero más viable en términos de tiempo y costos. A pesar del interés de la UG en ampliar los procesos de verificación a más metas, las limitaciones de recursos y tiempo han restringido la posibilidad de extender las acciones de verificación.

Reporte de avances de la ENB2 en el cumplimiento del PND

Como se mencionó en el PND 2019-2022, la ENB2 fue promovida a rango de intervención estratégica del Estado. Como tal, cuenta con un indicador para su seguimiento que se establece como el: “Porcentaje de la biodiversidad de Costa Rica conservada y usada de manera sostenible, justa y equitativa” (PND, 2019-2022, p. 176). Sin embargo, en este mismo documento se aclara que: “Este porcentaje se establece en el marco del avance de las 98 metas de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2” (PND, 2019-2022, p. 176).

Debido a lo anterior y según los procedimientos que implementa la UG, por encargo del CSG, cada año se reportan las metas cumplidas de la ENB2, las cuales se incluyen en el informe de cumplimiento del PND. En concordancia con las metas anuales establecidas para la ENB2 en el marco del PND, se busca garantizar que, al cabo de los 10 años, se haya cubierto el 100 % del cumplimiento de las metas. Para el periodo 2019-2022, el



PND plantea metas anuales de 10 % de avance por año en el cumplimiento de las metas de la ENB2. El informe lo elabora directamente la UG y se presenta conforme a los cronogramas establecidos. Durante el periodo del PND 2015-2018, la ENB2 reportaba sus avances semestralmente a través de la plataforma Delphos, mientras que en el periodo del PND 2019-2022, al estar la ENB2 incorporada como una intervención estratégica del PND, el reporte se realiza semestralmente en la misma plataforma. La inclusión de la ENB2 en el PND contribuye a justificar la asignación de fondos públicos, garantizando la programación y la presupuestación necesaria para operativizar las metas de la ENB2.

Hallazgo 26. Los avances en la implementación de las metas de la ENB2 se reportan anualmente como parte del informe de cumplimiento del PND. La meta final es alcanzar un cumplimiento del 100 % al final del periodo de implementación de la ENB2. La inclusión de la ENB2 en el PND contribuye a justificar la asignación de recursos de fondos públicos y contribuye a facilitar la programación y presupuestación necesaria para operativizar las metas de la ENB2.

Limitaciones en el seguimiento y rendición de cuentas de algunas metas

Al iniciar la etapa de implementación de la ENB2 se llevó a cabo un proceso de asignación y distribución de metas entre entidades gubernamentales y algunos actores no gubernamentales, como la Mesa Nacional Indígena. Aunque esta distribución se basó en acuerdos establecidos durante la fase de diseño, el resultado final no siempre ha sido coherente con el mandato legal o las capacidades reales de las entidades ejecutoras, lo que ha generado desafíos en la implementación y seguimiento de algunas metas.

Por ejemplo, se ha observado en varios casos que las entidades ejecutoras carecen de la capacidad o de los recursos necesarios para cumplir con las metas según se definieron originalmente. Ante esta realidad, las personas encargadas de las metas han optado por hacer lo que consideran viable con los recursos disponibles. En este contexto, las entidades han recurrido a interpretaciones propias de las formulaciones originales de las metas y los indicadores de la ENB2.

Esta flexibilidad en la interpretación ha conducido en varios casos a una reducción en el alcance y la ambición de ciertas metas, así como a inconsistencias en el reporte de avances. Se identificaron casos en los que los reportes de avance no coinciden con los indicadores de las metas, lo que genera incertidumbre sobre el verdadero progreso hacia el cumplimiento de estas metas. Por ejemplo, indicadores de metas que hacen referencia a las hectáreas de ecosistemas restaurados, pero cuyos reportes de avance solo presentan porcentajes de cumplimiento de un plan de acción. Es importante destacar que en la mayoría de los casos en los que se evidencian este tipo de anomalías el origen del problema no es de corte metodológico, sino económico, técnico o político. En palabras de las personas encargadas de las metas: “Se hace lo que se puede con lo que se tiene”.

Otra dificultad observada en algunos casos es que las entidades ejecutoras no cuentan con los datos necesarios para reportar avances según los indicadores establecidos para las metas. Esto también genera incertidumbre sobre el progreso real hacia el cumplimiento de las metas, puesto que lo que se reporta como avance es el porcentaje de ejecución del plan de acción de la meta, pero no se cuenta con un reporte de avance sobre la base del indicador de la meta.

Además, se encontró que algunas entidades ejecutoras han asumido metas que no corresponden enteramente a su mandato y ciertas metas han quedado huérfanas, es decir, sin una entidad ejecutora que las



lidere. Frente a estas situaciones, el CGS ha intentado resolver los vacíos que se identifican, asignando la responsabilidad de las metas huérfanas a otras entidades, en un esfuerzo por reorganizar y aclarar la implementación de las metas de la ENB2.

Hallazgo 27. En algunas metas de la ENB2 se identificaron desafíos considerables con respecto a la asignación de metas a las entidades ejecutoras, así como en su interpretación de las metas y sus indicadores. Estos retos han limitado la coherencia y precisión del seguimiento y rendición de cuentas de estas metas:

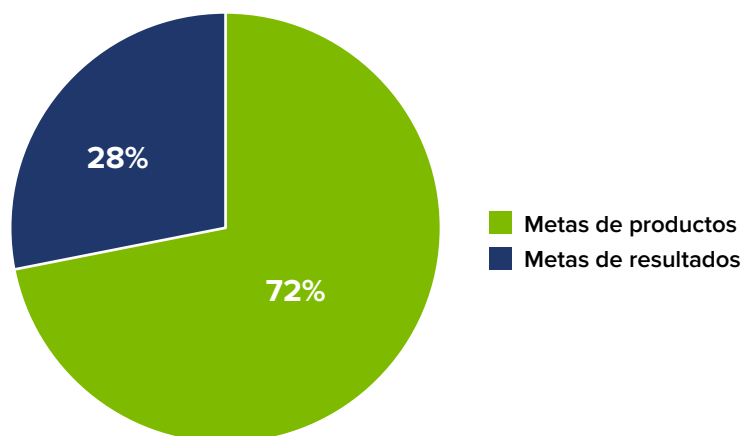
- La distribución de algunas metas entre entidades ejecutoras no coincide con los recursos y capacidades reales de la entidad.
- Insuficiencia de recursos y capacidades en algunas entidades ejecutoras para cumplir con las metas como se plantearon originalmente.
- Algunas entidades ejecutoras han flexibilizado la interpretación de ciertas metas e indicadores para hacer frente a limitaciones económicas, técnicas y políticas. Esto ha resultado en la reducción del alcance de algunas las metas y en inconsistencias en sus reportes de avances.
- Incertidumbre sobre el progreso real hacia el cumplimiento de las ciertas metas debido a la falta de datos para reportar avances según los indicadores establecidos.
- Existencia de metas sin entidad ejecutora asignada (metas huérfanas) o que han sido objeto de reasignación.

Cultura de seguimiento que se enfoca en el cumplimiento más que en el logro de resultados

Los incentivos que ofrecen los mecanismos gubernamentales de control y seguimiento están más orientados hacia el reporte de avances en función del cumplimiento de actividades y productos que hacia la medición del avance en términos de resultados e impactos efectivos alcanzados. Esta perspectiva ha contribuido a instalar una preferencia en la interpretación de las metas de la ENB2 que prioriza la medición de productos tangibles, como los bienes y servicios que se generan directamente por las acciones de las entidades ejecutoras. Por el contrario, se percibe como más riesgoso e incierto optar por interpretaciones que definan el avance en términos de resultados como cambios en conocimientos, actitudes y comportamientos de los actores involucrados que impactan en el estado de la biodiversidad y, menos aún, en términos de impactos directos en la mejora de la conservación de la biodiversidad. Esta inclinación hacia el reporte de avances como cuantificación de productos concretos tiene el riesgo de limitar la capacidad de impacto y transformación de la ENB2, en favor de una perspectiva de corte más operativo y que se enfoca en acciones de gestión de la biodiversidad. La Figura 10 ilustra la distribución de 57 metas analizadas en profundidad, según el tipo de meta, diferenciando entre productos y resultados.



Figura 10. Distribución de metas según su tipo: productos y resultados



De las 57 metas analizadas, el 72 % (41 metas) corresponde a productos, mientras que el 28 % (16 metas) se enfoca en resultados, lo que representa una proporción de 1:2.5 a favor de los productos sobre los resultados.

Los resultados anteriores son consistentes con las opiniones de las personas encargadas de metas consultadas, quienes manifiestan que existe una preferencia por planificar y ejecutar acciones que caen en el ámbito de control de las entidades ejecutoras. Las iniciativas que caen en su esfera de influencia, es decir, que requieren coordinación, incidencia e inclusión de otros actores, se consideran más complejas y con un mayor riesgo de que no se puedan cumplir. Esta preferencia por planificar y reportar productos conduce a la tendencia de disminuir el carácter aspiracional de la ENB2. Lo anterior se debe a que no fomenta ni incentiva el abordaje de temas relevantes y críticos para la conservación de la biodiversidad, como el uso excesivo de agroquímicos, la sobreexplotación de especies marinas amenazadas, las deficiencias en el saneamiento de aguas, los problemas en el manejo de desechos, entre otros.

Hallazgo 28. Los mecanismos gubernamentales de control y seguimiento incentivan el reporte de avance en términos del cumplimiento de actividades y productos, sobre la consecución de resultados e impactos. Esta tendencia ha generado una preferencia por dar seguimiento a los productos tangibles generados por las entidades ejecutoras, en detrimento de evaluar cambios significativos en la biodiversidad, lo cual limita la capacidad transformadora de la ENB2 y desincentiva el abordaje de temas críticos para la conservación de la biodiversidad como el uso de agroquímicos o la sobreexplotación de especies marinas. Si bien se reconoce que el seguimiento de productos es relevante y necesario, es importante señalar que no es suficiente para garantizar el logro de los efectos e impactos a los que aspira la ENB2.



9. ¿En qué medida las instituciones ejecutoras de la ENB2 han realizado acciones de difusión y comunicación de la ENB2?

Desde la perspectiva de las personas encargadas de metas consultadas en el contexto de esta evaluación, las entidades ejecutoras carecen de personal de comunicaciones y no recuerdan que las entidades ejecutoras hayan realizado acciones de comunicación y posicionamiento de la ENB2. Desde su punto de vista, esto ha llevado a un débil e incluso nulo posicionamiento interno de las ENB2 en las entidades ejecutoras. En el caso de Sinac, por ejemplo, esta evaluación pudo constatar que pocos funcionarios más allá de las personas encargadas de metas comprenden la relación entre su trabajo y la ENB2. Más allá de esto, las personas encargadas de metas consideran que la comunicación de los logros que se relacionan con la ENB2 ha sido muy limitada y no se ha extendido más allá de los procesos de reporte de avances establecidos.

Por otro lado, la ENB2 carece de informes públicos que documenten los resultados obtenidos, proporcionen análisis detallados, sugieran recomendaciones o extraigan lecciones aprendidas. Además, esta evaluación representa la primera revisión externa realizada sobre la Estrategia. Hasta el momento, el seguimiento se ha centrado principalmente en informes de avance sobre las metas, con una participación limitada y poca retroalimentación hacia las entidades ejecutoras.

Desde la perspectiva de la UG, las limitaciones de personal y recursos han dado lugar a escasas y preliminares acciones de comunicación, difusión y posicionamiento de la ENB2. Entre las pocas iniciativas emprendidas por el CGS, se destaca la creación de dos infografías del avance en las metas (ver ejemplo), elaboradas por la UG, las cuales fueron distribuidas como parte de los boletines semestrales de Seplasa. La valoración de la UG confirma lo reportado por las personas encargadas de metas, quienes indican que las entidades ejecutoras no han realizado acciones de difusión y posicionamiento de la ENB2. Ambos grupos coinciden en su valoración de que esta es una línea de trabajo prácticamente ausente dentro de la ENB2.

Es importante destacar que el documento de formulación de la ENB2 no incluye una estrategia explícita de comunicación (interna y externa) y de posicionamiento de la Estrategia para promover sus metas. Este tema no se aborda de manera directa o sistemática en el informe de diseño de la ENB2.

La principal herramienta de comunicación y difusión de la ENB2 ha sido su plataforma pública, establecida en 2018 y actualizada en 2023. Hasta el 2 de mayo de 2024, la plataforma ha registrado un total de 89,817 visitas, lo que equivale a una media de aproximadamente 14,000 visitas por año o 40 visitas diarias en promedio. Aunque este es sin duda una herramienta fundamental para la transparencia y comunicación de los avances de la ENB2, se reconoce que opera como una herramienta de comunicación pasiva. Es decir, requiere que los usuarios conozcan previamente sobre su existencia y tomen la iniciativa de consultar la plataforma para buscar la información deseada.



Figura 11. Infografía elaborada en el 2020 por la UG para difundir el estado de avance de la ENB2



Figura 12. Captura de pantalla de la página de inicio de la plataforma pública de la ENB2



Fuente: <https://enbcr.go.cr/>

Hallazgo 29. La ENB2 ha tenido una escasa y restringida difusión y comunicación. Las limitaciones de recursos y personal, junto con la falta de directrices claras sobre comunicación en su documento de diseño, han limitado la comunicación y posicionamiento interno y externo de la ENB2.

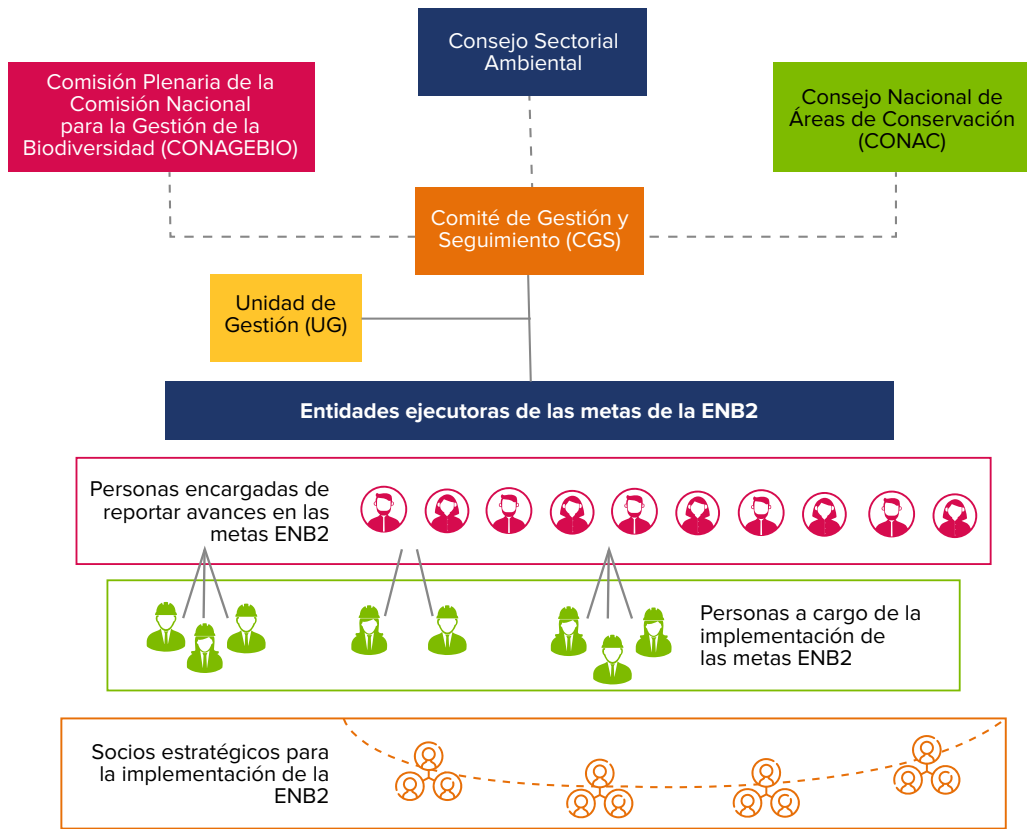


10. ¿Qué aspectos de la gobernanza de la ENB2 facilitan o limitan su adecuada implementación?

Estructura del modelo de gestión y gobernanza de la ENB2

La Figura 13 presenta una versión gráfica de las estructuras de gobernanza y gestión de la ENB2.

Figura 13. Diagrama de las estructuras de gobernanza y gestión de la ENB2]



Fuente: elaboración propia sobre la base del modelo de gestión de la ENB2.

Las estructuras de gobernanza y gestión de la ENB2 se componen de una variedad de instancias. El Cuadro 21 resume el principal rol de cada instancia y la composición de los espacios colegiados.

Cuadro 21. Instancias que integran las estructuras de gobernanza y gestión de la ENB2

Nombre	Composición
Consejo Sectorial Ambiental, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial	Órgano consultivo y coordinador que apoya la toma de decisiones relacionadas con el ambiente y la conservación. Está integrado por los ministros del sector ambiental y presidido por el titular del Minae. La composición del sector ambiental se ajusta a través del tiempo y se redefine cada 4 años con cada cambio de administración, aunque pueden producirse cambios dentro de una misma administración. Por ejemplo, durante el periodo 2018-2022, Incopesca formaba parte del sector ambiental, mientras que en la actual administración (2022-2026) no es parte de este sector.
Consejo Nacional de Áreas de Conservación (Conac)	Órgano encargado de coordinar y promover la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales del país. Este está presidido por el ministro de Ambiente, dirección de Conagebio, direcciones de Áreas de Conservación y Corac y la dirección del Sinac, quien actúa como secretario del Conac.



Comisión Plenaria de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio)	Órgano colegiado encargado de formular políticas, estrategias y acciones para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, así como de coordinar la implementación de programas y proyectos que se relacionan con este fin. Esta está conformada por representantes de diversos sectores involucrados en la gestión ambiental y la biodiversidad, lo que incluye: Minae, MAG, Mideplan, universidades, sector privado y empresarial, representantes de organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil comprometidos con la conservación ambiental.
Comité de Gestión y Seguimiento (CGS)	Comité que coordina las acciones de implementación de la ENB2. Actúa como mediador entre el nivel superior de formulación de políticas y gobernanza y el nivel más técnico a cargo de la implementación y seguimiento de las acciones de la ENB2. Este está conformado por el Viceministerio de Ambiente del Minae, la Dirección Ejecutiva del Sinac, Dirección Ejecutiva de Conagebio y por las posteriores adiciones de la Dirección Ejecutiva de Seplasa (2017) y representante de Mideplan (2018).
Unidad de Gestión (UG)	Consiste en el brazo operativo del CGS, responsable de las tareas de seguimiento y gestión de la ENB2. Este está conformado por una representante de Conagebio, una representante del Sinac y una representante de Seplasa.
Entidades ejecutoras de las metas de la ENB2	Se refiere a las entidades responsables de llevar a cabo las acciones de implementación de las metas de la ENB2. En total, son 31 entidades, de las cuales 28 son entidades gubernamentales y 3 entidades no gubernamentales: el Cuerpo Nacional de Bomberos de Costa Rica, la Mesa Nacional Indígena y la Red de Reservas Privadas.
Personas encargadas de reportar avances en las metas ENB2	Estas personas son responsables dentro de cada entidad ejecutora de informar sobre los avances semestrales en la implementación de las metas de la ENB2. Cada entidad tiene la prerrogativa de seleccionar a estas personas, siendo una por entidad. Es importante señalar que esta persona no tiene la responsabilidad directa de ejecutar la meta, sino de dar seguimiento, recopilar y reportar el progreso de las metas utilizando información proveniente de diversos procesos que implementan la entidad ejecutora. Por ejemplo, el avance en metas relacionadas con corredores biológicos, áreas protegidas, protección y control, entre otras, se deriva de datos descentralizados que se obtienen de múltiples regiones y de diversas subdependencias de las entidades ejecutoras.
Personas a cargo de la implementación de las metas ENB2	Estas personas tienen la responsabilidad en cada entidad ejecutora de coordinar la implementación de las metas de la ENB2. Cada entidad tiene la prerrogativa de seleccionar a estas personas, siendo una por meta. En la mayoría de los casos, la misma persona está a cargo tanto de la implementación de la meta como del reporte de su avance. Sin embargo, en el caso del Sinac y Conagebio, debido al número considerable de metas a su cargo, cuentan con varias personas responsables de la implementación de las metas y una sola persona encargada de reportar los avances en todas las metas de la entidad.
Socios estratégicos para la implementación de la ENB2	Se refiere a otras instituciones y organizaciones que no están directamente a cargo de la implementación de las metas, pero que contribuyen a su ejecución proporcionando recursos financieros y técnicos (por ejemplo, PNUD, Costa Rica por siempre, GIZ, Humane Society LA, Fecop y otras).

Hallazgo 30. En el diseño de la ENB2 se estableció una estructura para su modelo de gestión que ha perdurado hasta la fecha con cambios menores, pero importantes, entre los cuales destaca la incorporación de Seplasa y Mideplan como adiciones a la conformación del CGS.



Funcionamiento del modelo de gestión y gobernanza de la ENB2

Según los datos que se recopilaron a través de entrevistas con los miembros del CGS, la UG y de las entidades ejecutoras, la articulación de la ENB2 con los órganos colegiados superiores como la Comisión Plenaria de Conagebio, el Consejo Sectorial Ambiental y la Conac, ha sido mayormente puntual y en atención a requerimientos específicos elevados por el CGS a dichas instancias. En el caso específico del involucramiento del Consejo Sectorial Ambiental, las personas entrevistadas afirman que en un inicio su rol fue más activo, puesto que se contaba en ese Consejo con la participación de la mayoría de las entidades responsables de metas de la ENB2.

Sin embargo, con los cambios de gobierno y reubicación institucional esta composición fue variando y su participación en la gobernanza de la ENB2 disminuyó gradualmente. Además, se destaca que desde la creación de Seplasa en 2017 esta entidad se incorporó al CGS, donde, debido a su especialización sectorial se le confirió el liderazgo de vincular y articular la ENB2 con otras instituciones del sector ambiental. Asimismo, se incorporó a un representante del Mideplan para formar parte del CGS. Por otra parte, las percepciones recopiladas concuerdan en que el CGS, la UG y las entidades ejecutoras son las instancias que han desempeñado un papel más activo y continuo en la gestión de la ENB2. El Cuadro 22 resume los roles y funciones que estas entidades han desempeñado en la gestión y gobernanza de la ENB2.

Cuadro 22. Roles y funciones en la gestión y gobernanza de la ENB2 del CGS, UG y entidades ejecutoras

Instancia	Rol y funciones en la gestión y gobernanza de la ENB2
Comité de Gestión y Seguimiento	• Proporcionar orientación estratégica para garantizar el cumplimiento de la ENB2. • Mantener a los órganos políticos informados y solicitar su respaldo en caso de necesidad para la implementación. • Revisar y aprobar las solicitudes de modificación de metas e indicadores. • Evaluar el progreso en el cumplimiento de la ENB2 y emitir los lineamientos estratégicos necesarios. • Intervenir en casos específicos para resolver obstáculos puntuales y agilizar la implementación de metas que así lo requieran. • Elevar temas de coordinación a encuentros con instituciones externas al sector, a través de Seplasa o el ministro. • Aprobar los informes periódicos de avance en la implementación de la ENB2, presentados por la UG. • Gestionar el incumplimiento de reportes de avances por parte de las entidades, mediante el envío de recordatorios, oficios enviados por canales formales y la realización de reuniones para abordar el tema. • Elevar los informes y reportes de avance de la ENB2 al Consejo Sectorial Ambiental. • Influenciar a las entidades ejecutoras para que integren la planificación institucional con las metas de la ENB2. • Buscar financiamiento externo para la implementación de la ENB2, incluyendo la implementación de metas, el desarrollo de la plataforma y las metas que se relacionan con temas indígenas. • Realizar dos reuniones anuales ordinarias (enero y julio) para revisar y aprobar los informes anuales de avances, además de convocar reuniones extraordinarias según sea necesario para dar seguimiento a la implementación de las metas de la ENB2.
Unidad de Gestión	• Dar seguimiento al cumplimiento de las metas nacionales, en estrecha coordinación con las entidades encargadas de ejecutarlas. • Dar seguimiento, orientación y apoyo a las personas encargadas de reportar avances en las metas, tanto en el reporte de avances como en los ajustes meta e indicadores. • Socializar la ENB2 y sus avances con las entidades ejecutoras y socios estratégicos. • Generar informes periódicos (semestrales) de avance en el cumplimiento de las metas, siguiendo la metodología y formatos establecidos. • Mantener actualizada la información de la plataforma pública de seguimiento de la ENB2 (https://enbcr.go.cr/). • Preparar insumos y coordinar las reuniones del CGS. • Sistematizar y dar seguimiento a los acuerdos tomados en las reuniones de CGS. • Generar los informes semestrales de cumplimiento de la ENB2 para el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública.



Unidad de Gestión	• Ingresar la información a la plataforma digital del Mideplan para los reportes de avance del PNDIP, según la programación establecida. • Preparar todos los informes que soliciten los jerarcas sobre la ENB2 y los informes a otras entidades que soliciten información (universidades, organizaciones internacionales, Estado de la Nación, Contraloría, etc.)
Entidades responsables de metas	• Elaborar y dar seguimiento a los planes de acción específicos para la implementación de las metas a su cargo. • Incluir en los planes operativos institucionales e instrumentos de presupuestación, las acciones y recursos necesarios para implementar las acciones de las metas a su cargo. • En el caso de metas conjuntas, coordinar con las otras entidades participantes las acciones de implementación de las metas a su cargo. • Reportar semestralmente el avance logrado en las metas a su cargo, siguiendo los formatos y procesos establecidos para tal fin. • En el caso de metas conjuntas, reportar los avances propios y los avances de las otras entidades que participan en la implementación de las metas a su cargo. • Para las instancias con varias metas a su cargo, elaborar un informe de avance compilado que agregue los avances logrados por la entidad en todas las metas a su cargo. • Informar sobre problemas de implementación o necesidades que se presentan que afecten el avance de las metas.

Fuente: elaboración propia a partir de insumos de la Directriz Ministerial Minae N.º 0005 2020 y de entrevistas con representantes del CGS, UG y entidades ejecutoras.

Hallazgo 31. La estructura de gestión y gobernanza de la ENB2 ha mantenido una continuidad desde su inicio, el CGS es su principal órgano de gobernanza y gestión, con el respaldo técnico de la UG. Posteriormente, el CGS se amplió con la inclusión de representantes de Mideplan y Seplasa, este último encargado de facilitar la coordinación sectorial.

Hallazgo 32. La gobernanza de la ENB2 se ha centrado principalmente en la gestión de metas, con una participación muy limitada de las entidades ejecutoras en otros aspectos de la gobernanza que trascienden la gestión de sus propias metas²⁷. Por otro lado, el involucramiento de los órganos colegiados superiores ha sido limitado y se ha centrado mayormente en atender las consultas derivadas del escalamiento del CGS. La contribución de la sociedad civil, el sector privado y la academia a los procesos de gobernanza ha sido mínima.

Procedimiento de ajuste de metas

Parte integral de las funciones de gestión en la ENB2 implica atender las solicitudes de ajuste de metas. Este no es un proceso rutinario, sino que surge de la demanda de las entidades ejecutoras e inicia con una solicitud expresa que debe ser elevada formalmente al CGS. En esta comunicación se proporcionan los motivos y la justificación detallada del cambio propuesto. Generalmente, este proceso se antecede por un diálogo informal entre las entidades ejecutoras y la UG en el que se proveen los elementos de contexto y detalles técnicos, políticos o sociales que explican la solicitud de ajuste.

²⁷ Por ejemplo: integración intersectorial; participación ciudadana y de grupos de interés; coherencia política y legislativa; evaluación de impacto ambiental y social; desarrollo de capacidades institucionales; financiamiento sostenible; articulación con la cooperación internacional y regional; innovación tecnológica; entre otros.



El CGS, como el órgano responsable, examina y aprueba las solicitudes de ajuste con base en criterios de coherencia y alineación con los objetivos originales de cada meta establecida en la ENB2. Es crucial que los cambios propuestos aseguren que la nueva redacción de la meta esté alineada con los ejes y temas de la PNB para su aprobación. En el caso de metas de ejecución conjunta, el CGS también se asegura de que todas las entidades involucradas estén de acuerdo con los ajustes solicitados.

Es importante resaltar que ha sido una política expresa del CGS no aceptar la cancelación o eliminación de metas. Incluso en los casos en los que las entidades ejecutoras no hayan asumido las metas a su cargo, estas se han mantenido vigentes en la ENB2 para garantizar un registro fidedigno de la implementación real de las metas.

En caso de que la solicitud de ajuste sea rechazada o se requiera información adicional para su aprobación, las entidades ejecutoras tienen la oportunidad de revisar y volver a presentar sus solicitudes. Una vez aprobados y consensuados los cambios, la formulación ajustada de la meta se integra en la ENB2 en reemplazo de la versión original. A partir de ese momento, la meta ajustada se convierte en el nuevo punto de referencia para el seguimiento de avance.

Finalmente, cabe señalar que los mecanismos actuales de gestión de metas no incluyen procedimientos periódicos para la adición de nuevas metas²⁸, o bien la actualización/renovación de metas cumplidas.

Hallazgo 33. Los procesos de gestión de la ENB2 incluyen la posibilidad de solicitar ajustes en la formulación de las metas. Para esto, las entidades ejecutoras deben elevar una solicitud formal al CGS, las cuales se evalúan considerando su coherencia con los objetivos de la PNB y su grado de concordancia con la formulación original de la meta. La cancelación o eliminación de metas no está permitida. En caso de aprobarse los ajustes, la nueva formulación de la meta se integra en la ENB2 en reemplazo de la versión anterior. Los procesos de gestión de la ENB2 no cuentan con mecanismos regulares para la inclusión de nuevas metas o la renovación de metas cumplidas.

Aspectos de la gobernanza que facilitan o limitan la implementación de metas

A través de las entrevistas conducidas, así como los grupos focales y el taller de validación de resultados, se recopiló una lista de aspectos sobre la gobernanza de la ENB2 que las personas consultadas consideran que facilitan o limitan la implementación de metas. El cuadro a continuación presenta un resumen de los elementos mencionados:

²⁸ Posterior a la formulación original de la ENB2 (2015), el CSG ha aprobado únicamente la adición de 2 submetas. Estas adiciones están relacionadas con la separación de 2 metas existentes (metas 57 y 63) en submetas detalladas, incluyendo una submeta nueva en cada caso (ver metas 57A, 57B y metas 63A y 63B).



Aspectos que facilitan

- **Sustento legal y normativo robusto:** la Estrategia está respaldada por la Ley de Biodiversidad y tiene su base en la PNB, lo que provee un marco legal y normativo sólido para su gobernanza.
- **Vínculo con el Convenio sobre la Diversidad Biológica:** la relación directa de la ENB2 con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus aportes al cumplimiento de compromisos internacionales han posicionado la Estrategia como una herramienta de política pública.
- **Contribución a metas globales:** el mapeo de las contribuciones de la ENB2 a las metas de Aichi, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 ha elevado el perfil de la Estrategia en el ámbito nivel nacional e internacional.
- **Modelo de gestión claro y funcional:** contar con un modelo de gestión definido y operativo para el seguimiento de metas, con responsables, roles y funciones definidas.
- **Instancias de gestión y gobernanza operativas:** la existencia de una instancia de gestión (UG) y una instancia de gobernanza (CSG) que trabajan de manera coordinada y cuentan con personal calificado para dar seguimiento a las metas.
- **Gestión compartida:** un CSG compuesto por cinco entidades estatales ha permitido una mayor cobertura y resolución de barreras y dificultades en la implementación de las metas.
- **Participación directa de entidades clave:** una UG integrada por representantes de Sinac, Conagebio y Seplasa, que en conjunto tiene a su cargo el 54 % de las metas de la ENB2.
- **Documento de diseño detallado:** un documento de diseño que define detalladamente las metas nacionales y los indicadores para su cumplimiento.
- **Clara delegación de responsabilidades con respecto a las metas:** la asignación de entidades ejecutoras como responsables de la implementación para cada una de las metas.
- **Responsabilidad asumida por las entidades ejecutoras:** más del 90 % de las entidades ejecutoras han asumido la responsabilidad de la implementación de sus metas.
- **Cumplimiento en el reporte periódico de avances:** para la gran mayoría de las metas (94 % de las metas) las entidades ejecutoras reportan avances de manera periódica y siguiendo los procesos estipulados.
- **Apoyo de socios estratégicos:** el apoyo continuo de socios estratégicos, en particular de la cooperación internacional, también ha facilitado la resolución de ciertas barreras y dificultades operativas, aportando apoyos técnicos y financieros puntuales.
- **Compromiso y esfuerzo del equipo de gestión:** el compromiso personal y los esfuerzos notables del equipo de gestión de la ENB2 para promover la implementación eficaz de las metas.

Aspectos que limitan

- **Débil coordinación interinstitucional:** la principal limitación es la dificultad en la coordinación interinstitucional, tanto en metas con múltiples entidades ejecutoras como en metas con una sola entidad ejecutora a cargo, pero que requieren coordinación con otras entidades para su implementación.
- **Débil coordinación intersectorial:** la coordinación entre sectores es aún más desafiante debido a que a las dificultades de la coordinación interinstitucional se le suma la falta de vínculos jerárquicos o formales entre entidades de distintos sectores (por ejemplo, coordinación entre MAG y Minae).
- **Falta de voluntad política:** la falta de voluntad de política de los tomadores de decisiones para promover acuerdos y gestionar recursos para avanzar en ciertas metas. Las causas de esta falta de voluntad son múltiples y variadas y escapan, además, a los alcances de esta evaluación, pero en términos prácticos se traduce en una falta de apoyo o incluso abandono de ciertas metas.
- **Vacíos y desactualización del marco legal:** con respecto a ciertos temas que aborda la ENB2, el marco legal vigente presenta vacíos (por ejemplo, en cuanto a la regulación de organismos vivos modificados) o está desactualizado.



Aspectos que limitan

- **Contradicciones en el marco normativo:** el marco normativo vigente presenta traslapes y contradicciones en ciertos temas (por ejemplo, listas de especies amenazadas y listas de especies comerciales), lo cual dificulta la toma de decisiones y gobernanza de algunas metas de la ENB2.
- **Indefiniciones en el ámbito nacional de temas controversiales:** la falta de una posición clara en el ámbito nacional en tópicos controversiales (por ejemplo, el uso de agroquímicos) causan dificultades y limitan la implementación de ciertas metas.
- **Baja participación en la gobernanza:** muy baja participación de las entidades ejecutoras en la gobernanza de la ENB2 más allá de las metas a su cargo.
- **Limitada participación de personas encargadas de metas:** las personas encargadas se enfocan principalmente en sus propias metas, con poca interacción con otras metas y entidades ejecutoras.
- **Implementación en silos:** poca colaboración y articulación entre entidades ejecutoras e incluso entre personas encargadas de metas en una misma entidad, resultando en una implementación aislada y poco integrada.

Hallazgo 34. Con respecto a la gobernanza de la ENB2, la implementación de las metas se ve facilitada por un sustento legal robusto provisto por la Ley de Biodiversidad y la PNB. Además, la clara vinculación de la ENB2 con el CDB refuerza su papel como política pública y su contribución a metas globales. Un modelo de gestión operativo claro y funcional, junto con una gestión compartida por 5 entidades estatales y la responsabilidad asumida por la mayoría de las entidades ejecutoras (90 %) de las metas a su cargo, han sido clave para el avance en la implementación. Cabe destacar, asimismo, el liderazgo activo y persistente del equipo humano detrás de la gestión de la ENB2, tanto en el ámbito de la UG como del CSG. Sin embargo, la implementación enfrenta limitaciones debido a la débil coordinación interinstitucional e intersectorial, falta de voluntad política, vacíos y contradicciones en el marco normativo. Además, la baja participación en la gobernanza y la tendencia a trabajar en silos complican aún más el avance de ciertas metas.

4.4 EFICIENCIA

¿EN QUÉ MEDIDA LOS RECURSOS FINANCIEROS, HUMANOS, MATERIALES CON LOS QUE CUENTA LA ESTRATEGIA FUERON SUFICIENTES Y HAN SIDO UTILIZADOS DE MANERA EFICIENTE PARA ALCANZAR LAS METAS PROVISTAS?

11. ¿Cuáles han sido los mecanismos de planificación de recursos financieros de las entidades ejecutoras para el cumplimiento de las metas de la ENB2?

La planificación de recursos financieros de las entidades ejecutoras está estrechamente relacionada con la modalidad de implementación de las metas.



(I) Planificación financiera en la modalidad de ejecución por entidades estatales:

En este caso, la planificación financiera se realiza a través de los presupuestos anuales de las instituciones, que incluyen estimaciones de fondos necesarios para llevar a cabo las acciones correspondientes a las metas. La mayoría de estos recursos se destinan a salarios, transporte, viáticos y materiales requeridos para que las personas funcionarias implementen las acciones enmarcadas en las metas de la ENB2 de cada entidad. Esto se debe a que los presupuestos institucionales se elaboran por líneas presupuestarias (rubros) y no por acciones, mapear las asignaciones presupuestarias específicas para las metas de la ENB2 en estos instrumentos representa una dificultad metodológica considerable, que escapa a los alcances de esta evaluación.

Es importante destacar que, según las entidades ejecutoras entrevistadas, la principal limitación que enfrentan en la planificación financiera de las metas a su cargo no radica en cuestiones metodológicas o procedimentales, sino en aspectos puramente financieros. Es decir, el principal desafío que enfrentan en la planificación financiera de sus metas no tiene que ver con los mecanismos de planificación, sino con la reducción continua en sus presupuestos institucionales año tras año representa. Esta situación es especialmente evidente en el caso del Sinac y de Conagebio.

Hallazgo 35. La planificación financiera para el cumplimiento de metas se relaciona con la modalidad de implementación. Las entidades estatales basan su planificación financiera en los presupuestos anuales de las instituciones. Estos presupuestos se basan en rubros presupuestarios, no en acciones o metas, por lo que mapear las asignaciones presupuestarias específicas para las metas de la ENB2 presenta una dificultad metodológica considerable. Sin embargo, la principal limitación reportada no es de índole metodológica, sino financiera: los constantes recortes de los presupuestos de las instituciones ejecutoras.

(II) planificación financiera en la modalidad de proyectos:

En este caso, se sigue la lógica de planificación y presupuesto de un proyecto de cooperación estándar, utilizando herramientas como planes operativos de trabajo y presupuestos de los proyectos. Generalmente, las metas de la ENB2 forman parte de la justificación e incluso del diseño de estas intervenciones y pueden aparecer enunciadas, o no, como tales en las herramientas de presupuesto de los proyectos. Lo anterior porque algunos proyectos abordan múltiples objetivos que pueden ir incluso más allá de sus contribuciones a las metas específicas de la ENB2.

Al igual que en el caso anterior, es importante destacar que la principal limitación con respecto a la planificación financiera no reside en los instrumentos y mecanismos, sino en la disponibilidad de recursos para abordar ciertas temáticas. Esto, a la vez, está estrechamente relacionado con las agendas e intereses de la cooperación internacional. Por ejemplo, las entidades ejecutoras señalan que el proceso de recaudación de fondos para abordar temas de la agenda de biodiversidad indígena ha sido particularmente desafiante. Además, apuntan que la principal razón por la cual no se ha podido avanzar en ciertas metas es fundamentalmente la falta de recursos disponibles para esto.



Hallazgo 36. La planificación financiera en la modalidad de proyectos sigue una lógica estándar de proyectos de cooperación, utilizando herramientas como planes operativos y presupuestos. Las metas de la ENB2 suelen estar integradas en la justificación y diseño de estos proyectos, aunque no necesariamente a nivel de sus presupuestos cuando estos proyectos atienden múltiples objetivos. La limitación principal radica en la disponibilidad de recursos para ciertos temas, influenciada mayormente por las agendas de la cooperación internacional.

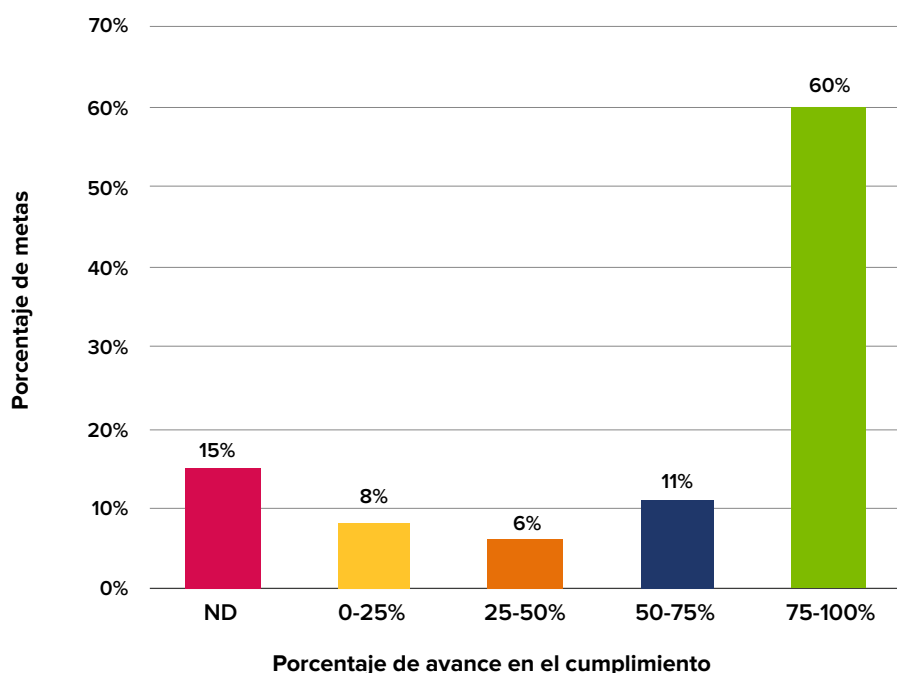
12. ¿Hasta qué punto ha sido eficiente la implementación de la ENB2 para el logro de las metas propuestas?

Una forma de valorar la eficiencia en la implementación es verificando el cumplimiento de las metas establecidas en la ENB2. El sistema de seguimiento proporciona la información necesaria para llevar a cabo este tipo de análisis.

Cumplimiento de metas a diciembre de 2022

La Figura 14 presenta el porcentaje de avance logrado por las metas de la ENB2 a diciembre de 2022.

Figura 14. Avance en el cumplimiento de las metas a diciembre de 2022



A diciembre de 2022, se observa que un amplio porcentaje de las metas (60 %) reporta un avance alto (entre 75 %-100 %), con 46 metas completadas y 7 metas con avances superiores al 90 %. Además, 11 metas muestran un avance bueno (entre 50 %-75 %), mientras que 6 metas presentan un avance medio (entre 25 %-50 %). Por otro lado, 8 metas tienen un avance bajo (entre 0 %-25 %), lo que incluye 5 metas sin ningún progreso (0 %). Además, se identifican 15 metas que no informaron su avance al II semestre 2022 (ND), de estas metas, 4 reportaron un avance promedio del 78 % en el periodo anterior. Es decir, que en total 16 metas reportan un avance del 0 %, o bien no han reportado ningún avance (ND) a lo largo de todo el periodo de implementación de la ENB2. Estas son metas que muy posiblemente no se logren implementar del todo



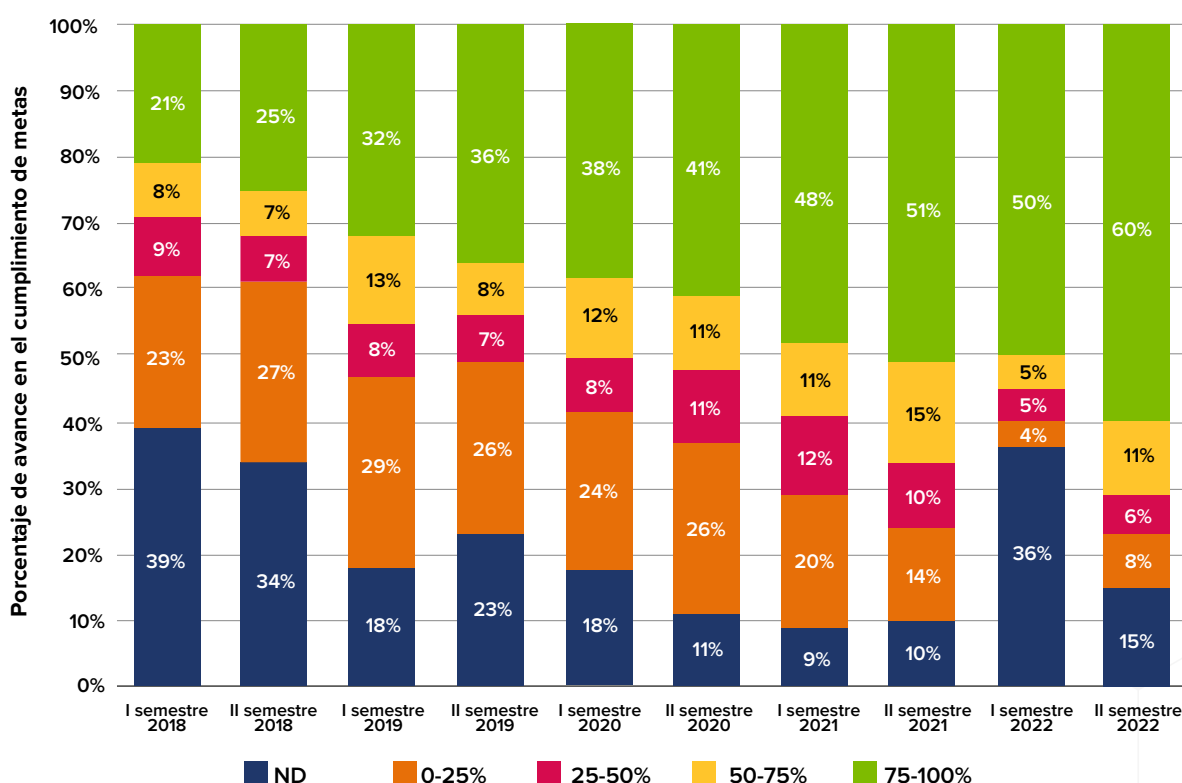
(metas huérfanas o metas sin contenido presupuestario). De esta manera, es posible estimar que, a 3 años de su fecha de conclusión, el avance promedio de las metas activas de la ENB2 es de un 84 %, excluyendo las metas huérfanas o metas sin contenido presupuestario.

Hallazgo 37. El avance reportado en el cumplimiento de metas de la ENB2 hasta diciembre de 2022 muestra un progreso significativo, con 46 metas completadas, 7 metas con avances superiores al 90 %, 17 metas con avances entre 25 %-75 %. Con 3 años de ejecución por delante, el avance promedio de las metas activas es del 84 % (excluyendo 16 metas huérfanas o sin contenido presupuestario).

Avances en la implementación de metas en el tiempo

Como parte del sistema de seguimiento de la ENB2, la UG lleva un detallado registro histórico del avance semestral en el cumplimiento de las metas, según lo reportado por las entidades ejecutoras desde el primer semestre de 2018. Este registro abarca 10 periodos de reporte semestral y facilita el análisis del avance en la implementación de las metas a través del tiempo. La Figura 15 muestra los resultados de este análisis.

Figura 15. Progresión en el tiempo de los avances en la implementación de metas de la ENB2



Se evidencia una progresión lineal y constante en relación con las metas que registran altos avances (entre 75 %-100 %), las cuales varían desde un valor mínimo de 21 metas en el primer periodo de registro (I semestre de 2018) hasta un valor máximo de 60 metas en el último periodo de registro (II semestre de 2022). El número de metas que muestran avances intermedios (entre 25 %-50 %) se mantiene relativamente estable a través del tiempo, oscilando entre un mínimo de 10 metas en el I semestre de 2022 y un máximo de 25 metas en el II semestre de 2021. Por otro lado, las metas con avances bajos (entre 0 %-25 %) permanecieron relativamente constantes en el tiempo, fluctuando entre valores de 23 a 29 metas hasta el II semestre de 2020, a partir de ese periodo se observa una marcada reducción en este segmento, alcanzando un 8



% el II semestre de 2022. El porcentaje de metas que no reportan avances para un periodo particular (ND) muestra fluctuaciones significativas, desde un valor máximo de 39 metas en el primer periodo de registro (I semestre de 2018) hasta un valor mínimo de 9 metas en el II semestre de 2020. En promedio, el valor de las metas que no informan su progreso en un periodo determinado (ND) ha sido del 21 % para los 10 periodos de reporte considerados en este análisis, es decir, 1 de cada 5 metas.

Hallazgo 38. La progresión en el tiempo del avance en la implementación de metas de la ENB2 muestra una progresión constante de las metas con avances altos (entre 75 %-100 %), que van desde 21 metas en el primer periodo de registro hasta 60 metas en el último periodo de registro. El número de metas con avances intermedios (avances entre 25 %-75 %) se mantiene relativamente constante en tiempo, mientras que las metas con avances bajos (entre 0 %-25 %) muestran una marcada reducción a partir desde el II semestre de 2020. Las metas sin avances reportados (ND) fluctúan significativamente, representando en promedio el 21 % de las metas en cada periodo analizado.

Avance en el cumplimiento de metas por entidad ejecutora

Los registros históricos de seguimiento permiten analizar el nivel de avance logrado por cada entidad ejecutora a diciembre de 2022. El Cuadro 23 muestra los resultados de este análisis:

Cuadro 23. Avances en el cumplimiento de las metas por entidad ejecutora a diciembre de 2022

Tipo entidad	Entidad ejecutora	N.º metas	Último avance reportado ^{29 30}	Total metas	Avance promedio
MAG	Dirección de extensión	1	0 %	4	46 %
	MAG (agroquímicos)	1	0 %		
	Oficina Nacional de Semillas	1	85 %		
	Servicio Fitosanitario del Estado	1	100 %		
Minae	Conagebio	11	46 %	73	74 %
	Dirección de Aguas	1	100 %		
	Dirección de Cambio Climático	2	100 %		
	Fonafifo	4	100 %		
	Dirección de Planificación	1	100 %		
	Setena	4	97 %		
	Sinac	34	77 %		
	Tribunal Ambiental Administrativo	3	47 %		
	Viceministerio de Aguas	1	0 %		
	Dirección de Gestión de Calidad Ambiental	1	100 %		
	Ceniga/SNIT	1	100 %		
	Seplasa	9	75 %		
	Sepse	1	100 %		

²⁹ Como valor del último avance reportado se tomó el dato reportado por cada entidad en diciembre de 2022. En los casos en que las entidades no informaron datos para ese periodo, se utilizó el dato disponible más reciente. Para las metas que nunca reportaron avances, se consideró un avance de cero.

³⁰ La coloración de las celdas corresponde al grado de avance reportado, utilizando colores rojos, anaranjados y amarillos para los porcentajes más bajos, y una progresión hacia verde claro y verde oscuro a medida que los valores reportados del avance logrado son mayores.



Tipo entidad	Entidad ejecutora	N.º metas	Último avance reportado ^{29 30}	Total metas	Avance promedio
Institutos y servicios descentralizados	Instituto Geográfico Nacional	1	77 %	14	78 %
	INTA	1	0 %		
	ICT	1	100 %		
	Incopesca	8	93 %		
	Senara	1	80 %		
	Cuerpo de Bomberos	1	73 %		
Organizaciones indígenas	Mesa Nacional Indígena	2	85 %	2	85 %
Sociedad civil	Red de Reservas Privadas	1	10 %	1	10 %
Comisiones y secretarías	Comité de Seguimiento ENB2	1	100 %	6	35 %
	Cadeti	1	0 %		
	Campe	2	0 %		
	Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad	1	77 %		
	Comisión de Seguridad Ambiental	1	35 %		

El Cuadro 23 resume los últimos valores del avance reportados por las entidades ejecutoras clasificándolos según el tipo de entidad. Los resultados revelan que las organizaciones indígenas lideran el progreso con 2 metas a su cargo y un promedio de cumplimiento del 85 %. En segundo lugar, se encuentra un grupo de 7 institutos y servicios descentralizados, responsables de un total de 14 metas, con un promedio de avance del 78 %. Destaca entre ellos el caso de Incopesca, con un avance promedio del 93 % en las 8 metas que le corresponden. El Minae se sitúa en el tercer sitio, con 11 dependencias y 2 secretarías encargadas de un total de 73 metas, reportando un promedio de avance del 74 %. Dentro del Minae, destaca el Sinac, con 34 metas y un avance promedio del 77 %. En cuarto lugar se encuentra el MAG, con un promedio de avance del 46 % en las 4 metas a su cargo, distribuidas entre cuatro dependencias. Un conjunto de 5 comisiones y secretarías ocupa el quinto sitio, con un promedio de avance del 35 % en 6 metas. Por último, la Red de Reservas Privadas muestra un promedio de avance del 10 % en su única meta.

Con respecto a los datos anteriores, cabe resaltar la complejidad operativa que implica la ejecución de múltiples metas por una misma entidad ejecutora. En este sentido, destaca la situación particular del Sinac, que es responsable de la ejecución del 34 % del total de metas de la ENB2.

Hallazgo 39. El análisis de cumplimiento por tipo de entidad ejecutora muestra una variabilidad en el avance logrado en la implementación de metas. Las organizaciones indígenas lideran con un 85 % de avance promedio, seguida por institutos y servicios descentralizados con un 78 %, destacando en este grupo a Incopesca con un 93 % de avance en promedio en las 8 metas a su cargo. El Minae, que implementa 73 metas, ocupa el tercer lugar con un promedio del 74 %, destacando el caso del Sinac que reporta un 77 % de avance promedio en las 34 metas a su cargo. El MAG reporta un promedio del 46 %, seguido por comisiones y secretarías con un 35 %. La Red de Reservas Privadas reporta un avance del 10 %.



Ajustes realizados a las metas

Una aproximación complementaria para analizar la eficiencia en la implementación de las metas de la ENB2 es mediante la revisión de los ajustes solicitados por las entidades ejecutoras a las metas a su cargo. En este sentido, el registro histórico del avance en las metas es un recurso valioso, ya que facilita mapear e identificar los ajustes realizados. Para esto, se contrastó la versión más actualizada de las metas de la ENB2 (diciembre de 2022) con su formulación original (2016). A través de este proceso se lograron identificar las metas que han experimentado modificaciones y así categorizar el tipo de cambios realizados. A continuación, se resumen los principales hallazgos del análisis realizado. En el Anexo se encuentra un registro detallado de los resultados de las comparaciones realizadas.

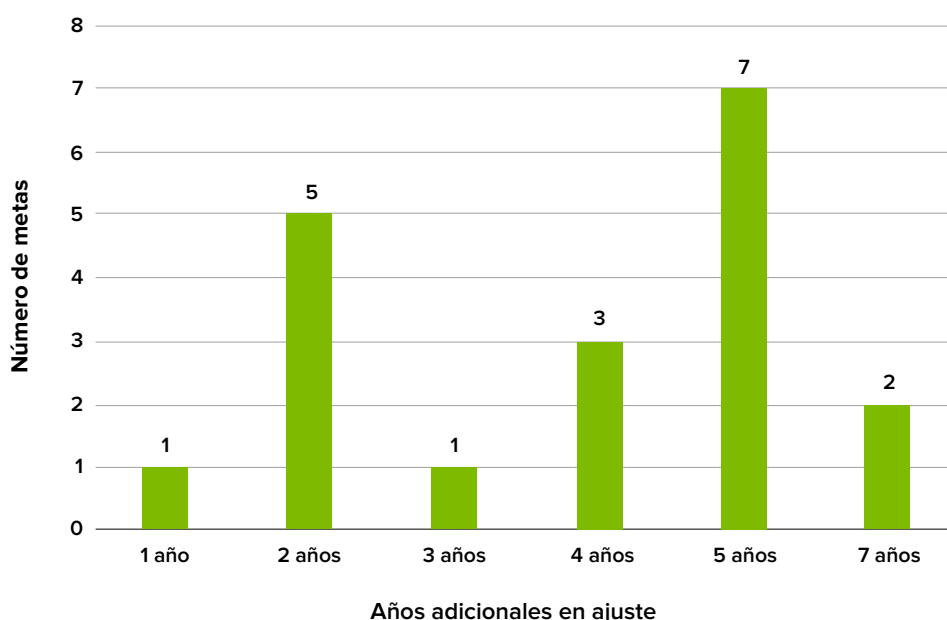
- Hasta diciembre de 2022, 31 metas de la ENB2 experimentaron ajustes con respecto a su formulación original, totalizando 45 modificaciones en estas metas.
- Se observa que dos metas, M57 y M63, se subdividieron en 2 submetas cada una (M57.a, M57.b, M63.a y M63.b). La adición de estas 2 nuevas submetas elevó el número total de metas de la ENB2 de 98 a 100.
- Se identificaron tres metas (M34, M41 y M53) que experimentaron un cambio de enfoque o una reforma sustantiva.
- En el caso de la meta M77, se realizó un ajuste que implicó una ampliación de su cobertura y alcance, pasando de *un decreto ejecutivo elaborado* a *dos borradores de decreto consultados y aprobados por los pueblos indígenas*.
- Por otro lado, siete metas experimentaron ajustes que redujeron su alcance o ambición inicial, posiblemente como resultado de una revisión de recursos disponibles o viabilidad de alcanzar los objetivos propuestos en el tiempo previsto. Por ejemplo:
 - La versión original de la M9 hablaba de “se habrán *recuperado* 1,000,000 ha”, lo cual fue ajustado a “se habrán intervenido 1,000,000 ha”.
 - La M14 pasó de “al *2020*, se recuperarán *725* ha de manglar” a “al *2025*, se recuperarán *350* ha de manglar”.
 - La M34 pasó de *disminuir el 10 % en el número* de incendios forestales”, a “*aumentar la capacidad preventiva y operativa para la atención* de incendios forestales”.
 - La M58 planteaba en su versión original aumentar “el servicio de extensión en agricultura orgánica en *2,150* ha y el ajuste realizado fue fomentar “la producción orgánica y extensión en agricultura orgánica a nivel nacional, en al menos *100* ha”.
 - La M88 se proponía “al *2020*, se contará al menos con una sistematización de buenas prácticas [...] por cada uno de los *8 pueblos indígenas*”. La versión ajustada plantea “al *2023*, se contará al menos con una sistematización de buenas prácticas [...] por cada uno de los *4 pueblos indígenas*”.
 - La M91 pasó de plantear “al *2020*, se aumentará al *1.6 %* la inversión nacional en conservación” a una versión ajustada que indica “al *2025*, se aumentará al *0.8%* la inversión nacional en conservación”.
 - La M92 pasó de plantear “se contará con *4 funcionarios* más en Conagebio para el seguimiento de la ENB2” a “se contará con *un funcionario* más en Conagebio para el seguimiento de la ENB2”.

Finalmente, el cambio más frecuente observado en 19 metas consistió en una ampliación del periodo de ejecución, es decir, una extensión del plazo previsto para alcanzar dichas metas. Esto posiblemente se deba a los desafíos encontrados durante la implementación o a una revisión de las expectativas de logro.



En este sentido, es importante destacar que muchos de estos ajustes se relacionan con cambios introducidos para enfrentar las interrupciones causadas por la pandemia de la COVID 19 entre 2020 y 2023. La Figura 16 muestra la distribución de la cantidad de años que fueron adicionados a las fechas de cumplimiento establecidas en las versiones originales de las metas que fueron ajustadas.

Figura 16. Distribución de la cantidad de años adicionados a las fechas originales de cumplimiento en las metas ajustadas



Con respecto a las fechas de cumplimiento de las metas, el ajuste más frecuente consistió en agregar 5 años a la fecha original de cumplimiento de la meta, lo cual ocurrió en el caso de 7 metas. El segundo ajuste más común fue extender el plazo en 2 años, aplicado en cinco metas. Para dos metas, se realizó una modificación más significativa, extendiendo el plazo en 7 años. La ampliación más breve fue de 1 año, aplicada en una única meta.

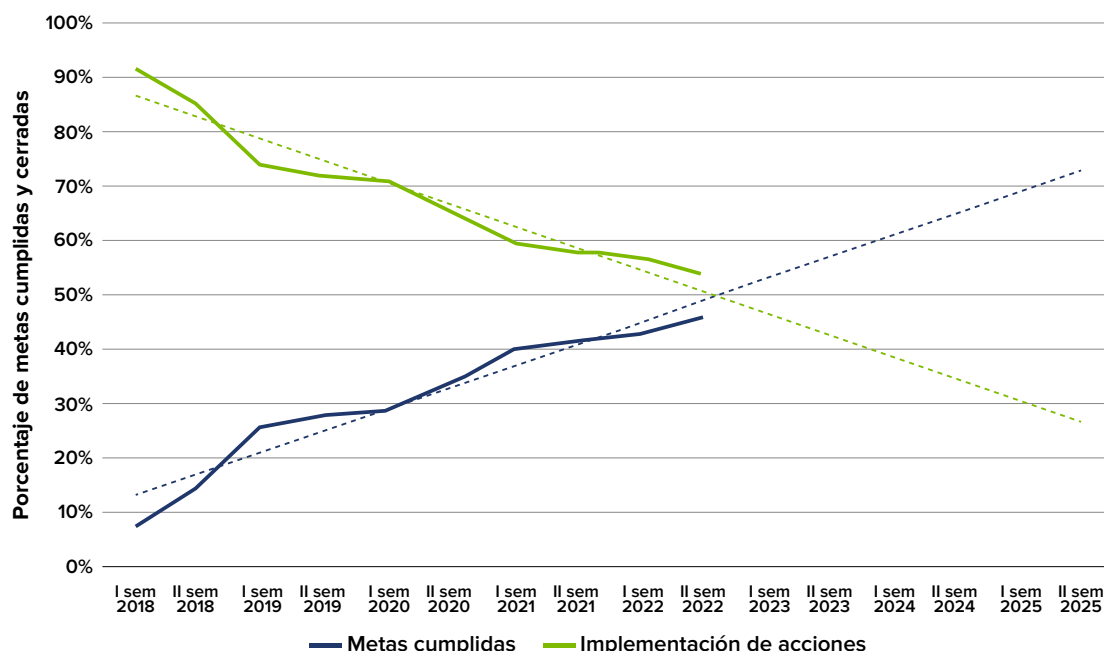
Hallazgo 40. A través del análisis de los ajustes realizados a las metas de la ENB2 se identificaron 45 ajustes realizados a 31 metas. Destacan la subdivisión de 2 metas, la reforma sustantiva de 2 y ajustes específicos en otras 8 metas, que incluyen tanto ampliaciones (1 meta) como reducciones (8 metas) en su alcance y cobertura. El ajuste más común implicó la extensión del plazo de ejecución. Este cambio se realizó en 19 metas y el ajuste más frecuente fue la adición de 5 años a la fecha original de cumplimiento de la meta.

Cumplimiento y desaceleración en la implementación de la ENB2

Como parte de los acuerdos de la gestión de la ENB2, se acordó que las metas que alcanzaran el 100 % de cumplimiento dejarían de reportar datos de avance y se darían por cumplidas. Aunado a esto, la ENB2 no cuenta con mecanismos para la adición periódica de nuevas metas. Esto implica, por un lado, que los resultados de las metas asociadas a acciones continuas de las entidades ejecutoras dejan de registrarse una vez que se ha cumplido la meta (por ejemplo, las hectáreas bajo esquemas de pago por servicios ambientales de Fonafifo). Por otro lado, implica que, a medida que se avanza la implementación, el porcentaje de metas activas disminuye conforme estas se cumplen y cierran. La Figura 23 ilustra esta tendencia hasta el último periodo de registro relevante para esta evaluación (II semestre de 2022) e ilustra una proyección lineal de este comportamiento en el tiempo.



Figura 17. Progresión en el tiempo del porcentaje de metas cumplidas y cerradas de la ENB2



Este análisis sugiere que, para el primer semestre de 2023, el porcentaje de metas inactivas, es decir, las completadas y cerradas, igualaría al de las metas activas. A medida que más metas se alcancen, el número de metas inactivas superará al de las activas. Este fenómeno implica la desaceleración gradual de las acciones de la ENB2, llegando eventualmente a un punto donde todas las metas estarían cumplidas. Esto es paradójico, ya que puede implicar la inexistencia de acciones de conservación y protección de la biodiversidad en el marco de la ENB2, incluso durante su periodo de implementación. Lo anterior se relaciona con limitaciones conceptuales en el plano metodológico de la planificación de la ENB2, los cuales se abordan en el capítulo de conclusiones y recomendaciones de este informe.

Hallazgo 41. Los acuerdos de gestión de la ENB2 estipulan el cierre de las metas una vez cumplidas, así como la no adición de nuevas metas³¹. En la práctica, esto ocasiona una reducción progresiva del porcentaje de metas activas a medida que estas se van cumpliendo. Al ritmo de implementación actual, se proyecta que, para el primer semestre de 2023, el número de metas inactivas superará al de las activas, lo que llevaría a una desaceleración gradual de las acciones de la ENB2. Esta situación plantea una paradoja, ya que el cumplimiento de todas las metas de la ENB2 antes de su fecha de finalización (2025) resultaría en un cese total de las acciones de conservación y protección de la biodiversidad en el marco de la ENB2, a pesar de que la Estrategia estaría aún en su fase de implementación.

Metas sin avances

Con respecto a las metas que no muestran avances a diciembre de 2022, se identificaron 16 metas³², implementadas por 12 entidades ejecutoras³³ que están en esta condición. Para 6 de estas metas, se cuenta con un reporte de avance del 0 % y para las restantes 10 metas no se cuenta con reportes de avance del

³¹ Con la única excepción de la adición ad hoc de 2 submetas (57B y 63B).

³² Metas 1, 11, 22, 25, 32, 38, 45, 52, 54, 56, 68, 69, 70, 75, 88, 91.

³³ CADETI, CAMPE, CONAGEBIO, Dirección de Extensión (MAG), INDER, INTA, MAG, Red de Reservas Privadas, SEPLASA, SINAC, Tribunal Ambiental Administrativo, Viceministerio de Aguas.



todo (ND) desde el primer semestre del 2018. Al indagar sobre las razones por las cuales estas metas no reportan avances, se mencionaron las siguientes:

- En el caso de 7 metas, la principal barrera identificada que explica su falta de avance se relaciona con la falta de voluntad política, es decir, la ausencia de interés político por parte de la entidad o del sector en gestionar los recursos y acuerdos necesarios para que estas metas avancen.
- En el caso de seis metas, la principal razón por la que no se avanza en su implementación tiene que ver con la falta de coordinación interinstitucional, ya sea para la implementación de la meta o para el reporte de avances.
- Únicamente en el caso de 2 metas se identifica que la principal razón por la cual no se ha podido avanzar es la insuficiencia o inexistencia de recursos financieros para su implementación.
- En el caso de 1 meta³⁴, la falta de avance tiene que ver con un problema de sobredimensionamiento en el momento de su diseño, por lo que los avances logrados hasta a la fecha resultan insignificantes en comparación con la magnitud de la meta como se estableció originalmente.

Cabe señalar que, de las 16 metas que se encuentran sin avances, el 50 % corresponde a metas de implementación compartida, es decir, que son implementadas por dos o más entidades ejecutoras.

Hallazgo 42. A diciembre de 2022, se identificaron 16 metas sin ningún tipo de avance. De estas, 6 metas reportan un avance del 0 %, mientras que 10 metas no tienen reportes de avance del todo (ND) desde el primer semestre de 2018. Las principales razones que se identifican detrás de esta falta de avance son: falta de voluntad política (en el caso de 7 metas), falta de coordinación interinstitucional (en el caso de seis metas), insuficiencia de recursos financieros (en el caso de 2 metas) y problemas de sobredimensionamiento en el diseño de la meta (en el caso de 1 meta). Además, el 50 % de estas metas sin avances son de implementación compartida, es decir, su ejecución involucra a dos o más entidades ejecutoras.

13. ¿Cómo ha sido la distribución de fondos provenientes de recursos públicos y de fondos de cooperación para la ejecución de las metas de la ENB2?

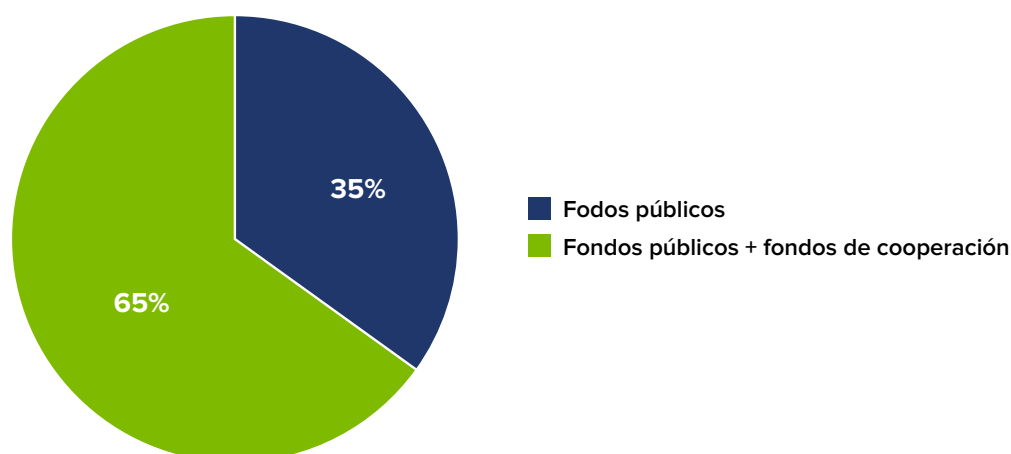
La distribución de fondos para la ejecución de metas de la ENB2 está estrechamente relacionada con la modalidad de implementación adoptada en cada caso. Bajo la modalidad de implementación por parte de entidades estatales, los recursos provienen principalmente de fondos públicos, los cuales suelen ser destinados a aspectos como sueldos de funcionarios, equipamiento, transporte, viáticos y otros. Por otro lado, bajo la modalidad de proyectos específicos, los fondos suelen provenir de cooperación internacional no reembolsable.

Debido a la información limitada que se logra recabar a través del seguimiento semestral con respecto a la ejecución financiera de las metas (ver Hallazgo 22), en el contexto de esta evaluación se optó por realizar una revisión más detallada de este tema con base en una muestra representativa de 57 metas. Para esto, se examinó la evidencia documentaria y se llevaron a cabo entrevistas con las personas responsables de estas metas. Los resultados sobre la distribución de fondos provenientes de recursos públicos y de fondos de cooperación para la muestra de metas revisadas se presentan en la Figura 18.

³⁴ M91. Al 2025, se aumentará al 0.8% la inversión nacional en conservación y uso sostenible de la biodiversidad.



Figura 18. Distribución de fondos para la ejecución de metas de la muestra revisada: recursos públicos versus fondos de cooperación



Se observa que, para la mayoría de las metas revisadas (65 %), se reporta un origen mixto de los fondos de implementación, que comprende tanto fondos públicos como fondos de cooperación, provenientes de una o más fuentes de cooperación. Por otro lado, el financiamiento exclusivo de metas con fondos públicos se reporta en el 35 % de las metas revisadas. En el contexto de metas financiadas con fondos mixtos, los fondos públicos generalmente se destinan a cubrir gastos operativos, como salarios, viáticos, vehículos y materiales, considerados como aportes de contrapartida institucional. Por otro lado, los fondos de cooperación suelen asignarse a contrataciones técnicas, implementación de acciones en campo, elaboración de estudios especializados, adquisición de equipos, entre otros.

Este tipo de financiamiento mixto se observa, por ejemplo, en las metas 1, 15 y 81 que se relacionan con la ampliación de ASP y la protección y restauración de corales, cuya implementación contó con aportes de un proyecto regional de GIZ, recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), fondos de canje de deuda a través de ACRxS, así como la colaboración de otras entidades estatales como la UCR y UNA. En la revisión realizada también se identificaron metas que recibieron financiamiento de la banca de desarrollo del país, como es el caso de la meta 63B.

Es importante tener en cuenta que los presupuestos de las entidades estatales no se elaboran en función de actividades o metas, sino por rubros generales (viajes, viáticos, salarios, etc.), lo que dificulta la identificación de los recursos asignados específicamente a las metas de la ENB2. Además, la composición exacta del financiamiento de las metas según el origen de los fondos no es conocida por las personas encargadas de las metas. Estos factores limitaron la posibilidad de realizar análisis financieros detallados sobre este tema.

Hallazgo 43. La mayoría de las metas de la muestra considerada (65 %) se financian mediante una combinación de fondos públicos y de cooperación internacional, provenientes de una o más fuentes de financiamiento. El otro grupo de metas (35 %) se financia exclusivamente con fondos públicos, procedentes de una o más entidades estatales. Los recursos públicos se destinan principalmente a cubrir gastos operativos, mientras que los fondos de cooperación se orientan a actividades técnicas y adquisiciones. Sin embargo, la falta de registros detallados sobre la ejecución financiera de las metas de la ENB2 no permite realizar un análisis preciso de la distribución de recursos asignados para su implementación.



Fondos globales de cooperación para la gestión de la biodiversidad

El Cuadro 24 presenta una serie de proyectos financiados por fondos globales de cooperación (GCF, GEF e IKI) que se relacionan con la gestión y conservación de la biodiversidad en Costa Rica para el periodo 2016-2026.

Cuadro 24. Proyectos financiados por el GCF, GEF e IKI en temas de biodiversidad en Costa Rica durante el periodo 2016-2026

Proyectos en el ámbito nacional	Agencia ³⁵	Monto total	Estado ³⁶	Año aprobación	Fuente de fondos
Acelerando la transición a una economía con cero emisiones netas y positiva para la naturaleza en Costa Rica	UNEP-FAO	\$91,932,141	3		GEF-8
Pagos basados en resultados de REDD-plus de Costa Rica para 2014 y 2015	PNUD	\$54,119,143	2	2020	GCF
Séptima Fase Operacional del Programa de Pequeñas Donaciones del GEF en Costa Rica	UNEP	\$7 471 945	2	2020	GEF-7
Conservando la Biodiversidad a través de la Gestión Sostenible en Paisajes de Producción en Costa Rica	UNEP	\$32 797 629	2	2018	GEF-6
Sexta Fase Operacional del Programa de Pequeñas Donaciones del GEF en Costa Rica	UNEP	\$7,440,965	1	2016	GEF-6
Implementation of the National Bio-Corridor Programme (PNCB) in the context of the National Biodiversity strategy of Costa Rica	GIZ	€5,978,802	1	2014-2020	IKI
Marine and coastal biodiversity of Costa Rica-capacity-building and climate change adaptation	GIZ	€3,525,707	1	2010-2015	IKI
TOTAL, US\$		\$193,761,823			
TOTAL €		€9,504,509			

Fuente: IKI, GEF (2024).

Cabe resaltar que no se encontró ningún registro formal de las contribuciones específicas de estos proyectos a las metas de la ENB2. Al consultar al equipo técnico de la UG y CSG, afirman no haber recibido reportes de avances o información alguna sobre los avances o resultados de estos proyectos ni de sus contribuciones a las metas de la ENB2.

El Cuadro 25 presenta una lista de los proyectos regionales financiados por fondos globales de cooperación (GCF, GEF e IKI), durante el periodo 2016-2029, que se relacionan con la gestión y conservación de la biodiversidad en los cuales figura Costa Rica como país beneficiario.

³⁵ Nota nomenclatura: UNEP-FAO - Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente; UNEP - Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente; GIZ - Sociedad Alemana de Cooperación Internacional; GEF - Fondo para el Medio Ambiente Mundial; IKI - Iniciativa Internacional del Clima; GCF- Fondo Verde del Clima.

³⁶ (1) Completado, (2) Proyecto aprobado, (3) Concepto aprobado.



Cuadro 25. Proyectos financiados por fondos globales de cooperación en el ámbito regional en el cual se incluye a Costa Rica como beneficiario en temas de biodiversidad durante el periodo 2016-2029

Proyectos regionales	Agencia ³⁷	Países	Total	Estado ³⁸	Período	Fuente de fondos
Habilitación y Escalamiento de la Adopción de Mercado de las Declaraciones Financieras Relacionadas con la Naturaleza	PNUD	15	€28,994,000	1	2023-2029	IKI
Salva a los Cinco Grandes Azules: Enfoque regional para proteger la megafauna marina migratoria en la Región del Pacífico Sudeste (SEPR)	GIZ	6	€20,000,000	1	2023-2028	IKI
Acción regional para la protección mejorada de insectos polinizadores y servicios de polinización en América Latina y el Caribe (PoliLAC)	GIZ	5	€20,000,000	1	2022-2028	IKI
Salva a los Cinco Grandes Azules: Enfoque regional para proteger la megafauna marina migratoria en la Región del Pacífico Sudeste (SEPR) - Fase de preparación	GIZ	6	€500,000	2	2021-2022	IKI
Iniciativa de Apoyo 20x20: Un esfuerzo liderado por países para restaurar 20 millones de hectáreas de tierras degradadas en América Latina y el Caribe para 2020	WRI	9	€4,632,021	2	2019-2024	IKI
Apoyando el diseño y los primeros pasos de implementación del nuevo marco global para la diversidad biológica	GIZ	3	€5,200,000	1	2019-2024	IKI
Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad (Biofin II)	PNUD	28	€40,000,000	1	2018-2027	IKI
Integración de la biodiversidad en las cadenas de valor alimentario	GIZ	3	€6,250,000	1	2018-2024	IKI
Restauración del Paisaje Forestal en América Central y el Caribe e implementación del Fondo de Desarrollo Verde para América Central (Paisaje REDD)	GIZ	11	€13,120,000	1	2017-2027	IKI
Abordando REDD+ a través de Modelos de Producción de Mercancías Sostenibles a Escala de Paisaje	Verra	4	€4,169,399	2	2017-2022	IKI
Modelos de gestión forestal sostenible y financiamiento privado para bosques secundarios	Catie	4	€1,725,146	2	2017-2022	IKI
El Barómetro de Progreso del Desafío de Bonn	UICN	22	€4,579,839	1	2016-2024	IKI

³⁷ Nota nomenclatura: UNEP-FAO - Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente; UNEP - Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente; WB - Banco Mundial; BMZ - Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo; GIZ - Sociedad Alemana de Cooperación Internacional; GEF - Fondo para el Medio Ambiente Mundial; IKI - Iniciativa Internacional del Clima; PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; CATIE - Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza; VERRA - Organización de Estándares para un Futuro Sostenible; UICN - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; GCF - Fondo Verde del Clima.

³⁸ (1) Completado, (2) Proyecto aprobado, (3) Concepto aprobado.



Proyectos regionales	Agencia ³⁷	Países	Total	Estado ³⁸	Período	Fuente de fondos
Reducción de gases efecto invernadero de deforestación y degradación en Centro América y República Dominicana	GIZ		€19,600,000	2	2014-2018	BMZ
Resource and land use management promoting carbon capture/storage through compensation payments	GIZ	3	€4,447,000	2	2014-2017	IKI
Soluciones Azules: Implementando el Plan Estratégico del CDB en el campo de la biodiversidad marina y costera	GIZ	16	€11,150,000	1	2013-2024	IKI
Gestión de Recursos y Paisajes dirigida a la Captación de Carbono sobre la Base de Pagos de compensación	GIZ	7	€35,345,188	1	2013-2023	BMZ
ValuES: Métodos para integrar los servicios ecosistémicos en política, planificación y práctica	GIZ	13	€6,500,000	2	2013-2019	IKI
Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad-Biofin	PNUD	28	€17,300,000	2	2012-2017	IKI
Protección del clima mediante la protección de bosques	GIZ	7	€5,447,345	2	2012-2016	BMZ
TOTAL €			€229,359,938			

Fuente: IKI, GEF (2024).

En el análisis del cuadro anterior destacan algunos proyectos con grandes presupuestos que abarcan varios países y son de larga duración como Biofin II (presupuesto de €40,000,000, cubre 28 países y tiene una duración de 9 años), Gestión de Recursos y Paisajes dirigida a la Captación de Carbono sobre la Base de Pagos de compensación (presupuesto de €35,000,000, cubre 7 países y tiene una duración de 10 años) y Habilitación y Escalamiento de la Adopción de Mercado de las Declaraciones Financieras Relacionadas con la Naturaleza (presupuesto de €29,000,000, cubre 15 países y tiene una duración de 6 años). Además, se observa que todo el financiamiento proviene de IKI y BMZ, que los proyectos varían en cuanto a montos y duración y que cubren una amplia gama de temas, desde la protección de la megafauna marina hasta la restauración de tierras degradadas.

En total, durante este periodo de 13 años, estos proyectos regionales movilizarán en total €229,000,000 (aproximadamente \$250,000,000 USD). El 82 % de estos fondos proviene de IKI y el restante 18 % de BMZ. De estos fondos, GIZ implementa más de la mitad (56 % del total), seguido por PNUD que implementa un 38 % del total. El restante 6 % lo implementan las otras 4 agencias (Catie, Verra, UICN, WRI).

Similar a lo que ocurre con los proyectos nacionales financiados por estos fondos globales, no se encontró ningún registro formal de las contribuciones específicas de estos proyectos a las metas de la ENB2. El equipo técnico de la UG y CSG tampoco tiene conocimiento de los avances o resultados de estos proyectos en el ámbito del país ni de sus contribuciones concretas a las metas de la ENB2.



Hallazgo 44. Los proyectos financiados por fondos globales de cooperación para la gestión de la biodiversidad en Costa Rica, tanto en el ámbito nacional como regional, representan una inversión significativa (estimada en \$202,000,000 y \$250,000,000 respectivamente) y abarcan una amplia gama de temas durante el periodo 2016-2029. A pesar de su envergadura y alcance, no se encontraron registros formales de sus contribuciones específicas a las metas de la ENB2. Tanto el equipo técnico de la UG como del CSG reportan que hasta la fecha no han recibido informes de avance o información sobre los resultados de estos proyectos en el país, así como de sus contribuciones concretas a las metas de la ENB2.

14. ¿Cuál es la brecha financiera entre los fondos requeridos y fondos ejecutados para el cumplimiento de las metas de la ENB2?

Estimación de la brecha financiera de la ENB2

Según el documento de diseño de la ENB2³⁹, el principal aporte financiero para la gestión de la biodiversidad proviene de la inversión recurrente del Estado a través del presupuesto nacional anual destinado a las instituciones relacionadas con la gestión de la biodiversidad.

A partir de los datos reportados por la Contraloría General de la República y utilizando los clasificadores presupuestarios, Biofin estimó el gasto recurrente de estas instituciones para el periodo 2010-2015 en ₡228.000.000.000 por año. La proyección de ese escenario de inversión recurrente al periodo 2015-2025 se denomina Business as Usual (BAU). El valor actual neto (al 2015) de los recursos de la ENB2, en el escenario BAU proyectado, se estimó en ₡2.038.000.000. Este monto representa el total de recursos teóricamente disponibles o garantizados bajo el escenario normal y respaldados por el presupuesto nacional.

Por otra parte, el diseño de la ENB2 identifica temas estratégicos y necesidades de financiamiento para alcanzar las metas establecidas que van más allá del escenario BAU. Estos requerimientos se plantean en términos de perfiles de programas y proyectos que no cuentan con financiamiento proveniente del presupuesto ordinario del Estado. La diferencia entre los recursos disponibles según el escenario BAU y el costo de los nuevos programas y proyectos es lo que se conoce como la brecha financiera de la ENB2. En el momento del diseño de la ENB2, se estimó que el presupuesto total de la ENB2 representaría el 0.25 % del PIB (año 2015) y que la brecha financiera equivaldría al 0.20 % del PIB, es decir, proyectos e iniciativas de la ENB2 que no tenían asignado financiamiento en ese momento.

Esta estimación de la brecha financiera se realizó en el momento de diseño de la ENB2, sin embargo, no se han realizado ejercicios posteriores de actualización. La dificultad para obtener datos actualizados sobre este tema radica en la clasificación funcional del gasto en biodiversidad, ya que los presupuestos de las entidades ejecutoras no siguen una estructura programática, lo que dificulta la identificación de asignaciones específicas para las metas de la ENB2. Además, estos datos, en el mejor de los casos, reflejarían los recursos programados y no los fondos ejecutados.

³⁹ Ver sección 4.4.7 Fortalecer capacidades, financiamiento y arreglos institucionales para mejorar eficiencia y eficacia para la gestión intersectorial de la biodiversidad del documento de la ENB2 (pp. 58-63)



Hallazgo 45. El financiamiento para la gestión de la biodiversidad en Costa Rica proviene principalmente de la inversión recurrente del Estado, estimada en **₡228.000.000.000 anuales** para el periodo 2010-2015. Sin embargo, el diseño de la ENB2 identifica necesidades financieras adicionales más allá de este escenario, resultando en una brecha financiera estimada en el **0.20 % del PIB del 2015**. La falta de actualizaciones sobre esta brecha y la complejidad en la clasificación del gasto en biodiversidad dificultan la evaluación precisa de los recursos asignados y ejecutados por la ENB2 para la implementación de sus metas.

Gasto público en biodiversidad 2015-2020

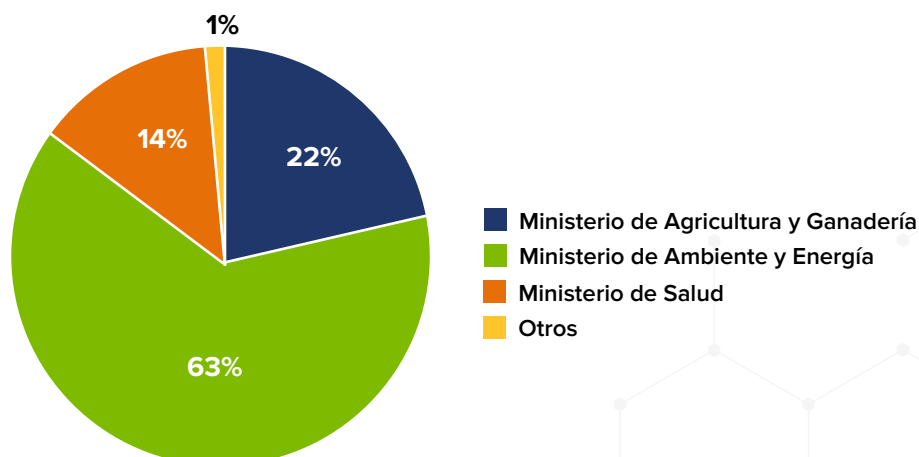
En el 2021, el programa Biofin-PNUD llevó a cabo una actualización del análisis del gasto público en biodiversidad para Costa Rica, abarcando el periodo de 2015 a 2020. Se empleó una metodología adaptada del Manual de Finanzas para la Biodiversidad de Biofin, utilizando datos de las bases de presupuesto público del Gobierno Central y del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) para entidades fuera del Gobierno Central. A pesar de la falta de desagregación en la estructura presupuestaria, se logró una aproximación al gasto en biodiversidad usando clasificadores disponibles y complementando la información con otros documentos institucionales, como los PEI y POI.

Los resultados revelan que el gasto público en biodiversidad representó un valor promedio anual del 0.75 % del presupuesto total y el 0.18 % del PIB durante el periodo analizado. Además, se observó una tendencia a la reducción de este gasto equivalente al 3.4 % anual entre 2015 y 2020.

Los gastos e inversiones considerados en el análisis comprenden aquellos destinados a tener un impacto positivo en la biodiversidad o a reducir las presiones sobre esta. Se distinguen entre gastos primarios, cuyo objetivo central es la biodiversidad y gastos secundarios, que la contemplan entre sus objetivos sin ser prioritarios. Para el periodo de análisis considerado, los gastos primarios representaron el 26 % del presupuesto total en biodiversidad, mientras que los secundarios representaron el restante 74 %.

El informe de Biofin reporta **₡366.000.000.000** correspondientes al gasto público según el presupuesto devengado por entidades estatales. La Figura 19 muestra cómo se distribuyó ese monto entre las entidades:

Figura 19. Distribución por institución del gasto público en biodiversidad 2015-2020



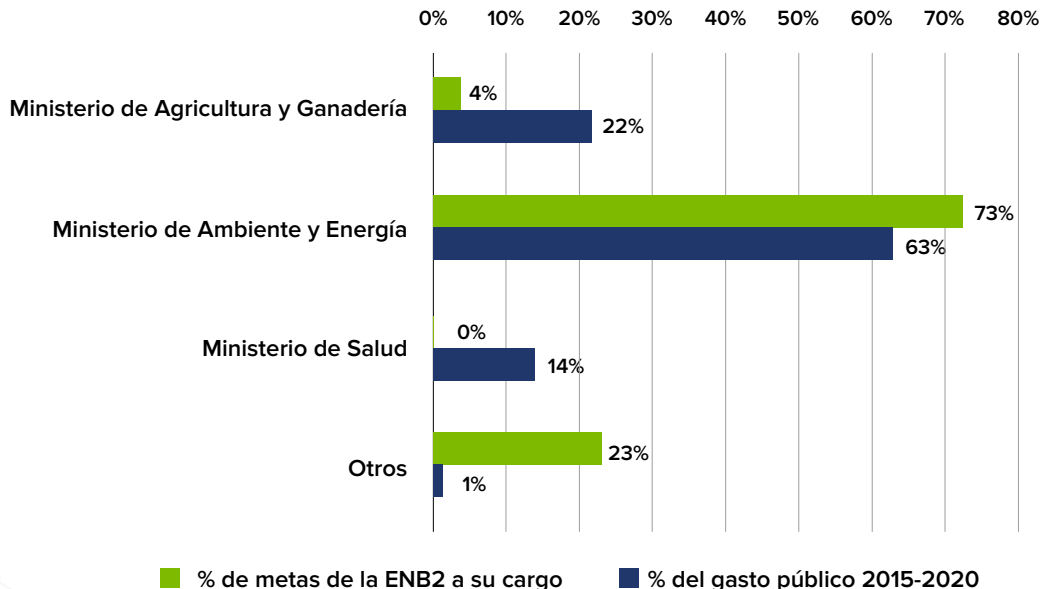
Durante el periodo de 2015 a 2020, el 63 % del presupuesto público destinado a biodiversidad correspondió al Minae, mientras que el 22% fue asignado al MAG y el 14 % al Ministerio de Salud. Otras entidades, como la Contraloría General de la República, el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, recibieron el restante 1 %. Es importante destacar que prácticamente la totalidad del presupuesto de gastos primarios fue asignado al Minae.

Hallazgo 46. El informe de actualización del gasto público en biodiversidad para el periodo 2015-2020, elaborado por el programa Biofin-PNUD, revela que, durante este periodo, el gasto público en biodiversidad en Costa Rica representó un promedio anual del 0.75 % del presupuesto total del gobierno y el 0.18 % del PIB, mostrando una tendencia a la disminución del 3.4 % anual. Del presupuesto total, el 26 % se destinó a gastos primarios y el 74 % a secundarios. En cuanto a la distribución del gasto por institución, el 63 % correspondió al Minae, seguido por el MAG con el 22 % y el Ministerio de Salud con el 14 %. Cabe destacar que la mayoría del presupuesto para gastos primarios se asignó al Minae.

Distribución del gasto público en biodiversidad y de las metas de la ENB2

Con base en los resultados del estudio de Biofin sobre el gasto público en biodiversidad durante el periodo de 2015 a 2020, se puede realizar una comparación de la distribución de dicho gasto público y la distribución de las metas de la ENB2 entre las entidades estatales ejecutoras correspondientes. La Figura 20 ilustra el resultado de esta comparación.

Figura 20. Distribución del gasto público en biodiversidad (2015-2020) y distribución de las metas de la ENB2 entre las entidades ejecutoras



La Figura 20 muestra que el Minae tiene a cargo el 73 % de las metas de la ENB2 y recibió durante el periodo 2015-2020 el equivalente al 63 % del gasto público en biodiversidad. Esto parece sugerir una correspondencia adecuada o proporcionada entre la cantidad de metas de la ENB2 a su cargo y el porcentaje del presupuesto público para biodiversidad devengado. En el caso del MAG, aunque recibió el 22 % del presupuesto nacional de biodiversidad a lo largo de ese periodo, solo tuvo a su cargo el 4 % de las metas de la ENB2. Esto pareciera indicar que un porcentaje considerable de los fondos de biodiversidad fueron ejecutados por el MAG al margen de la ENB2. En el caso del Ministerio de Salud, con una asignación del 14



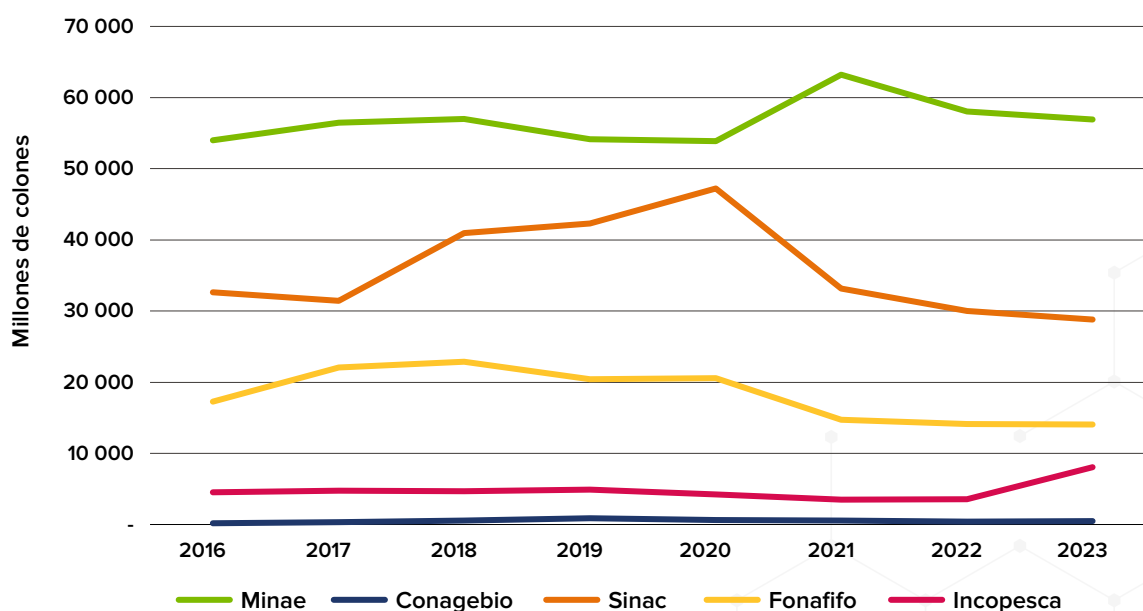
% del presupuesto público para temas de biodiversidad, no fue responsable de ninguna meta de la ENB2. Es decir, que la totalidad de los fondos públicos de biodiversidad que ejecutó este ministerio durante el 2015-2020 no fueron parte de la planificación ni seguimiento de la ENB2. Respecto al grupo de otras entidades, que asumieron el 23 % de las metas de la ENB2 en conjunto, solo recibieron el 1 % del presupuesto público disponible para biodiversidad en ese periodo. Esto podría indicar posibles insuficiencias en fondos, o bien la necesidad de gestionar fuentes alternativas de financiamiento por parte de esas entidades para implementar las metas de la ENB2 a su cargo.

Hallazgo 47. Al comparar la distribución del gasto público en biodiversidad (2015-2020) con la distribución de metas de la ENB2 entre sus entidades ejecutoras, se observa que el Minae, responsable del 73 % de las metas de la ENB2, devengó el 63 % del gasto público en biodiversidad, lo que parece sugerir una correspondencia proporcional entre metas asignadas y presupuesto devengado. Sin embargo, el MAG, a pesar de recibir el 22 % del presupuesto público para biodiversidad, solo tuvo a su cargo el 4 % de las metas, lo que podría indicar que una proporción significativa de esos fondos se ejecutó al margen de la ENB2. El Ministerio de Salud, con una asignación del 14 % del presupuesto en biodiversidad, no tuvo ninguna meta de la ENB2 a su cargo. La totalidad de esos fondos públicos se planificó y ejecutó al margen de las metas de la ENB2. Otras entidades, que asumieron el 23 % de las metas, solo recibieron el 1 % del presupuesto, señalando posibles insuficiencias en fondos o la necesidad de buscar financiamiento alternativo.

Evolución en el tiempo del presupuesto público asignado a entidades gubernamentales a cargo de la gestión y conservación de la biodiversidad

La Figura 21 presenta la evolución de los presupuestos asignados a varios órganos desconcentrados a cargo de la gestión de la biodiversidad en Costa Rica, para el periodo 2016-2023.

Figura 21. Evolución de presupuestos de entidades públicas a cargo de la gestión de la biodiversidad (2016-2023)



Fuente: datos de la Contraloría General de la República: SIPP, Presupuestos iniciales aprobados.



El Minae ha mantenido el presupuesto más alto y relativamente constante en el rango de ₡50.000.000.000 a ₡60.000.000.000 durante este periodo, con un ligero descenso en 2021 y 2022. En contraste, la Conagebio tiene el presupuesto más bajo entre los órganos mencionados, permaneciendo constante, pero apenas visible en el gráfico. En el caso del Sinac se observa un aumento significativo en su presupuesto desde 2016, alcanzando su punto máximo en 2019, seguido de un descenso en los años posteriores. Por otra parte, Fonafifo mantiene un presupuesto estable entre ₡15.000.000.000 y ₡20.000.000.000, con una ligera disminución en los últimos años. Incopesca, con el segundo presupuesto más bajo después de Conagebio, muestra una tendencia estable desde 2016, con un ligero incremento a partir de 2022.

Hallazgo 48. Para el periodo 2016-2023, se observa una gran variabilidad en la asignación presupuestaria de las entidades públicas a cargo de la gestión de la biodiversidad. Minae y Sinac con los presupuestos más altos, pero experimentan variaciones significativas a través del tiempo, mientras que los otros órganos mantienen presupuestos relativamente bajos y estables, con fluctuaciones menores.

4.5 EFICACIA

¿CUÁLES RESULTADOS HA GENERADO LA ENB2 EN TÉRMINOS DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD?

Como se mencionó anteriormente, el sistema de seguimiento de metas de la ENB2 se enfoca en el desempeño de las entidades ejecutoras en el logro de las metas a su cargo. Sin embargo, debido a diversas limitaciones previamente mencionadas, el seguimiento realizado no registra resultados de la ENB2 en términos de la conservación de la biodiversidad. Dada esta limitación estructural, en el marco de esta evaluación se propuso realizar un análisis de una muestra de las metas según su propósito. Para esto, se llevó a cabo una revisión detallada de una muestra representativa de 57 metas. Este proceso incluyó análisis documental y entrevistas con los responsables de dichas metas. Con base en esta información, las metas de la muestra se categorizaron en cuatro grupos:

1. Metas que buscan mejorar el conocimiento sobre el estado de la biodiversidad. Por ejemplo:

- M18. Contar con un listado nacional de especies en peligro de extinción y amenazadas, actualizado cada 5 años.
- M43. Al 2020 se conocerán las poblaciones de base de especies prioritarias.
- M84. Al 2020 se contará con un inventario de humedales y evaluación de su estado, articulados en una plataforma.
- M.85. Desarrollar un registro nacional único de especies que se actualice al menos anualmente in situ y ex situ.

2. Metas que buscan mejorar la capacidad de respuesta del Estado frente a las amenazas a la biodiversidad. Por ejemplo:

- M.29. Al 2022 se fortalecerán las capacidades para evaluar, evitar, y prevenir los posibles riesgos de introducción de OVM (organismos vivos modificados) en su entorno, así como los impactos.
- M.30. Al 2018 se determina métodos de evaluación de impactos acumulativos.
- M.33. Al 2020 se implementará un instrumento técnico para la evaluación ambiental en planes, autorización de uso y aprovechamiento de recursos naturales, y actividades humanas, desarrollados en zonas costeras y marinas. Este documento se desarrollará bajo enfoque de derechos, género y pertinencia cultural.
- M83. Al 2017 se establece un mecanismo de trabajo en la gestión de la biodiversidad oficializado



3. Metas que se relacionan con acciones de gestión de la biodiversidad. Por ejemplo:

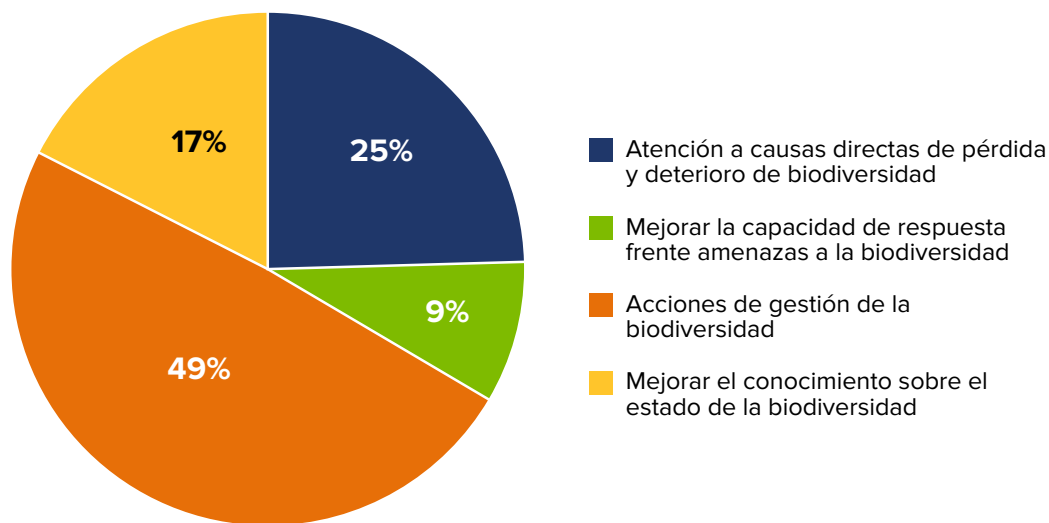
- M7. Al 2020, el 50 % de corredores biológicos cuentan con Plan Estratégico y aplican la herramienta de efectividad de manejo.
- M27. Al 2025 el país tiene definidos listados de especies exóticas para desarrollar protocolos y medidas de gestión.
- M51. Al 2018 hará oficial la metodología de elaboración planes reguladores que incorpore enfoque y riesgos climáticos basado en enfoque de derechos, género y con pertinencia cultural
- M53. Al 2025 se elaborarán planes de ordenamiento pesquero utilizando el enfoque ecosistémico de la pesca.

4. Metas dirigidas a abordar las causas directas de pérdida de la biodiversidad. Por ejemplo:

- M12. Al 2020 se ha aumentado el área de humedales bajo categoría Ramsar a 589.742 ha.
- M15. Aumenta el porcentaje de cobertura de arrecifes de coral bajo procesos de restauración y protección.
- M35. Mantener el 90 % de los incendios forestales atendidos en el PNE nivel 1.
- M36. Disminuir en un 5 % el número de incendios forestales dentro de ASP.
- M66. Al 2020 se mantendrán al menos 300,000 ha anuales de bosque y plantaciones sometidas al PSA en el territorio continental.

Las 57 metas de la muestra se clasificaron según su propósito principal en alguna de estas categorías. La distribución resultante se muestra en la Figura 22.

Figura 22. Distribución de las metas de la muestra considerada según su propósito principal



Al analizar la muestra considerada, se observa que casi la mitad de las metas (49 %) tiene como propósito principal impulsar acciones de gestión de la biodiversidad. Estas acciones, en su mayoría, se centran en actividades ordinarias que están en el ámbito de responsabilidad de las entidades estatales y contribuyen a una mejor gestión de la biodiversidad. El segundo grupo más numeroso de metas (25 %) se enfoca en abordar las causas directas de la pérdida y el deterioro de la biodiversidad. Le sigue un conjunto de metas cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre el estado de la diversidad (17 %). En último lugar, se encuentran las metas destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades estatales frente a las amenazas a la biodiversidad (9 %).



Si bien todas las metas revisadas contribuyen de alguna manera a la conservación de la biodiversidad, lo hacen de formas y grados diversos. Aquellas metas cuyo propósito principal es mejorar el conocimiento sobre el estado de la biodiversidad (17 %), fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a las amenazas a la biodiversidad (9 %) e implementar acciones de gestión de la biodiversidad (49 %) son, en su mayoría, metas operativas. Estas se relacionan con la generación de productos de conocimiento (listas, protocolos, inventarios y registros) o con acciones de fortalecimiento de capacidades (evaluación, aprovechamiento y uso, etc.), así como con acciones e instrumentos para la gestión de la biodiversidad (planes de manejo, protocolos, planes de ordenamiento, etc.). Este conjunto de metas representa el 75 % de las metas de la muestra y contribuyen a crear condiciones que facilitan la generación de resultados de conservación, aunque no conducen directamente a resultados de conservación por sí solas. Se pueden caracterizar como metas de desempeño.

En el caso de las metas cuyo propósito es abordar las causas directas de pérdida de la biodiversidad, sus resultados están más estrechamente relacionados con la mejora del estado de conservación de la biodiversidad. Por ejemplo, incluyen acciones como aumentar la superficie de áreas protegidas, reducir los incendios forestales, restaurar arrecifes y conservar bosques, entre otras. Este tipo de metas representa solo un 25 % del total de metas analizadas y, sin duda, son más complejas de lograr desde un punto de vista técnico, social y político. Se pueden caracterizar como metas de resultados (efectos).

Hallazgo 49. El seguimiento de las metas de la ENB2 no incluye aún el registro de resultados en términos de conservación de la biodiversidad. Ante esta limitación en la disponibilidad de los datos, la evaluación se propuso analizar una muestra de 53 metas para determinar su propósito principal y la contribución de este propósito a la conservación de la biodiversidad. El análisis revela que la mayoría de las metas (49 %) tienen como objetivo impulsar acciones de gestión de la biodiversidad, centradas en actividades que mejoran la administración de esta. El análisis revela que la mayor parte de las metas (49 %) pretenden impulsar acciones de gestión de la biodiversidad, centradas en actividades que mejoran su administración. Las metas que abordan directamente las causas de la pérdida de biodiversidad representan el 25 %, mientras que un 17 % se enfoca en mejorar el conocimiento sobre la biodiversidad y un 9 % busca fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante las amenazas. Aunque todas las metas contribuyen en algún grado a la conservación de la biodiversidad, las metas operativas (75 % del total) facilitan las condiciones para que se den resultados de conservación, se trata de metas de desempeño. Las metas que buscan abordar de manera directa las causas de la pérdida y deterioro de la biodiversidad (25 %) conducen a resultados concretos en el estado del recurso (efectos).



15. ¿Cómo han contribuido los productos de la ENB2 al cumplimiento de los compromisos nacionales del desarrollo sostenible en materia de los ODS 14 y 15?

Un enfoque específico de este ejercicio evaluativo consiste en valorar los logros más significativos de la ENB2 a la luz de su contribución al avance de los ODS y la Agenda 2030. Este análisis se enfoca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- **ODS 14-Vida submarina:** conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- **ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres:** gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

La metodología adoptada para evaluar la contribución de la ENB2 a los ODS 14 y 15 consiste, en primer lugar, en seleccionar las metas específicas de los ODS que se relacionan con la vida submarina y la vida de ecosistemas terrestres. Luego, se identificaron las metas correspondientes de la ENB2 que se alinean con cada una de estas metas de los ODS 14 y 15 seleccionadas. Como base para este ejercicio de alineamiento entre metas ENB2 y metas ODS está que ambas busquen un objetivo común, por ejemplo, reducción de la contaminación. Posteriormente, se realiza un análisis de los logros alcanzados por la ENB2 en relación con cada meta del ODS, proporcionando una visión clara de la contribución realizada, así como de las áreas en las que no se evidencia una contribución clara (vacíos). En algunos casos se describe la situación actual del país en relación con los ODS y se ofrece un contexto para interpretar los resultados de la ENB2. La evaluación del progreso se categoriza en cuatro niveles⁴⁰ que se muestran en el Cuadro 26.

Cuadro 26. Categorías para evaluar las contribuciones al cumplimiento de los ODS

Código de color	Descripción del avance
	Contribución importante a la meta
	Progreso razonable
	Estancamiento o retroceso
	Datos insuficientes

En cuanto a las metas que se seleccionaron de los ODS, se incluyen en este análisis:

- M 14.1 la prevención y reducción significativa de la contaminación marina.
- M 14.4 la gestión sostenible de la pesca.
- M 14.3 la mitigación de la acidificación de los océanos.
- M 14.5 la conservación de al menos el 10 % de las zonas costeras y marinas.
- M 14.2 la gestión y protección sostenible de ecosistemas marinos y costeros.
- M 14.a la ampliación de conocimientos científicos.
- M 14.c la mejora en la conservación y uso sostenible de los océanos y sus recursos mediante la aplicación del Derecho Internacional del Mar

⁴⁰ Esta escala de la evaluación de progreso está basada en la nomenclatura utilizada en el informe [Estado Global de Progreso de los ODS 2023](#).



Contribución de las metas de la ENB2 al ODS 14-Vida submarina

El ODS 14 se centra en la conservación y uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos, esenciales para la existencia humana y la vida terrestre. Los océanos cubren la mayoría de la superficie del planeta y albergan el 97 % del agua de la Tierra, siendo fundamentales por sus recursos naturales, su capacidad para reducir la contaminación y su rol como el mayor sumidero de carbono del mundo. Sin embargo, los océanos enfrentan amenazas críticas. La contaminación marina, en particular por plásticos, es extremadamente alta y se estima que las toneladas métricas de desechos en el océano continuarán aumentando drásticamente. Además, la acidificación de los océanos, resultado de mayores niveles de CO2, pone en peligro la vida marina y la seguridad alimentaria. La gestión sostenible de los océanos es vital para el futuro y requiere un cambio urgente en la dirección del cambio climático, mayor financiamiento para la ciencia oceánica y esfuerzos de conservación más efectivos.

Los océanos, que regulan el clima global y son el hogar de una biodiversidad vasta, satisfacen necesidades económicas y sociales importantes. Sin embargo, la explotación irresponsable ha llevado a una degradación significativa. La absorción de CO2 y el exceso de calor por parte de los océanos ayudan a mitigar el cambio climático, pero también resultan en un calentamiento oceánico que amenaza los ecosistemas marinos y los arrecifes de coral. Los desechos en los océanos tienen un impacto ambiental y económico severo, con costos millonarios debido a la limpieza y a las pérdidas en industrias como la pesca. Los residuos plásticos, en su mayoría de un solo uso, constituyen la mayoría de la contaminación encontrada en el lecho marino. Además, la industria turística, concentrada en zonas costeras, puede representar una amenaza si no se gestiona de manera sostenible.

El Cuadro 27 resume los resultados del ejercicio de análisis de contribución de las metas de la ENB2 a las metas seleccionadas del ODS 14.

Cuadro 27. Resultado del análisis de contribución de las metas de la ENB2 a la ODS 14–Vida submarina

Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación de la contribución
14.1 Prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo	M38. Al 2020 se reflejará una tendencia a la reducción de consumo neto de agroquímicos en el país, a partir de la implementación de prácticas sostenibles.	No se reportó ningún avance en la meta	
Situación país			
• Consumo promedio plaguicidas de 34.45 kg de ingrediente activo por hectárea anualmente (2012-2020) (Vargas, 2022). • Consumo de fertilizante por hectárea cultivable en 2021, 596 kg/ha (8° en el mundo) (World Bank, 2024) • Servicios de saneamiento (% de la población que usa servicios de saneamiento gestionados de forma segura) 30 % (OCDE, 2023). • Alcantarillado sanitario con tratamiento 176 % (PEN, 2023). • Porcentaje promedio de residuos valorizables 503 % (CGR, 2023) • Lanzamiento diario plásticos en Costa Rica 50 t al ambiente (UCR, 2023)			



Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación de la contribución
14.2 Gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros (Ordenamiento espacial marino-restauración)	M15. Aumenta el porcentaje de cobertura de arrecifes de coral bajo procesos de restauración y protección.	No se reportó ningún avance con base en indicadores de la meta	
	M18. Contar con un listado nacional de especies en peligro de extinción y amenazadas, actualizado cada 2 años, según la Ley	Se publica en La Gaceta n.º 93 con fecha lunes 17 de mayo de 2021 de los listados de especies marinas costeras en peligro de extinción y poblaciones reducidas. R-SINAC-CONAC-008-2021	
	M32. Al 2020 se contará con instrumentos técnicos que permiten evaluar los límites ecológicos en particular dulceacuícolas y marino costeros	No se reportó ningún avance en la meta	
	M33. Al 2020, se implementará un instrumento técnico para la evaluación ambiental en planes, autorización de uso y aprovechamiento de recursos naturales, y actividades humanas desarrolladas en zonas costeras y marinas. Este instrumento se desarrollará bajo el enfoque de derechos, género y pertinencia cultural.	Únicamente se logra una guía general para la valoración de impactos ambientales generados por la actividad de la Maricultura	
	M54. Al 2020 se implementará el Plan Nacional Interinstitucional para el Ordenamiento de Actividad Turística y Deportiva Marina	No se reportó ningún avance en la meta	
	M74. Al 2020 existen II Áreas Marinas de Pesca Responsable.	Se han declarado 12 áreas marinas de pesca responsable cubriendo un área total de 1500 km ²	
	M85. Desarrollar un registro nacional único de especies que se actualice al menos anualmente in situ y ex situ.	No se cumple con el indicador de la meta	
	M90. Al 2020 se determinarán los criterios técnicos que permitan la restauración de arrecifes de coral.	No se cumple con el indicador de la meta	



Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación de la contribución
Situación país			
M15. Con base en los indicadores de la meta 14 (a) <i>porcentaje de cobertura de arrecifes de coral bajo procesos de restauración</i> y 14 (b) <i>porcentaje de cobertura de arrecifes de coral bajo procesos de protección</i> . No hay ningún avance			
M18. Se avanza en la publicación del listado de especies amenazadas, sin embargo, entre el 2015 y 2021 se exportan 1.273.862 kg de aleta de tiburón y en 2021 el 84 % de las especies capturadas se encuentran en la Lista Roja de la UICN como vulnerables, un 5 % en peligro, un 1 % en peligro crítico, un 5 % casi amenazadas y menos del 1 % no se considera en riesgo (Incopescas, 2021)			
M33. Solo se presenta un instrumento, el cual no se desarrolló con el enfoque de derechos, género y pertinencia cultural			
M85. Con base en el indicador de la meta 85, <i>número de especies registradas para el país en el sistema nacional</i> . No hay ningún avance			
M93. Con base en el indicador de la meta 93, <i>instrumento de criterios técnicos a considerar para proyectos de restauración de arrecifes de coral</i> . No hay ningún avance			
14.3 Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos	No abordado en la ENB2		
14.4 Gestión Sostenible de la Pesca	M53. Al 2020 se elaborarán planes de ordenamiento pesquero basado bajo enfoque de derechos, género y con pertinencia cultural	Se ha cumplido con un 81 % en la elaboración de planes de ordenamiento pesquero en el ámbito de AMPR	
	M60. Implementar Buenas Prácticas productivas en pesca y acuicultura	No se cumple con el indicador de la meta	
	M61. Al 2020, 20 comunidades distribuidas en las comunidades costeras del territorio nacional aplicarán directrices para mejorar la sostenibilidad de los recursos pesqueros y su calidad de vida.	No se cumple con el indicador de la meta	
Situación país			
M60. Con base en el indicador de la meta 60, <i>número de pescadores o de cooperativas, implementando prácticas sostenibles en pesca y acuicultura</i> . No se cumple			
M61. Con base en el indicador de la meta 61, <i>número de comunidades aplicando directrices para mejorar la sostenibilidad de los recursos pesqueros y su calidad de vida</i> . No se cumple			
Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación de la contribución
14.5 Conservar al menos el 10 % de las zonas costeras y marinas (Áreas Marinas Protegidas)	M02. Al 2020 Costa Rica aumentará la protección de sus ecosistemas marino-costeros, hasta un 4 % de la ZEE, mediante la incorporación de estos en el sistema de áreas silvestres protegidas y en otros instrumentos de ordenamiento espacial marino.	El país declara el 30.3 % de protección de la ZEE bajo alguna categoría de manejo	



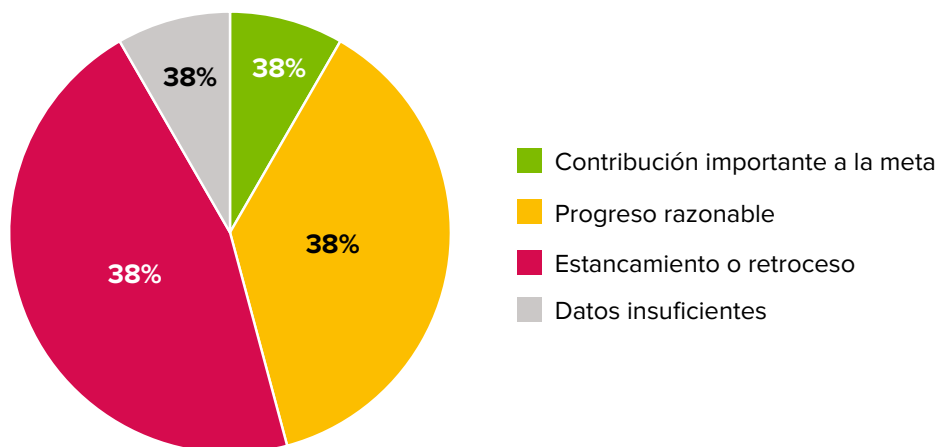
Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación de la contribución
14.5 Conservar al menos el 10 % de las zonas costeras y marinas (Áreas Marinas Protegidas)	M03. Al 2020 el 70 % de las áreas silvestres protegidas estatales cuentan con Planes de Manejo.	Datos insuficientes ⁴¹	
	M04. Al 2020 el 70 % de las áreas silvestres protegidas Estatales aplican sistemáticamente la herramienta de efectividad de manejo y ajustan medidas según resultados de la evaluación.	En 2022 se aplica la herramienta de efectividad de manejo en el 100 % de las ASP marinas y costeras	
	M71. Al 2020 Costa Rica reconocerá diferentes formas de gobernanza en áreas silvestres protegidas y tendrá al menos 10 % de estas con mecanismos efectivos de gobernanza distintos al gubernamental.	Decreto Ejecutivo n.º 39519-MINAE establece 4 formas de gobernanza y se alcanza un 28.28 % del total de ASP con mecanismos efectivos de gobernanza distintos al gubernamental	
	M81. Al 2020, se atenderán 12 SICO marinos y se contará con estudios técnicos solicitados por la Ley Orgánica del Ambiente.	Se realizaron 12 estudios técnicos	
Situación país			
M02. Mediante el Decreto Ejecutivo n.º 43368-MINAE, denominado Reforma Amplía los límites del Parque Nacional Isla del Coco, Crea Área Marina de Manejo Montes Submarinos y Regionalización del Ministerio de Ambiente y Energía y reforma Reglamento a la Ley de Biodiversidad, se amplió el Parque Nacional Isla del Coco, absorbiendo lo que anteriormente era el Área Marina de Manejo Montes Submarinos y se creó el Área Marina de Manejo del Bicentenario. Con esto se pasa de un 1.64 % de la zona económica exclusiva bajo alguna categoría de manejo, a un 30.3 %			
M04. En la evaluación del 2022 el 11 % de las ASP marinas y costera evaluadas obtuvieron una calificación de muy bueno, el 6 % de satisfactorio, el 11 % de aceptable, el 22 % de poco aceptable y el 22 % de no aceptable			
M71. El país al 2021 cuenta con 145 ASP, de ellas 41 están con un esquema de gobernanza distinto al gubernamental (30 modalidad mixta y 11 modalidad privada), cantidad que corresponde a un 28.28 % del total de ASP. Sin embargo, no hay ningún modelo que incluya pueblos indígenas o comunidades locales.			

⁴¹ Se desconoce el dato o no se tuvo acceso al dato.



La Figura 23 resume los resultados del análisis de contribución de las metas de la ENB2 al cumplimiento de las metas del ODS 14-Vida submarina.

Figura 23. Resumen de la contribución de las metas de la ENB2 al cumplimiento de las metas del ODS 14-Vida submarina



Hallazgo 50. El análisis de la contribución de las metas de la ENB2 al cumplimiento del ODS 14–Vida submarina, revela que un 46 % de las metas ENB2 alineadas con este ODS se encuentran estancadas o en retroceso, lo que señala deficiencias significativas en la gestión de la biodiversidad marina. Por otro lado, un 38 % de las metas de la ENB2 alineadas con el ODS 14 muestran un progreso razonable, lo que sugiere que algunas de las estrategias implementadas están dando los resultados esperados. Sin embargo, solo un 8 % de las metas alineadas contribuye de manera significativa al ODS 14, mientras que para otro 8 % se carece de datos suficientes para valorar su contribución, señalando limitaciones en la implementación o seguimiento de estas metas.

Contribución de las metas de la ENB2 al ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres

El ODS 15 se centra en la conservación y recuperación de ecosistemas terrestres, la gestión sostenible de los bosques, la lucha contra la desertificación, la inversión en la degradación de la tierra y la detención de la pérdida de biodiversidad. Los ecosistemas terrestres, vitales para la vida humana contribuyen sustancialmente al PIB mundial y poseen invaluables valores culturales, espirituales y económicos. No obstante, nos enfrentamos a una triple crisis de cambio climático, contaminación y pérdida de biodiversidad. La deforestación, impulsada por la expansión agrícola es una causa directa de degradación ambiental. La conservación de los bosques y la biodiversidad es crucial, particularmente para países en desarrollo y regiones tropicales. El cumplimiento del objetivo n.º 15 requiere un cambio en la relación con la naturaleza, reconociendo su importancia para nuestra supervivencia. El Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica ofrece una guía con objetivos y metas específicas para alcanzar en las próximas décadas.

Los bosques, que ocupan un tercio de la superficie terrestre y albergan la mayoría de la biodiversidad terrestre, están disminuyendo a un ritmo alarmante. La degradación del suelo y la pérdida de bosques amenazan la subsistencia de las comunidades, aumentan las emisiones de carbono y debilitan los ecosistemas.



Aunque se observa un aumento en la proporción de bosques protegidos y gestionados a largo plazo, la extinción de especies sigue siendo una preocupante consecuencia de la actividad humana.

El Cuadro 28 resume los resultados del ejercicio de análisis de contribución de las metas de la ENB2 a las metas que se seleccionaron del ODS 15.

Cuadro 28. Resultado del análisis de contribución de las metas de la ENB2 a la ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres

Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación contribución
15.1 Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales	M3. Al 2020 el 70 % de las áreas silvestres protegidas estatales cuentan con Planes de Manejo.	Datos insuficientes	
	M4. Al 2020 el 70 % de las áreas silvestres protegidas estatales aplican sistemáticamente la herramienta de efectividad de manejo y ajustan medidas según resultados de la evaluación.	La meta de medición se cumple, pero el 46 % se ubica en una escala de evaluación de efectividad de poco y no aceptable	
	M5. Al 2020 se ha aumentado en 0.15 % la conectividad ecológica en el país, mediante la creación de corredores biológicos terrestres, considerando los escenarios climáticos.	Se aumenta el número de corredores, pero no se establecen los valores de acuerdo con el indicador de la meta	
	M7. Al 2020 el 50 % de corredores biológicos cuentan con Plan Estratégico y aplican la herramienta de efectividad de manejo.	56 % se reportan con plan estratégico al año 2018, se desconoce estado actual	
	M34. Aumentar la capacidad preventiva y operativa para la atención de los incendios forestales fuera de ASP	Se logra contar con capacitaciones periódicas y compra de equipos	
	M35. Mantener el 90 % de los incendios forestales atendidos en el PNE nivel 1.	Los reportes del indicador se detienen en el año 2020	
	M37. Incrementar en un 25 % el número de kilómetros de obras de mitigación construidas dentro de ASP.	Los reportes del indicador se detienen en el año 2020	
	M48. Al 2018, se han adquirido 800 hectáreas dentro de parques nacionales y reservas biológicas.	Se logró inscribir un total de 1483 ha 4611,34 m ² , en parques nacionales y reservas biológicas. En parques nacionales se inscribieron 1226 ha. 1406,03 m ²	
	M75. Al 2020 se publicará 220 reservas privadas afiliadas.	En 2019 solo se reportan 30 reservas privadas activas. Se desconoce situación actual	



Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación contribución
15.2 Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial	M64. Aumenta la implementación de prácticas de manejo forestal sostenible, incluyendo conocimiento tradicional para la recuperación de bosques.	Evidencias no corresponden a indicador, el cual establece cambios en las hectáreas con prácticas forestales sostenibles	
15.3 Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo	M11. Al 2022 se aumentará la cobertura arbórea, de productividad de cultivos y ganadería, obras de conservación de suelos y cantidad de alianzas para la protección del recurso hídrico en los sitios vulnerables de las cuencas prioritarias Jesús María, Barranca y Tárcoles.	Evidencias no corresponden a los indicadores de la meta.	
15.4 Para 2030, velar por la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible	No abordado en la ENB2		
15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción	M18. Contar con un listado nacional de especies en peligro de extinción y amenazadas, actualizado cada dos años, según la ley.	Se publica en La Gaceta n.º 93 con fecha lunes 17 de mayo de 2021 de los listados de especies marinas costeras en peligro de extinción y poblaciones reducidas. R-SINAC-CONAC-008-2021	
	M23. Se mejoran las medidas de conservación de especies forestales nativas amenazadas.	Evidencias no corresponden a los indicadores de la meta.	
15.6 Promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, como se ha convenido internacionalmente	M76. Al 2020, publicará al menos un Decreto Ejecutivo mejorado y actualizado.	El decreto solo regula el acceso, pero no regula la participación justa y equitativa en los beneficios.	



Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación contribución
15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres	M19. Se integran esfuerzos interinstitucionales a nivel nacional para abordar las pérdidas de vida silvestre consecuencia de la cacería, comercio, tráfico entre otros, de especímenes de especies silvestres (incluyendo productos y subproductos en especial CITES y No CITES) de las especies bajo la competencia del Ministerio de Ambiente y Energía	Se realizan esfuerzos para consolidar los esfuerzos interinstitucionales	
	M20. Determinar la cantidad de sitios que poseen vida silvestre en cautiverio y el estado que se encuentran, así como colecciones Ex Situ sistematizadas.	Se reportan avances en la actualización de la base de datos sin evidencias concretas	
15.8 Para 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir de forma significativa sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias	M27. Al 2018 el país tiene definida una lista de especies invasoras prioritarias para desarrollar protocolos y medidas de gestión.	Las evidencias mostradas se refieren a listados de especies exóticas, pero no necesariamente invasoras	
	M28. Al 2020 se contará con mejor conocimiento y disposiciones técnicas que permitan controlar al menos 5 especies invasoras (especies cuarentenarias, especies con potencial invasor/plaga, especies exóticas) priorizadas.	Se presenta como evidencia esfuerzos en la Isla del Coco y con las Palomas de Castilla en zonas urbanas	
	M29. Al 2022 se fortalecerán las capacidades para evaluar, evitar, y prevenir los posibles riesgos de introducción de OVM (organismos vivos modificados) en su entorno, así como los impactos.	Se publican normativas relacionadas a los OVM	
15.9 Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad	No abordado en la ENB2		
15.a Movilizar y aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas	M49. Al 2020 se contará con un mecanismo financiero para la adquisición de tierras de propiedad privada ubicadas en PN y RB pendientes de adquirir por el Estado	El mecanismo financiero estas en desarrollo	



Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación contribución
15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres	M19. Se integran esfuerzos interinstitucionales a nivel nacional para abordar las pérdidas de vida silvestre consecuencia de la cacería, comercio, tráfico entre otros, de especímenes de especies silvestres (incluyendo productos y subproductos en especial CITES y No CITES) de las especies bajo la competencia del Ministerio de Ambiente y Energía	Se realizan esfuerzos para consolidar los esfuerzos interinstitucionales	
	M20. Determinar la cantidad de sitios que poseen vida silvestre en cautiverio y el estado que se encuentran, así como colecciones Ex Situ sistematizadas.	Se reportan avances en la actualización de la base de datos sin evidencias concretas	
15.8 Para 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir de forma significativa sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias	M27. Al 2018 el país tiene definida una lista de especies invasoras prioritarias para desarrollar protocolos y medidas de gestión.	Las evidencias mostradas se refieren a listados de especies exóticas, pero no necesariamente invasoras	
	M28. Al 2020 se contará con mejor conocimiento y disposiciones técnicas que permitan controlar al menos 5 especies invasoras (especies cuarentenarias, especies con potencial invasor/plaga, especies exóticas) priorizadas.	Se presenta como evidencia esfuerzos en la Isla del Coco y con las Palomas de Castilla en zonas urbanas	
	M29. Al 2022 se fortalecerán las capacidades para evaluar, evitar, y prevenir los posibles riesgos de introducción de OVM (organismos vivos modificados) en su entorno, así como los impactos.	Se publican normativas relacionadas a los OVM	
15.9 Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad	No abordado en la ENB2		
15.a Movilizar y aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas	M49. Al 2020 se contará con un mecanismo financiero para la adquisición de tierras de propiedad privada ubicadas en PN y RB pendientes de adquirir por el Estado	El mecanismo financiero estas en desarrollo	

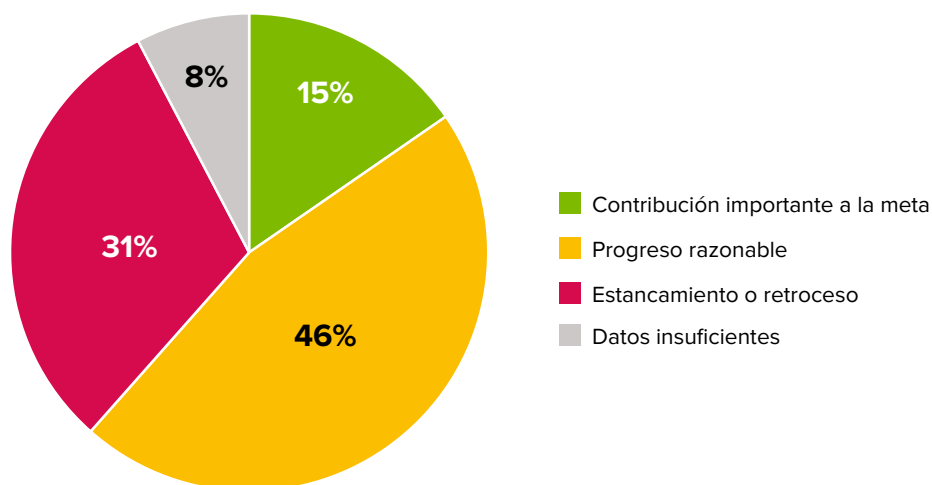


Meta ODS	Meta ENB2 asociada	Resultados de las metas ENB2	Evaluación contribución
	M65. Al 2020 se contará con instrumentos legales, técnicos y procedimientos para el desarrollo de incentivos económicos y no-económicos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.	Se han desarrollado diversos mecanismos de incentivos económicos y no-económicos	
	M66. Al 2020 se mantendrán al menos 300.000 ha anuales de bosque y plantaciones sometidas al PSA en el territorio continental.	El programa de pago por servicios ambientales continúa anualmente movilizand recursos financieros	
15.b Movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación	No abordado en la ENB2		
15.c Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, en particular aumentando la capacidad de las comunidades locales para promover oportunidades de subsistencia sostenibles	No abordado en la ENB2		



La Figura 24 resume los resultados del análisis de contribución de las metas de la ENB2 al cumplimiento de las metas del ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres.

Figura 24. Resumen de la contribución de las metas de la ENB2 al cumplimiento de las metas del ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres



Hallazgo 51. Los resultados del análisis reflejan diferentes grados de contribución de la ENB2 al cumplimiento del ODS 15. Un 46 % de las metas de la ENB2 alineadas con el ODS 15 muestran un progreso razonable, lo que sugiere que las acciones implementadas están siendo parcialmente efectivas. Sin embargo, un 31 % de las metas alineadas están estancadas o han retrocedido, lo que indica la necesidad de revisar y posiblemente fortalecer las estrategias actuales. Además, para un 15 % de las metas se observa una contribución significativa, destacando intervenciones exitosas que se podrían replicar y/o escalar. Por último, la insuficiencia de datos impide valorar las contribuciones de la ENB2 con respecto al restante 8 % de las metas alineadas con el ODS 15.

16. ¿Cuáles son ejemplos de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos relacionados con las metas de la ENB2?

Como se mencionó previamente (ver sección 4.3 Hallazgos de responsabilidad compartida), el sistema de seguimiento de la ENB2 se centra principalmente en el registro del avance hacia el cumplimiento de metas, lo que restringe su capacidad para identificar y documentar resultados específicos relacionados con la ENB2. En el contexto de esta evaluación, se asumió el desafío de ilustrar algunos casos significativos que ejemplifiquen resultados ambientales, sociales y económicos vinculados con las metas de la ENB2. Para documentar este tipo de casos, se acordó que se seleccionarían al menos tres para cada una de las siguientes categorías:

- a) Casos con contribuciones importantes para la conservación de la biodiversidad:** resultados notables que benefician significativamente la gestión sostenible y conservación de la biodiversidad.
- b) Casos con progreso razonable:** casos de resultados que muestran avances significativos hacia los impactos deseados, aunque aún enfrentan desafíos por superar.
- c) Casos de estancamiento o retroceso en resultados:** casos en los que se ha observado falta de avance o incluso estancamiento y retroceso con respecto a los resultados que se querían lograr.



Posteriormente, utilizando criterios de expertos, se recopiló información secundaria para documentar de manera concreta y precisa una pequeña colección de casos significativos, tanto positivos como negativos, en el ámbito ambiental, social y económico, que se relacionan con las temáticas y propósitos de algunas metas de la ENB2. El Cuadro 29 resume los casos seleccionados y documentados; versiones más detalladas de cada caso se encuentran en el Anexo 4.

Cuadro 29. Resumen de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos que se relacionan con las metas de la ENB2

Categoría y título del caso significativo	Resumen/relevancia
Contribuciones importantes a la gestión de la biodiversidad	
Expansión de áreas marinas protegidas (Meta 2 ENB2)	En 2021, Costa Rica expandió significativamente las áreas marinas protegidas en su zona económica exclusiva, alcanzando un 30.3 % de cobertura, superando su meta inicial del 4 %. La ampliación incluyó el Parque Nacional Isla del Coco y la creación del Área Marina de Manejo del Bicentenario, sumando un total de 178,021 km ² bajo protección. Esta expansión se centra en la conservación y uso sostenible de los ecosistemas marinos, destacando la protección de especies vulnerables y la conectividad entre especies migratorias, superando incluso las metas del Marco Kunming-Montreal para la Diversidad Biológica 1 año antes de lo previsto.
Conservación y producción de semillas en comunidades locales e indígenas: un compromiso con la biodiversidad y la seguridad alimentaria (Meta 24 ENB2)	La ENB2, en su Meta 24, se centró en la conservación y producción de semillas por comunidades locales e indígenas en coordinación con la Oficina Nacional de Semillas y Conagebio. Se enfatizó en actividades que promueven la agrobiodiversidad y la seguridad alimentaria, integrando conocimientos ancestrales con métodos científicos. Las acciones incluyeron capacitaciones, producción y donación de semillas locales y fortalecimiento de sistemas productivos sostenibles. Se destacó la importancia de la colaboración institucional y el respeto por los derechos culturales en la conservación de semillas, alineándose con objetivos globales como los del Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
Innovación y colaboración en la producción de semilla de plátano y rescate de arroces acriollados (Meta 24 ENB2)	En el territorio indígena de Zapatón, Costa Rica, se destacó la producción de semilla limpia de *Plátano Musa paradisiaca* mediante una colaboración entre el colegio Técnico Profesional de Turubares, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el INTA y la Oficina Nacional de Semillas. Este proyecto integró educación, acción comunitaria e investigación, enfocándose en técnicas avanzadas de producción de semillas y capacitaciones en prácticas agrícolas sostenibles. Paralelamente, el rescate de variedades locales de arroz por parte del INTA demostró la importancia de la conservación de la biodiversidad agrícola para la seguridad alimentaria y el desarrollo socioeconómico.
Participación indígena en la formulación de la ENB2	En 2017, Costa Rica marcó un hito al incluir a las comunidades indígenas en la formulación de políticas ambientales a través de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio). Este proceso participativo, facilitado por la Mesa Nacional Indígena, influyó significativamente en la PNB y la ENB2. Las propuestas indígenas se integraron en estos documentos estratégicos, reflejando un enfoque hacia la conservación, uso sostenible de la biodiversidad y el reconocimiento del conocimiento tradicional indígena. Sin embargo, persisten desafíos en financiamiento y en la implementación completa de estas políticas.



Categoría y título del caso significativo	Resumen/relevancia
Áreas marinas de pesca responsable en Costa Rica: un compromiso con el ordenamiento pesquero (Meta 53 ENB2)	Desde 2009, Costa Rica ha desarrollado áreas marinas de pesca responsable como un modelo de gestión pesquera que equilibra las necesidades económicas de las comunidades costeras con la conservación de la biodiversidad marina. Incluidas en la ENB2 en 2016, estas áreas promueven técnicas de pesca sostenibles, establecen cuotas y temporadas de pesca y designan zonas de exclusión para proteger hábitats críticos. Con la participación activa de las comunidades locales y el monitoreo constante, hasta 2022 se han declarado 12 áreas que cubren 1500 km ² , evidenciando un compromiso firme con la pesca sostenible y la gobernanza inclusiva.
Progreso razonable	
Avances y desafíos en la Conservación de la biodiversidad en Costa Rica: Actualizaciones y análisis de la Lista Roja de la UICN (Meta 18 ENB2)	Costa Rica ha logrado actualizar cada 2 años su listado nacional de especies en peligro de extinción y amenazadas, cumpliendo con la Meta 18 de la ENB2. Este listado incluye especies de fauna y flora terrestre, así como marino-costeras, protegidas bajo legislación nacional e internacional. Sin embargo, el número de especies amenazadas aumentó de 291 en 2011 a 775 en 2023, lo que puede reflejar, tanto un incremento real en las especies en peligro como una mejora en los esfuerzos de identificación. Más allá de las actualizaciones realizadas, se subraya la necesidad de contar con políticas y procedimientos de conservación más consistentes y efectivos, especialmente considerando que casi la mitad de las especies amenazadas pertenecen a ecosistemas marinos.
BiodataCR: innovación y colaboración en la gestión de la biodiversidad de Costa Rica (Meta 87 ENB2)	Desde 2015, Costa Rica ha fortalecido la gestión de su biodiversidad con la creación de BiodataCR en 2018, una plataforma integral parte del Sistema Nacional de Información Ambiental. BiodataCR centraliza datos sobre la biodiversidad costarricense, ofreciendo funciones avanzadas para la visualización y exploración de información, facilitando el acceso a registros de especies y datos taxonómicos. Su desarrollo ha sido impulsado por la colaboración interinstitucional, incluyendo alianzas con entidades gubernamentales, académicas y civiles, lo que ha permitido una gestión basada en evidencia y ha catalizado la acción colectiva para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica.
Inventario Nacional de Humedales incompleto (Meta 84 ENB2)	En 2018, el Programa Nacional de Humedales del Sinac actualizó el Inventario Nacional de Humedales de Costa Rica, cubriendo humedales palustres, lacustres, estuarinos y manglares, sumando un total de 307,315.99 ha. Sin embargo, en 2021 se identificó una omisión en la cobertura de humedales marino-costeros como playas y arrecifes de coral. La Contraloría General instó a Sinac a incluir estos ecosistemas en futuras actualizaciones, destacando la necesidad de una gestión más integral que abarque todos los tipos de humedales para mejorar la conservación y el manejo sostenible de estos ecosistemas críticos en Costa Rica.
Conservación de especies migratorias en Costa Rica: retos y acciones prioritarias	La Resolución R-SINAC-CONAC-008-2021 de Costa Rica actualiza la lista de especies migratorias en peligro de extinción, amenazadas o con poblaciones reducidas, cumpliendo con la ley nacional y los apéndices de la Convención sobre las Especies Migratorias (CMS). Costa Rica alberga 144 especies migratorias y predominan las aves. Las principales amenazas incluyen la pesca ilegal, caza incidental, electrocución de aves y el impacto del cambio climático en hábitats y ciclos reproductivos. Los desafíos para la implementación de la CMS incluyen la escasez de recursos y la necesidad de mejorar la colaboración interinstitucional y la gestión transfronteriza. Se subraya la importancia de incorporar metas específicas en la ENB2 enfocadas en acciones concretas para la conservación de especies migratorias, que vayan más allá de la mera actualización de listados.



Categoría y título del caso significativo	Resumen/relevancia
Resultados en estancamiento o retroceso	
Conservación de tiburones amenazados: entre logros y desafíos pendientes (Meta 18 ENB2)	Costa Rica ha actualizado sus listados de especies en peligro de extinción y amenazadas, cumpliendo con la Meta 18 de la ENB2. Sin embargo, la mera actualización de listados no ha sido suficiente para detener prácticas como el comercio de aletas de tiburón, que es significativo. Entre 2015 y 2021, la captura anual de aletas osciló entre 150,000 kg y 250,000 kg, lo que incluye especies vulnerables y en peligro. Esto subraya la necesidad de implementar medidas de conservación más efectivas para proteger a las especies amenazadas, especialmente los tiburones cuyo comercio involucra a un alto porcentaje de especies con poblaciones reducidas en el país. Esto requiere una mayor coordinación intersectorial y el involucramiento de otros actores clave más allá del sector ambiente.
Fortaleciendo la lucha contra los incendios forestales: avances y retos (Meta 35,36,37 ENB2)	Desde 1996, Costa Rica ha implementado una normativa para combatir los incendios forestales integrada en su ENB2 con metas específicas para mejorar la prevención y respuesta a estos siniestros. A través de los años, se ha notado una reducción en el número de hectáreas quemadas dentro de las áreas silvestres protegidas, evidenciando progresos hacia la Meta 36 de la ENB2. Sin embargo, los datos de 2022 indican que los bosques secundarios han sido los más afectados, representando el 55 % del área impactada, lo que destaca la necesidad de enfocar la protección en ecosistemas vulnerables y revisar las metas para abordar más efectivamente la preservación de la biodiversidad frente a los incendios forestales.
Desafíos pendientes en la ENB2: el incumplimiento de la meta de reducción de agroquímicos en Costa Rica (Meta 38 ENB2)	La meta 38 de la ENB2, que buscaba reducir el uso de agroquímicos mediante prácticas sostenibles, no se ha cumplido. El país tiene un consumo promedio de plaguicidas considerablemente alto, afectado por la dependencia de la asistencia técnica de vendedores y la falta de regulación efectiva. La presencia de plaguicidas prohibidos y la ausencia de normativas actualizadas aumentan los riesgos para la salud y el ambiente. Se recomienda crear mapas de vulnerabilidad hidrogeológica y revisar los agroquímicos en áreas de alto riesgo para proteger los recursos naturales y la salud pública.



Hallazgo 52. Aunque se ha logrado reducir el número de hectáreas quemadas en áreas protegidas gracias a medidas preventivas contra incendios forestales, Costa Rica aún enfrenta otros desafíos ambientales críticos. Entre ellos se destaca el elevado consumo de agroquímicos, que representa un riesgo para la salud humana y el ambiente y contradice la meta establecida en la ENB2 para disminuir su uso. Es imperativo implementar acciones para reducir la exposición a plaguicidas y mejorar su regulación, garantizando así la salud pública y la seguridad alimentaria. Asimismo, es crucial redefinir metas para proteger ecosistemas específicos, como los bosques secundarios, frente a incendios.

Además, la falta de inclusión de metas específicas para la conservación de especies migratorias en la ENB2, junto con la ausencia de actualización del Inventario Nacional de Humedales, evidencian deficiencias en la gestión de la vida silvestre y de ecosistemas críticos. No obstante, el éxito en la creación de áreas marinas para la pesca responsable y el desarrollo de herramientas como BiodataCR resaltan el compromiso y la innovación de Costa Rica en la conservación marina y la gestión de la biodiversidad. A pesar de estos avances, aún existen desafíos en la conservación de especies amenazadas, como la necesidad de implementar medidas efectivas para proteger a los tiburones en riesgo.

17. ¿Cómo se distribuyen los casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas de la ENB2 en función de poblaciones vulnerables: mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales?

En los casos significativos de resultados vinculados a las metas de la ENB2 detallados (ver Hallazgo 52 y Anexo 4) se proporcionan ejemplos concretos sobre cómo la ENB2 se ha orientado hacia la atención de poblaciones vulnerables, como mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales. En el ámbito de la conservación y producción de semillas, se evidencia un enfoque en la preservación de la agrobiodiversidad, con atención especial en comunidades locales e indígenas. Esto se ha logrado a través de la combinación del conocimiento ancestral con la ciencia y la técnica, involucrando a diversos actores estratégicos y promoviendo el respeto por el consentimiento previo e informado de las comunidades.

Por otro lado, la innovación y colaboración en la producción de semillas de plátano y el rescate de arroces acriollados resaltan la importancia de integrar esfuerzos educativos, comunitarios y de investigación para promover prácticas agrícolas sostenibles. La participación de instituciones gubernamentales, educativas y de investigación, así como del sector privado, ha sido fundamental para alcanzar resultados significativos en la conservación de la agrobiodiversidad y la herencia cultural, beneficiando a comunidades locales e indígenas.

Asimismo, la participación indígena en la formulación de políticas ambientales ha sido un aspecto clave en la elaboración de la PNB y la ENB2. La inclusión activa de comunidades indígenas en estos procesos, facilitada por organizaciones como la MNICR, ha permitido incorporar sus perspectivas particulares y conocimientos tradicionales en los documentos estratégicos finales, reflejando un enfoque de desarrollo autónomo y de buen vivir.



Finalmente, las áreas marinas de pesca responsable representan un modelo innovador de gestión pesquera que equilibra las necesidades económicas con la conservación de la biodiversidad marina. La participación de comunidades de pescadores en la creación y gestión de estas áreas, junto con la implementación de medidas de manejo específicas, demuestra un compromiso con la gestión inclusiva y participativa de los recursos pesqueros, que contribuyen a asegurar su sostenibilidad a largo plazo.

Hallazgo 53. Entre los casos significativos de resultados vinculados a las metas de la ENB2, se destacan algunos ejemplos sobre cómo se ha dirigido el enfoque hacia poblaciones vulnerables, como mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales en las metas de la ENB2. Por ejemplo:

- El compromiso en la conservación y producción de semillas, priorizando la agrobiodiversidad, con atención especial en comunidades locales e indígenas.
- La colaboración en la producción agrícola sostenible y el rescate de cultivos tradicionales reflejan la integración de esfuerzos educativos, comunitarios y de investigación.
- La participación indígena en la formulación de políticas ambientales ha enriquecido la PNB y la ENB2, reflejando un enfoque de desarrollo autónomo y de buen vivir.
- La gestión inclusiva de áreas marinas de pesca responsable destaca un compromiso con la sostenibilidad y la participación comunitaria, contribuyendo a la conservación a largo plazo de los recursos pesqueros.

4.6 SOSTENIBILIDAD

¿EN QUÉ MEDIDA LA IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DE LA ENB2 SON SOSTENIBLES?

18. ¿En qué medida los mecanismos de gobernanza de la ENB2 son sostenibles?

La sostenibilidad de los mecanismos de gobernanza de la ENB2 se relaciona con diferentes aspectos. Por un lado, están los elementos formales que tienen que ver con el marco normativo y los instrumentos legales vigentes que le dan sustento a la gobernanza. Por otro lado, están los aspectos de efectualización de dicha gobernanza, relacionados con la viabilidad de esta gobernanza en el tiempo. Entre estos se encuentran temas de contexto político, coordinación interinstitucional, participación ciudadana, sensibilidad social hacia el tema y otros.

Aspectos formales de la sostenibilidad de los mecanismos de gobernanza de la ENB2

En lo que respecta a los aspectos formales, el marco normativo de mayor importancia para el Estado es su Constitución Política, seguida de los convenios internacionales de los cuales el país es signatario y luego las leyes nacionales, políticas públicas, estrategias, planes de acción y planes institucionales (estratégicos y operativos). El Cuadro 30 resume los principales elementos del marco normativo e instrumentos legales que dan sustento a los mecanismos de gobernanza de la ENB2.



Cuadro 30. Resumen del marco normativo e instrumentos legales que dan sustento a los mecanismos de gobernanza de la ENB2

Instrumentos normativos y legales	Sustento para los mecanismos de gobernanza de la ENB2
Constitución Política de Costa Rica	Art. 6: “El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio en sus aguas territoriales [...] a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas de conformidad con aquellos principios”. Art. 50: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.
Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD)	Establece que los países signatarios deben formular, adoptar y poner en práctica estrategias nacionales de biodiversidad para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Estas estrategias nacionales deben integrarse en la planificación y la toma de decisiones en el ámbito nacional, regional y local para garantizar la protección de la biodiversidad.
Ley de Biodiversidad n.º 7788	“ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley El objeto de la presente ley es conservar la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, así como distribuir en forma justa los beneficios y costos derivados. ARTÍCULO 14.- COMISIÓN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Créase la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, con personería jurídica instrumental, como órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía. Tendrá las siguientes atribuciones [...]: 4. Formular la estrategia nacional de biodiversidad y darle seguimiento”.
Política Nacional de Biodiversidad (PNB)	“Para cada eje de política se elaboraron objetivos y últimos lineamientos de política. Estos lineamientos serán desarrollados mediante la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), producto que se construirá posterior a la Política Nacional de Biodiversidad. La ENB contará con un Plan de Acción y su respectivo sistema de seguimiento y evaluación”. “Se reconoce el rol de rectoría del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE); y de la formulación, seguimiento y ejecución propiamente de sus entes adscritos: la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), y de los diversos actores del Estado, incluyendo otras instituciones gubernamentales, los gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado y la ciudadanía en general, quienes también son responsables de la ejecución de la política y sus respectivos instrumentos operativos (ENB y Plan de Acción)”. “La Política Nacional de Biodiversidad tendrá un plazo de quince años con revisiones según se establezca en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción. Además de definición de las estrategias, acciones, responsables y recursos para cada lineamiento, la ENB contará con un marco de seguimiento y evaluación en donde se definirán metas nacionales que midan el progreso e impacto de la PNB”.



Se evidencia una estructura sólida en los instrumentos normativos y legales vigentes que respaldan los mecanismos de gobernanza en la ENB2. Esta estructura abarca múltiples niveles y, en general, se puede valorar como duradera, con respecto a su permanencia en el tiempo. Tanto la Constitución Política de Costa Rica como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) y la Ley de Biodiversidad se perfilan como elementos permanentes, cuya derogación o modificaciones de fondo son poco probables. En el caso específico de la PNB, se establece que tiene una duración de 15 años hasta el 2030, fecha en la cual podría ser prorrogada o actualizada por un periodo mayor. En cuanto a su contenido, este marco proporciona una descripción detallada de los roles y responsabilidades de las entidades involucradas, así como el ámbito de actuación de la ENB2 y de su alineación con la PNB, la CBD y la Constitución Política de Costa Rica.

Hallazgo 54. La sostenibilidad de los mecanismos de gobernanza de la ENB2 abarca aspectos formales y operativos que respaldan su viabilidad a largo plazo. En el ámbito formal, se destaca el sólido marco normativo constituido por la Constitución Política de Costa Rica, convenios internacionales como el de la Diversidad Biológica y leyes nacionales como la Ley de Biodiversidad, que establecen roles, responsabilidades y procesos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Este marco legal proporciona una base sólida y duradera para la gobernanza de la ENB2, sin embargo, su efectividad estará determinada en última instancia por otros elementos inherentes al ejercicio de esta gobernanza.

Otros aspectos que afectan la sostenibilidad de los mecanismos de gobernanza de la ENB2

Ahora bien, contar con este marco normativo de sustento es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar la sostenibilidad de la gobernanza de la ENB2. Esto se evidencia en los incontables ejemplos de estrategias y planes de acción estatales que, a pesar de haber sido formulados, aprobados y de disponer de todo el respaldo legal y normativo, no llegaron nunca a implementarse. La sostenibilidad de estos mecanismos de gobernanza implica, además, un compromiso en el ámbito nacional con la conservación de la biodiversidad, el cual está intrínsecamente relacionado con el contexto político en constante cambio y con los intereses y prioridades de una sociedad diversa.

El contexto político ejerce una influencia crucial en la sostenibilidad de los mecanismos de gobernanza. Los cambios en el liderazgo gubernamental y las prioridades políticas afectan la continuidad y la efectividad de las políticas de conservación. El caso de la ENB2 no es diferente, por lo que es esencial que esté respaldada por un consenso político sólido y un compromiso a largo plazo por parte de las autoridades.

La participación ciudadana y la sensibilidad cultural dominante son elementos clave en este sentido. En un régimen democrático, los grupos de presión y las demandas electorales son determinantes en la definición de la agenda política del país. Estos elementos están estrechamente relacionados con la sensibilización de la opinión pública en torno a las temáticas clave para la biodiversidad.

La inclusión de la sociedad civil en la formulación, implementación y monitoreo de la ENB2 ha fortalecido su legitimidad. Por lo tanto, garantizar la existencia de canales efectivos de participación que den voz a otros sectores sociales y económicos en la gobernanza de la ENB2 contribuye significativamente a su sostenibilidad.

La coordinación interinstitucional e intersectorial representa un desafío estructural en la gobernanza del Estado costarricense, el cual impacta directamente la sostenibilidad de la gobernanza de la ENB2. Debido a la



amplia cobertura y complejidad de los temas que se relacionan con la biodiversidad, resulta imprescindible encontrar formas efectivas de articulación entre instituciones y sectores. Esta colaboración es fundamental para desarrollar soluciones multidisciplinarias a los desafíos que enfrenta el país en materia de biodiversidad. Aunque no está claro cómo abordar estos retos es evidente que no son exclusivos de la ENB2.

Finalmente, es importante destacar que otro factor que podría limitar la sostenibilidad de la gobernanza de la ENB2 sería la excesiva dependencia de las estructuras actuales en las personas que han gestionado y liderado esta iniciativa. Se reconoce que, sin su compromiso y apoyo, la ENB2 probablemente sería otro ejemplo de una estrategia no implementada. No obstante, asegurar la sostenibilidad a largo plazo de esta gobernanza implica considerar aspectos como el recambio generacional, la redundancia de funciones y la institucionalización de roles y responsabilidades.

Hallazgo 55. La implementación efectiva de estos mecanismos de gobernanza enfrenta desafíos relacionados con el contexto político en constante cambio, la incipiente participación ciudadana, los obstáculos para la coordinación interinstitucional y la dependencia de liderazgos individuales. La estabilidad política y el compromiso del país a largo plazo son cruciales para asegurar la continuidad y efectividad de las políticas de conservación. Además, la participación de la sociedad civil fortalece la legitimidad de la ENB2, mientras que la coordinación entre instituciones y sectores es fundamental para abordar los desafíos multidisciplinarios que se relacionan con la biodiversidad. La excesiva dependencia en personas clave podría representar un riesgo para la sostenibilidad de la gobernanza a largo plazo.

19. ¿Cuál es la sostenibilidad de los casos significativos de resultados a los que ha contribuido la ENB2?

Debido a la diversidad temática de los casos significativos de resultados de la ENB2 relevados en el contexto de esta evaluación, resulta pertinente enfocarse en los aspectos formales, principios o buenas prácticas que determinan o afectan la sostenibilidad de los resultados que se lograron, más que en los elementos técnicos y temáticos de cada caso. Entre los aspectos que emergen de las consideraciones sobre la sostenibilidad de los casos significativos generados, se destacan los siguientes:

- **Inclusión y participación continua:** la continuidad en la participación de comunidades locales, mujeres y pueblos indígenas en todas las fases de los proyectos se revela como un principio esencial para mejorar la sostenibilidad de los resultados logrados. Esto garantiza la adecuación cultural y la aceptación social de las soluciones propuestas, aumentando así las posibilidades de éxito a largo plazo.
- **Resiliencia y adaptabilidad:** las acciones que incorporan en su diseño la capacidad de adaptación a los cambios ambientales, sociales y económicos tienden a generar resultados que perduran en el tiempo. Esto implica la implementación de estrategias flexibles que puedan ajustarse según las necesidades emergentes y las oportunidades identificadas.
- **Transferencia de conocimiento:** promover la transferencia de conocimientos entre diversos actores, incluidos los conocimientos tradicionales de las comunidades locales e indígenas y las prácticas científicas modernas, es un factor que contribuye significativamente a la sostenibilidad de los resultados logrados. Esta transferencia no solo fortalece la capacidad de las comunidades para una gestión



sostenible de los recursos, sino que también fomenta la colaboración y el intercambio de ideas entre diferentes grupos.

- **Gestión integrada de recursos:** adopta un enfoque holístico que considere la interrelación de los sistemas naturales, sociales y económicos, como principio general para lograr una mayor sostenibilidad de resultados. Esto implica la implementación de prácticas que promuevan la conservación de la biodiversidad, al tiempo que satisfagan las necesidades de las comunidades locales y contribuyan al desarrollo socioeconómico sostenible.
- **Monitoreo y evaluación continuos:** establecer sistemas de monitoreo y evaluación para medir el progreso hacia los objetivos propuestos y contribuye a mejorar la sostenibilidad, al permitir identificar de manera oportuna posibles áreas de mejora. Esto permite realizar ajustes y garantizar la eficiente y efectiva utilización de los recursos.
- **Colaboración y alianzas duraderas:** la sostenibilidad de las acciones depende en gran medida de la colaboración continua entre diferentes partes interesadas, incluyendo gobiernos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, sector privado y las propias comunidades. Establecer alianzas duraderas y comprometerse a largo plazo es crucial para mantener el impulso y asegurar el apoyo continuo necesario para el éxito a largo plazo.

Hallazgo 56. Del análisis de los casos significativos de resultados de la ENB2 se deriva una serie de factores que contribuyen a mejorar la sostenibilidad de dichos resultados. La inclusión y participación continua de comunidades locales, mujeres y pueblos indígenas emerge como un elemento esencial para garantizar la aceptación social y cultural de las soluciones propuestas. La resiliencia y adaptabilidad de las acciones, junto con la transferencia de conocimiento entre diversos actores, fortalece la capacidad de las comunidades para una gestión sostenible de los recursos. Asimismo, la gestión integrada de recursos, el monitoreo y la evaluación continua, así como la colaboración y alianzas duraderas entre diferentes partes interesadas, contribuyen a mejorar la sostenibilidad a largo plazo de los resultados logrados.



5. CONCLUSIONES

Esta sección aborda las conclusiones de la evaluación, las cuales se fundamentan en los hallazgos expuestos en la sección anterior. Se inicia con las conclusiones generales, seguidas de conclusiones más específicas relacionadas con cada uno de los criterios y subpreguntas de evaluación que se plantearon en el diseño evaluativo.

5.1 CONCLUSIONES GENERALES

Sobre la valoración general de la ENB2

La ENB2 representa un salto cualitativo significativo con respecto a su predecesora, la ENB1, la cual fue una estrategia de más corto plazo (2000-2005) y que se enfocaba principalmente en las acciones de conservación de la biodiversidad del Sinac. La ENB2, por el contrario, asumió el desafío de implementar la PNB 2015-2030, marcando un avance notable al animarse a proponer un enfoque de coordinación intra e interinstitucional, así como intersectorial, que es innovador aún hoy en día para la gobernanza del Estado costarricense.

Más allá de las limitaciones y áreas de mejora que se señalan en este informe, la ENB2, en tanto que experiencia de gobernanza y de instrumentalización de política pública en materia de biodiversidad, constituye una experiencia singular y destacable para el país y para la región. Se distingue como un muy valioso caso de estudio en términos de instrumento de operacionalización de una política pública (PNB) que, a la vez, deviene de una ley de la República (Ley de Biodiversidad), completando así el ciclo de una ley que cuenta con una política pública que se implementa a través de un plan de acción (ENB2).

Por otra parte, el análisis de contribución de la ENB2 a los ODS y el relevamiento de casos significativos de resultados de la ENB2 evidencian que existen temas críticos para la biodiversidad que requieren atención urgente. Algunos de estos tópicos están incluidos en la ENB2, pero cubiertos de manera insuficiente, como el manejo de agroquímicos y el tráfico de especies amenazadas. Otros de estos temas, críticos para la conservación de la biodiversidad, no fueron contemplados del todo en el diseño de la ENB2, este es el caso del saneamiento de aguas, biología sintética, acidificación de las zonas costeras, protección de ecosistemas oceánicos profundos y la conservación de especies migratorias.

Sobre el diseño de la ENB2

En el diseño de la ENB2 se siguió un enfoque altamente participativo, que incluyó un proceso de participación ciudadana entre agosto de 2015 y marzo de 2016. Este proceso incluyó 25 talleres sectoriales, 7 talleres regionales, 13 talleres comunitarios indígenas y 2 encuentros nacionales, con la participación estimada de 1,021 personas. Si bien este enfoque resultó en una mayor viabilidad social y apropiación de las metas de la ENB2, también dio lugar a la coexistencia de múltiples enfoques de planificación o formas de abordar la gestión de la biodiversidad en la ENB2, entre las cuales destacan:

- **Enfoque sectorial:** se centra en el aporte específico que cada sector puede realizar al manejo y conservación de la biodiversidad.
- **Enfoque intersectorial:** se enfoca en la necesidad de coordinar acciones y políticas entre diferentes sectores para abordar los desafíos relacionados con la biodiversidad de manera integral.
- **Enfoque en amenazas y temas prioritarios:** se concentra en abordar tópicos específicos y prioritarios, como incendios forestales, conservación de especies en peligro y expansión de áreas protegidas.



- **Enfoque territorial:** considera la diversidad de ecosistemas y la importancia de la gestión diferenciada de la biodiversidad en distintos territorios, ya sea marinos, terrestres u otros.
- **Enfoque en las agendas de grupos prioritarios:** se centra en las necesidades y demandas de grupos específicos, como los pueblos indígenas, y busca integrar sus conocimientos y perspectivas en la planificación y gestión de la biodiversidad.
- **Enfoque en la gestión de entidades estatales:** agrupa y coordina las acciones de diferentes entidades estatales involucradas en la gestión de la biodiversidad para garantizar una respuesta efectiva y coordinada.
- **Enfoque de cumplimiento de compromisos país con acuerdos y marcos internacionales:** se concentra en cumplir con los compromisos adquiridos por el país en acuerdos y marcos internacionales para contribuir a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en el ámbito global.

Estos diversos enfoques o perspectivas sobre la gestión de la biodiversidad no están explícitamente delineados en la ENB2, sino que emergen como resultado de las particularidades del proceso y metodología de diseño de la Estrategia. Esta evidente multiplicidad de enfoques limita la claridad programática de la ENB2 como instrumento de planificación, resultando una colección diversa de metas a partir de las cuales resulta difícil vislumbrar un hilo conductor o secuencia causal. Esto es particularmente notorio en lo que respecta a la atención de las causas de la pérdida y deterioro de la biodiversidad, ya que no resulta evidente cómo las metas planteadas en la ENB2 se conectan entre sí para hacer frente a amenazas específicas de una manera integral y articulada.

En el plano metodológico relacionado con la planificación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos, se identifican varias limitaciones en el diseño de la ENB2 que es importante destacar:

- **Demasiadas metas en un mismo nivel en la estructura de planificación (metas nacionales):** la ENB2 tiene 100 metas que se encuentran en un mismo nivel, en su estructura de planificación (metas nacionales), lo que dificulta la comprensión del conjunto de metas y la apuesta programática de la Estrategia.
- **Metas de diversos tipos, alcances y marcos temporales:** existe una combinación de metas de diferentes clases (gestión, resultado e impacto), con alcances que van desde lo local hasta lo nacional y marcos temporales que varían de 3 a 10 años, todas ubicadas en un mismo nivel de planificación (metas nacionales). Además, las metas presentan una altísima variabilidad con respecto a su complejidad; en algunos casos se trata de una acción específica (por ejemplo, elaborar un protocolo de monitoreo), mientras que otras metas requieren múltiples acciones, coordinación intersectorial y hasta cambios en la normativa vigente en el país. Esta diversidad también dificulta la comprensión programática de la ENB2.
- **Estructura escalonada o jerárquica que aporta un valor limitado:** aunque la ENB2 presenta una estructura jerárquica con temas, metas globales y metas específicas, esta no ofrece una clara distinción entre lo operativo y lo estratégico, lo que dificulta la comprensión programática de la ENB2.
- **Uso de términos polisémicos en la redacción de ciertas metas sin definiciones aclaratorias adicionales:** se observa el uso de términos polisémicos en algunas metas sin aclaraciones técnicas o contextuales que delimiten el espacio interpretativo, lo que genera diversidad y posibles confusiones en su interpretación por parte de las entidades ejecutoras, lo que dificulta la operacionalización de su seguimiento y evaluación (por ejemplo, conciencia pública, porcentaje de producción bajo prácticas productivas sostenibles, prácticas de producción indígena, etc.).



- **Indicadores que no corresponden con las metas:** se identifican casos en los que los indicadores utilizados no están adecuadamente alineados con las metas establecidas, lo que limita el reporte preciso del avance y el logro de las metas.
- **Falta de línea base y protocolo de medición de indicadores:** la ausencia de una línea base y un protocolo claro de medición de indicadores dificulta la evaluación del progreso y la eficacia de las acciones implementadas en el marco de la ENB2.
- **El diseño de la ENB2 no plantea una teoría de programa completa y consistente con su implementación:** no se cuenta con una teoría de programa que resume la intervención, de la forma, como fue implementada, lo que dificulta la comprensión de cómo se esperaba que las acciones propuestas condujeran a los resultados deseados. Si bien el documento de diseño de la ENB2 incluye varios elementos de la teoría de programa de la Estrategia, carece de ciertos elementos esenciales y, más aún, de la articulación explícita entre ellos. La cadena de resultados que se elaboró posteriormente es altamente deficiente en su capacidad de hilar una lógica causal que explicita el diseño intencional de la ENB2.
- **Limitaciones en los procesos de ajustes y actualización de la ENB2:** aunque se contemplan procesos de ajustes puntuales de metas, no se incluyen espacios o procesos formales de evaluación programática y actualización de la Estrategia en su conjunto. Esto implica que el diseño original se mantenga por un periodo prolongado (10 años) con limitadas opciones para la adaptación a cambios e incorporación de aprendizajes obtenidos durante su implementación.

Sobre la implementación de la ENB2

La ENB2 se puede caracterizar como una Estrategia esencialmente del Estado, implementada por entidades públicas vinculadas al sector ambiental, con una participación menor del sector pesquero y marginal del sector agrícola. Entre los aspectos más notables de la implementación de la ENB2 destacan:

- La existencia de un **sistema de seguimiento del avance de la Estrategia**, que opera de manera continua y consistente y que incluye procesos de documentación de los datos de soporte que brindan las entidades ejecutoras.
- Contar con una **estructura y procesos de gestión y gobernanza interna** que operan de forma continua y sostenida desde el inicio de la etapa de implementación de la ENB2.
- El diseño e implementación de un **mecanismo de rendición de cuentas público** de los avances logrados, a través de una plataforma en línea de la ENB2.

Con respecto a la implementación de sus metas, la ENB2 ha demostrado tener un efecto catalizador que ha contribuido con la continuidad de varios procesos institucionales relacionados con la gestión de la biodiversidad a través de los años. La inclusión de ciertas metas ha acelerado procesos, facilitando la identificación y resolución de cuellos de botella, esto ha producido acciones continuas que contribuyen al logro de la mayoría de las metas establecidas. En cierta medida esto es también atribuible a los procesos de seguimiento semestral de metas por medio de canales de comunicación formales y oficiales.

La inclusión en la ENB2 de ciertos temas, anteriormente relegados o no priorizados en la gestión gubernamental de la biodiversidad del país, ha dado a estos tópicos un mayor peso en el ámbito institucional, incluso elevando su perfil político. Este efecto posicionador se ha fortalecido con la inclusión de Mideplan en el CGS, así como la integración de la ENB2 en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022.

Las condiciones creadas a través del avance en la implementación de las metas de la ENB2, así como el grado de madurez logrado en su gestión y gobernanza, ha sentado bases sólidas para su continuidad y



actualización en futuras versiones⁴². En el contexto actual, se configura un escenario de oportunidad para ampliar su cobertura e impacto.

Sobre los logros y resultados de la ENB2

Los resultados de esta evaluación señalan diversas áreas de mejora con respecto a la gestión de la ENB2 (ver sección 6. Recomendaciones). Sin embargo, en términos generales, se puede afirmar que el nivel de cumplimiento de las metas es alto (ver conclusiones en cuanto a 5. Eficiencia). Extrapolando el comportamiento observado para el periodo 2016-2022 a los 3 años restantes de implementación, se podría esperar que la ENB2 finalice con un alto nivel de cumplimiento de metas. No obstante, es importante señalar que los logros en eficiencia (cumplimiento de metas) no garantizan la eficacia con respecto a resultados e impactos concretos en el estado de conservación e integridad de la biodiversidad.

En este sentido, se han identificado diversas razones que afectan la eficacia de las acciones de la ENB2, incluyendo la formulación misma de las metas, la flexibilidad en la interpretación de las metas por parte de las entidades ejecutoras, el seguimiento del avance en función de los planes de acción y la ausencia de líneas base y protocolos de monitoreo para indicadores, entre otros (ver conclusiones con respecto a 5.5 Eficiencia y 5.6 Eficacia).

Por otro lado, el hecho de que el sistema de seguimiento de la ENB2 se enfoque en el avance de las metas y no capture datos sobre los resultados de conservación de la Estrategia, sumado a que hasta ahora los esfuerzos para el desarrollo de sistemas de monitoreo de la biodiversidad no permiten evaluar el impacto sobre la conservación de la biodiversidad, limita las valoraciones que se pueden hacer sobre la eficacia de la implementación de las metas de la ENB2. Es decir, se conoce el grado de avance en la implementación de las metas, pero se carece de la información necesaria para determinar la contribución efectiva, real y concreta de las metas de la ENB2 a la conservación de la biodiversidad del país.

Al tomar en cuenta todas las consideraciones anteriores, se observa que las condiciones dadas son propicias para plantear un proceso de actualización de la Estrategia conducente a una nueva versión que permita una mejor articulación con otros sectores (como el agrícola, turístico, salud, financiero, etc.), vinculando así a los actores, dentro y fuera de gobierno, que participan de manera directa en las causas de pérdida y deterioro de la biodiversidad. Ampliando, de esta forma, el abordaje actual de la ENB2, centrado principalmente en acciones de gestión de la biodiversidad, hacia un escalamiento de su efectividad e impacto en el uso sostenible y conservación de la biodiversidad del país.

5.2 CONCLUSIONES POR CRITERIO Y SUBPREGUNTAS DE EVALUACIÓN

5.2.1 CONCLUSIONES SOBRE PERTINENCIA

1. ¿Cuál es el nivel de alineación de la ENB2 en el momento de su diseño (2016) y en la actualidad (2022), con respecto a los compromisos internacionales en materia de cambio climático, sostenibilidad ambiental, equidad, derechos humanos reflejados en 8 acuerdos priorizados: (i) Convenio de Cambio Climático (incluyendo el Acuerdo de París), (ii) Agenda 2030/ODS, (iii) Ramsar, (iv) Cites, (v) CDB, (vi) CMS, (vii) Convenio Marco para la Desertificación y la Sequía y (viii) Convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales. – referencias: Hallazgo 1, Hallazgo 2.

⁴² Para fines de este informe, se usa el término Estrategia para referirse a la Estrategia Nacional de Biodiversidad en todas sus, incluida la versión actual, conocida como ENB2, y sus actualizaciones futuras..



Tanto en el momento de su diseño (2016) como en la actualidad (2022), la ENB2 muestra un alto nivel de alineación con la mayoría de las convenciones internacionales y marcos estratégicos priorizados en el diseño de evaluación y en particular con los marcos estratégicos vinculados con biodiversidad, como es el caso de la Convención de Biodiversidad Biológica y la Agenda 2030/ODS. Esto es positivo, ya que los esfuerzos realizados y logros de la ENB2 contribuyen a la coherencia y eficacia de las acciones en materia de biodiversidad en el ámbito nacional e internacional y al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país.

2. ¿Cómo se articula la ENB2 con las principales intervenciones del Estado en el período 2016-2022 con respecto a 4 temas priorizados: (i) conservación territorio, mares y costas; (ii) pesca y acuicultura; (iii) infraestructura lineal y obra pública; y (iv) ordenamiento territorial? ¿En qué medida hay duplicidad o contraposiciones de acciones y esfuerzos? – referencias: Hallazgo 3, Hallazgo 4.

El periodo de implementación de la ENB2 coincide con dos PND, uno que cubre el periodo 2015-2018 y otro para el 2019-2022. Para ambos casos se evidenció un nivel de articulación considerado como bueno entre la ENB2 y los temas priorizados en el diseño evaluativo.

Con respecto al PND 2015-2018, se observa una buena articulación con las metas de la ENB2: 68 metas de la ENB2 están alineadas con al menos un programa o proyecto del PND 2015-2018. De manera más específica, la articulación es muy buena en cuanto a 2 de los temas priorizados (i) ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial y (ii) desarrollo agropecuario y rural. Además, se evidenció un nivel alto de alineamiento con el tema de (iii) turismo. Con respecto al tema de (iv) transporte e infraestructura en el PND 2015-2018, no se evidenció ningún alineamiento con las metas que se plantearon en la ENB2.

Con respecto al PND 2019-2022, la ENB2 está incorporada como una intervención estratégica del área de infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial, específicamente en el sector ambiente. Al ser parte integral del PND, se considera que el cumplimiento de las metas de la ENB2 contribuye directamente a alcanzar los objetivos de dicho plan, por lo que todas sus metas son consideradas acciones de intervención del Estado para ese periodo.

Con respecto a las contraposiciones o duplicidades, en ambos casos, el análisis evidenció temas de alta relevancia para la biodiversidad que abordan los PND, pero que no están considerados en la ENB2. En el caso del PND 2015-2018, por ejemplo, aborda energías renovables, saneamiento de aguas negras, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el manejo integrado de plagas y, en el caso del PND 2019-2022, aborda tópicos como plásticos de un solo uso y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, en el caso del PND 2019-2022, se identificaron otras intervenciones estratégicas complementarias a las metas de la ENB2, como producción sostenible, pesquerías sustentables de atún y grandes pelágicos, crecimiento turístico, plantaciones de aprovechamiento forestal para la restauración del paisaje.

Un aspecto importante por considerar es que, dadas las evidentes y extensas interconexiones entre los temas de biodiversidad y demás tópicos ambientales, no es fácil definir límites temáticos categóricos entre lo que correspondería a una Estrategia Nacional de Biodiversidad y lo que correspondería a otras estrategias ambientales específicas. Además, mientras prevalezca en la ENB2 una perspectiva centrada en la gestión de acciones, esto podría llevar a la inclusión y expansión excesiva del número de metas abordados por la Estrategia, lo cual podría tornarse inviable desde un punto de vista administrativo y técnico. Al considerar



esto, se podrían explorar otras formas de integración de la ENB2 con políticas públicas, estrategias y planes vigentes en el país en materia ambiental⁴³, de manera que la ENB2 pueda abordar y articularse con estas temáticas ambientales, esenciales para la conservación e integridad de la biodiversidad, sin asumir necesariamente acciones de gestión en todos estos ámbitos.

3. ¿En qué medida la Teoría del Programa como fue planteada es consistente con la ENB2 como ha sido implementada? – referencias: Hallazgo 5, Hallazgo 6, Hallazgo 7, Hallazgo 8.

La teoría del programa de la ENB2, tal como fue planteada en su documento de diseño, muestra en su gran mayoría consistencia con la implementación de la ENB2 en el periodo que cubre esta evaluación. Además, aborda adecuadamente, en términos de calidad y suficiencia, los principales elementos recomendados por los lineamientos metodológicos de Mideplan, como el contexto, el problema o necesidad, sus objetivos, actores clave y factores externos.

No obstante, la lógica causal de la ENB2, desarrollada posteriormente a su diseño inicial como una cadena de resultados, presenta deficiencias significativas que afectan su coherencia interna y su utilidad. Aunque se reconoce positivamente el esfuerzo por elaborar una herramienta de esta índole, el resultado preliminar alcanzado muestra deficiencias metodológicas y conceptuales en su formulación que limitan su capacidad para comunicar de manera efectiva la intención programática de la ENB2. Entre las principales deficiencias observadas se destacan:

- La cadena de resultados se compone de una mixtura de enunciados extraídos de instrumentos de planificación preexistentes (PNB y ENB2) y no cuenta con elementos propios específicamente formulados para articular una lógica causal clara y precisa.
- Se observan deficiencias metodológicas y conceptuales en la formulación y ubicación de los elementos que componen la cadena: insumos, actividades, productos, efectos e impactos.
- No se establecen claramente las relaciones causales entre los elementos que integran la cadena de resultados.
- No se proporciona un texto o narrativa complementaria que facilite la interpretación del diagrama.

5.2.2 CONCLUSIONES SOBRE EQUIDAD

4. ¿De qué manera se consideraron los intereses y prioridades de los grupos meta priorizados (indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG) en el diseño de la ENB2? – referencias: Hallazgo 9, Hallazgo 10.

La consideración de los intereses y prioridades de los grupos meta priorizados en el diseño de la ENB2 se llevó a cabo principalmente a través de un proceso participativo que involucró a diversos sectores. En particular, se destaca el notable involucramiento y atención a temas de la agenda indígena. Para esto, se elaboró de manera simultánea una Estrategia de Biodiversidad Indígena mediante un proceso liderado por la MNICR y apoyado por Conagebio, en el que participaron 445 personas de 150 organizaciones, representando a 8 grupos indígenas y 21 territorios. Como resultado, se formularon 57 metas indígenas en biodiversidad, 13 de las cuales se incorporaron en la ENB2. Los representantes indígenas consultados expresaron satisfacción respecto, de la forma, como fueron incluidos sus intereses y prioridades en el diseño de la ENB2.

⁴³ Para fines de este informe, se usa el término Estrategia para referirse a la Estrategia Nacional de Biodiversidad en todas sus, incluida la versión actual, conocida como ENB2, y sus actualizaciones futuras..



Con respecto a los otros grupos meta prioritarios, cabe señalar que no se registra evidencia de un enfoque transversal de género en las metas de la ENB2. Aunque se contó con una importante participación de mujeres en el proceso de diseño (estimada en un 46 % de las personas involucradas en las consultas), esta se dio en tanto que individuos, no como representantes de colectivos o de una agenda de las mujeres.

Por otro lado, si bien la documentación disponible resalta la contribución de diversos sectores en la formulación de la ENB2, como la academia, entidades gubernamentales, organizaciones indígenas y sector privado, la falta de registros detallados sobre la participación de otros grupos meta prioritarios, a excepción de los pueblos indígenas, dificulta la comprensión de sus intereses y prioridades en el diseño de la ENB2. Los intentos por obtener datos adicionales a través de entrevistas resultaron en información limitada y poco concluyente. Esto limita la capacidad de valorar de manera adecuada en qué medida los intereses y prioridades de las mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG fueron considerados en el diseño de la ENB2.

En conclusión, se puede afirmar que los intereses y prioridades de los pueblos indígenas fueron considerados de manera satisfactoria en el diseño de la ENB2. Sin embargo, para los otros grupos meta prioritarios, las limitaciones en los datos que se recopilaban no permiten sustentar una conclusión al respecto.

5. ¿Cómo se ha incorporado la participación de los grupos meta priorizados (indígenas, mujeres, sector agropecuario, sector pesquero y ONG) en la implementación de la ENB2? – referencias: Hallazgo 11, Hallazgo 12.

La participación de los grupos meta priorizados en la implementación de la ENB2 ha sido variable y ha mostrado diferentes niveles de involucramiento según el grupo considerado. En el caso de los pueblos indígenas, su participación se ha centrado en torno a 13 metas de la ENB2 derivadas de la Estrategia Indígena de Biodiversidad. A diciembre de 2022, más de la mitad de estas ha alcanzado un nivel alto de avance, incluyendo 6 metas cumplidas y un avance promedio del 82 % con respecto a las 11 metas indígenas activas. La modalidad de participación varía entre las metas, siendo algunas lideradas por entidades indígenas (MNICR) y otras metas, a cargo de entidades estatales, en las que la participación indígena ocurre en el marco de acciones específicas para el cumplimiento de las metas.

Con respecto a estas metas derivadas de la Estrategia Indígena de Biodiversidad, se registran varios resultados y beneficios directos para los pueblos indígenas, principalmente en cuanto a las metas 63A y 63B (emprendimientos turísticos en territorios indígenas), ambas metas implementadas por la MNICR. También se reportan resultados positivos con respecto a la meta 24 (conservación de semillas) y avances parciales y aún insatisfactorios con respecto a las metas 72 y 73 (reconocimiento de los usos ancestrales). Asimismo, se reporta un desconocimiento sobre los resultados logrados en metas implementadas por otras entidades ejecutoras, como la meta 10 a cargo de Fonafifo, debido a la falta de contacto directo entre las organizaciones indígenas y la entidad ejecutora.

En cuanto a la participación de otros grupos meta prioritarios, como las mujeres, el sector agropecuario, el sector pesquero y las ONG, se evidencian limitaciones significativas con respecto a la disponibilidad de registros detallados, lo que dificulta la comprensión y valoración del involucramiento de estos grupos meta en el proceso de implementación de la ENB2.

Aunque se observan algunas acciones específicas para promover la participación de las mujeres en la implementación de ciertas metas, estas parecen provenir de las buenas prácticas individuales de las entidades ejecutoras más que de un enfoque sistemático de inclusión de grupos meta prioritarios en la implementación de la ENB2. Además, las inclusiones explícitas de estos grupos en la formulación de ciertas metas,



más allá de ser escasas, son consideradas insuficientes por sus representantes, resaltando la necesidad de un enfoque de género claro e intencionado en la ejecución de la ENB2.

En conclusión, se logró constatar la participación de pueblos indígenas en la implementación de la ENB2 y de manera particularmente evidente en las metas a cargo de la MNICR. Además, se encontraron indicios de participación de las mujeres en la implementación de algunas metas específicas. Sin embargo, las limitaciones en los datos que se recopilaban no permiten llegar a una conclusión definitiva sobre los demás grupos meta prioritarios en la implementación de la ENB2.

5.2.3 CONCLUSIONES SOBRE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA.

6. ¿De qué manera se reflejan las metas de la ENB2 dentro de los instrumentos de planificación de las entidades ejecutoras (Planes Estratégico Institucional, Planes Operativos Institucionales, presupuesto anual, otros)? – referencias: Hallazgo 13, Hallazgo 14.

La manera en la que se reflejan las metas de la ENB2 en los instrumentos de planificación de las entidades ejecutoras varía según la modalidad de implementación. Cuando las metas se implementan como parte de las acciones regulares y ordinarias de entidades estatales, financiadas con fondos públicos, sería esperable que estas metas se integren en los instrumentos de planificación institucional, como los planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI). Sin embargo, esto no siempre ocurre de manera uniforme. Algunas entidades sí lo hacen así, otras no, o bien no para todas las metas a su cargo.

Por otro lado, cuando las metas se implementan como parte de las acciones de los proyectos ad hoc, generalmente financiados por cooperación externa, las metas de la ENB2 suelen estar más claramente reflejadas en los instrumentos de planificación. Esto se debe a que los proyectos establecen una conexión directa entre las acciones planificadas y las metas de la ENB2, incluso desde la formulación y justificación misma del proyecto.

En conclusión, a pesar de que casi la totalidad de las entidades ejecutoras de metas son entidades estatales, existe una disparidad en la forma en la que las metas de la ENB2 se incorporan en sus instrumentos de planificación. Mientras que en los proyectos específicos la conexión es más evidente, en las acciones regulares de las entidades estatales esta integración es menos sistemática. Esta disparidad resalta la necesidad de fortalecer la integración de las metas de la ENB2 en la planificación institucional de manera más consistente y efectiva, para garantizar una implementación coherente y eficaz de las metas de la ENB2, así como la asignación adecuada de recursos financieros para su implementación.

7. ¿En qué medida han sido pertinentes los mecanismos de cumplimiento de acuerdos institucionales de la ENB2? – referencias: Hallazgo 15, Hallazgo 16, Hallazgo 17, Hallazgo 18, Hallazgo 19.

En cuanto a las metas, la formulación y el seguimiento de planes de acción son el principal mecanismo de cumplimiento de acuerdos recomendado por la UG. Sin embargo, se estima que este enfoque ha sido adoptado únicamente por la mitad de las entidades ejecutoras de la ENB2.

En cuanto a las entidades ejecutoras, cabe destacar que todas las metas de la ENB2 están a cargo de 31 entidades, con una predominancia de entidades estatales del sector ambiental. La mayoría de estas entidades tiene entre 1 y 2 metas a su cargo, las cuales son coordinadas y reportadas por una sola persona. En este tipo de esquemas, el seguimiento de acuerdos tiende a ser más sencillo y, en muchos casos, responde a las preferencias personales y estilo de gestión de la persona encargada.



Por otro lado, las entidades con un mayor número de metas a su cargo cuentan con varias personas encargadas de metas y una persona enlace designada para supervisar el progreso y la gestión de los acuerdos institucionales. Estos esquemas suelen ser más complejos y la pertinencia de los mecanismos de cumplimiento depende de los procesos y la cultura de seguimiento propia de cada entidad. El modelo de gestión de la ENB2 no dispone de mecanismos explícitos y formales de cumplimiento de acuerdos a este nivel.

Por otro lado, para más de la mitad de las metas, las entidades ejecutoras reportan que colaboran con otras entidades para su implementación y reconocen que el seguimiento de los acuerdos entre instituciones es complejo debido a la limitada efectividad de los mecanismos existentes. Señalan que prevalece la dependencia de arreglos de carácter voluntario y soluciones temporales o caso-específicas, que deben ser renegociados con los cambios de personal. Adicionalmente, mencionan que, con respecto al cumplimiento de acuerdos intersectoriales, a los desafíos anteriores se les suma la inexistencia de mecanismos de coordinación intersectoriales y la falta de una autoridad jerárquica directa entre ministerios. Coinciden en reconocer que las limitaciones en la coordinación interinstitucional e intersectorial son el principal obstáculo que enfrentan para alcanzar las metas de la ENB2 a su cargo, resultando en una implementación desarticulada, particularmente en las metas de ejecución conjunta. Los otros dos retos más importantes que señalan son la “falta de voluntad política” para abordar temáticas ambientales específicas (por ejemplo, uso de agroquímicos) y las restricciones de financiamiento de ciertas metas (por ejemplo, procesos de consulta a pueblos indígenas).

En conclusión, aunque existen mecanismos establecidos para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos institucionales de la ENB2 en el ámbito de meta, la efectividad y pertinencia de estos mecanismos está condicionada por los procesos y dinámicas internas de cada entidad ejecutora, sobre los cuales la ENB2 no tiene injerencia. Adicionalmente, los desafíos estructurales del Estado costarricense en cuanto a la coordinación interinstitucional y especialmente en el ámbito intersectorial, representan una de las principales barreras para la implementación de las metas de la ENB2.

8. ¿En qué medida los mecanismos establecidos para dar seguimiento y exigir cuentas a las entidades ejecutoras con respecto del cumplimiento de sus responsabilidades han sido eficaces? – referencias: *Hallazgo 20, Hallazgo 21, Hallazgo 22, Hallazgo 23, Hallazgo 24, Hallazgo 25, Hallazgo 26, Hallazgo 27, Hallazgo 28.*

Los mecanismos de seguimiento de las entidades ejecutoras varían según la modalidad de implementación de las metas. Las entidades estatales suelen emplear sus propios procesos y métricas institucionales, mientras que los proyectos utilizan los mecanismos de monitoreo propios de cada proyecto. En ambos casos se reportan avances en las metas de manera semestral a la UG siguiendo los plazos y formatos establecidos por un mecanismo formal y continuo de seguimiento del avance en la implementación de las metas de la ENB2. Este proceso cuenta con requisitos y parámetros claros y opera de forma continua desde el inicio de la etapa de implementación de la ENB2. Sin embargo, se observan algunas deficiencias en el subreporte de metas de implementación compartida, producto de las dificultades de coordinación y comunicación entre las entidades colaboradoras.

Por otra parte, se han implementado diversas mejoras en los mecanismos de seguimiento de la ENB2 con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. Entre estas mejoras se incluye la publicación de los avances en la implementación en plataformas digitales, tanto internas como públicas. Asimismo, se estableció un repositorio centralizado para documentar la información de respaldo del seguimiento. Se han llevado a cabo iniciativas de verificación del cumplimiento de las metas, como ejercicios de revisión virtual y visitas de campo, entre otras acciones. Adicionalmente, a partir del 2020, se dio inicio al seguimiento



del presupuesto anual y presupuesto ejecutado en los reportes semestrales de metas, con el propósito de tener una visión más completa de la gestión de recursos. Sin embargo, aún son pocas las entidades ejecutoras que reportan esta información.

Los mecanismos de seguimiento establecidos incluyen el reporte de avances en la implementación como parte del cumplimiento del PND. Esta medida ha aportado mayor formalidad al proceso de seguimiento y ha contribuido a justificar la asignación de recursos públicos, garantizando así la programación y el presupuesto necesario para operativizar las metas de la ENB2.

Sin embargo, persisten desafíos significativos en la distribución de metas entre entidades ejecutoras y en la flexibilidad de la interpretación de dichas metas y sus indicadores, lo que ha limitado la eficacia de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. Por ejemplo:

- La asignación de ciertas metas no coincide con los recursos y capacidades reales de las entidades ejecutoras o con su mandato legal.
- Insuficiencia de recursos y capacidades en algunas entidades ejecutoras para cumplir con las metas como fueron planteados originalmente.
- Algunas entidades ejecutoras han flexibilizado su interpretación de ciertas metas e indicadores para enfrentar limitaciones económicas, técnicas y políticas. Esto ha resultado en la reducción del alcance de ciertas metas y en inconsistencias en sus reportes de avances, a veces comprometiendo el sentido y propósito original de la meta.
- Incertidumbre sobre el progreso real hacia el cumplimiento de ciertas metas debido a la falta de datos para reportar avances según los indicadores establecidos.
- Existencia de metas sin entidad ejecutora asignada (metas huérfanas) o que han sido objeto de reasignación.

Adicionalmente, los mecanismos gubernamentales de control y seguimiento (por ejemplo, los reportes de avances al PND, reportes de seguimiento de POI y PEI, seguimiento de MAPP) tienden a incentivar el reporte de cumplimiento de actividades y productos sobre la consecución de resultados e impactos. Lo anterior ha conducido a que varias maneras hayan limitado su carácter aspiracional de la ENB2 y, en ocasiones, desincentivado el abordaje de temas críticos para la conservación de la biodiversidad.

En conclusión, aunque se han establecido y operan mecanismos para el seguimiento y rendición de cuentas de las entidades ejecutoras con respecto a la implementación de las metas de la ENB2, la eficacia de estos mecanismos es limitada en ciertos casos y aún persisten desafíos, como los mencionados.

9. ¿En qué medida las instituciones ejecutoras de la ENB2 han realizado acciones de difusión y comunicación de la ENB2? – referencias: Hallazgo 29.

La difusión y comunicación de la ENB2 ha sido escasa y restringida. Las limitaciones de recursos y personal, así como la ausencia de directrices claras sobre comunicación en su documento de diseño, han limitado significativamente la comunicación y el posicionamiento, tanto interno como externo de la ENB2. No se han generado informes anuales de resultados sobre la ENB2 y esta evaluación representa la primera revisión externa realizada. El seguimiento se ha centrado principalmente en reportes de avances en las metas, con un bajo nivel de involucramiento por parte de las entidades ejecutoras más allá de sus reportes semestrales de avance. Desde la UG y el CGS se han implementado iniciativas aisladas de comunicación de los avances a través de infografías, pero las restricciones de tiempo y recursos limitaron la continuidad de estos esfuerzos.



La principal herramienta de comunicación y difusión con la que se ha contado ha sido la plataforma pública de la ENB2. Aunque esta plataforma es fundamental para la transparencia y comunicación de los avances de la ENB2, se reconoce que opera como una herramienta de comunicación pasiva, requiriendo que los usuarios tengan conocimiento previo de su existencia y tomen la iniciativa de consultarla para buscar la información deseada.

El equipo de gestión de la ENB2 reconoce que la insuficiencia de las acciones de difusión y comunicación es una de las principales deficiencias para el posicionamiento de la ENB2 como un instrumento de política pública. Esto se considera particularmente relevante para temas ambientales, sociales y económicos que la ENB2 aborda de manera específica para mejorar la conservación de la biodiversidad. Se considera crucial subsanar esta carencia para avanzar en el posicionamiento social y político de la agenda de biodiversidad, tanto a lo interno como externo del gobierno, incluida la opinión pública.

En conclusión, los datos que se recopilaron indican que las instituciones ejecutoras han llevado a cabo acciones de difusión y comunicación de manera muy incipiente, como la creación de algunas infografías y que estas han sido escasas y limitadas debido principalmente a falta de recursos, personal y directrices claras con respecto a la comunicación interna y externa. La plataforma pública de la ENB2 ha sido la principal herramienta de comunicación, pero se reconoce que su funcionamiento es pasivo, requiriendo que los usuarios sepan de su existencia y tengan la iniciativa para consultarla.

10. ¿Qué aspectos de la gobernanza de la ENB2 facilitan o limitan su adecuada implementación? – referencias: Hallazgo 30, Hallazgo 31, Hallazgo 32, Hallazgo 33, Hallazgo 34.

La ENB2 dispone de mecanismos de gobernanza interna que facilitan la supervisión y el seguimiento del progreso en la ejecución de las metas. Las instancias vinculadas con la implementación de metas (CGS, UG y entidades ejecutoras) operan de manera continua y, en su mayoría, cumplen con las funciones y responsabilidades asignadas. Por otro lado, la estructura establecida desde el diseño inicial de la ENB2 ha proporcionado continuidad en su modelo de gestión, con cambios menores a través del tiempo. La incorporación de Seplasa y Mideplan como adiciones al Consejo de la Estrategia ha fortalecido la conformación de este, brindando respaldo técnico y facilitando la coordinación sectorial.

Asimismo, los procesos de gestión de la ENB2 incluyen la posibilidad de solicitar ajustes en la formulación de las metas, lo cual permite adaptarse en cierta medida a cambios en el contexto o en las capacidades de las entidades ejecutoras. Sin embargo, la cancelación o eliminación de metas no está permitida. De igual manera, tampoco se contemplan procedimientos regulares para la inclusión de nuevas metas⁴⁴ o la renovación de metas cumplidas, lo que limita la capacidad de respuesta gerencial ante situaciones imprevistas o cambios significativos en el entorno.

Varios aspectos de la gobernanza de la ENB2 han facilitado la implementación de las metas, como el contar con un sustento legal robusto provisto por la Ley de Biodiversidad y la PNB. Además, la clara vinculación de la ENB2 con el CDB ha reforzado su papel como política pública, evidenciando sus contribuciones a metas globales. El modelo de gestión operativo es claro y funcional e incluye la participación de cinco entidades estatales, lo cual ha ampliado su cobertura. Por otra parte, la responsabilidad asumida por la mayoría de las entidades ejecutoras (más del 90 %) respecto a sus metas y la constancia en la elaboración y envío de reportes de avances semestrales han sido clave para el avance en la implementación. Cabe destacar, asimismo, el liderazgo activo y persistente del equipo humano detrás de la gestión de la ENB2, tanto en el ámbito de la UG como del CSG.

⁴⁴ Con la única excepción de la adición ad hoc de 2 submetas (57B y 63B).



Sin embargo, la implementación también enfrenta limitaciones relacionadas con aspectos de la gobernanza de la ENB2: debido a la débil coordinación interinstitucional e intersectorial, la falta de voluntad política para la implementación de ciertas metas, los vacíos y contradicciones en el marco normativo y la indefinición de posicionamientos país respecto a temas controversiales. Además, la baja participación en la gobernanza de la ENB2 por parte de las entidades ejecutoras y la tendencia a trabajar en silos ha limitado el avance de algunas de las metas.

Por otro lado, la gobernanza de la ENB2 ha estado mayormente centrada en la gestión de metas, con el CGS como actor principal. La participación de las entidades ejecutoras se ha enfocado en las metas a su cargo, con contribuciones muy limitadas por parte de la sociedad civil, el sector privado y la academia. Dados los recursos y tiempo disponible del CGS, el foco de atención de la gobernanza en estos primeros años ha estado en la gestión y cumplimiento de metas. Otros aspectos clave de la gobernanza de la Estrategia⁴⁵ han sido abordados marginalmente y con poco apoyo de actores más allá del CSG. Con respecto a estos otros elementos, si bien serían valiosas las contribuciones de los órganos colegiados superiores definidos en el modelo de gobernanza de la ENB2, la interacción con estos ha sido limitada.

El CSG ha realizado consultas de manera puntual y escalado ciertos temas, por ejemplo, las presentaciones semestrales ante la Comisión Plenaria de la Conagebio, donde se informa sobre los avances de las metas de la ENB2, incluyendo los principales retos y desafíos del periodo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del CSG por generar más espacios de participación en estos órganos (por ejemplo, en el Consejo Sectorial Ambiental y en Conac), las limitaciones de agenda, así como los periodos de inactividad del Consejo Sectorial Ambiental, han limitado estas potenciales articulaciones. Esto ha restringido, por un lado, las contribuciones y aportes estratégicos en tópicos de gobernanza que estos órganos (como el Consejo Sectorial Ambiental, Conac y el Consejo de Ministros, entre otros) podrían realizar y en cierta medida también ha limitado el posicionamiento de la ENB2 en espacios y en instancias estatales más allá del sector ambiental. Es importante destacar que, en mayor medida, son las dinámicas, intereses y agendas de estos espacios los que han limitado una mejor articulación con la ENB2, disminuyendo sus potenciales contribuciones en aspectos estratégicos, temáticos, políticos y programáticos de la gobernanza de la ENB2.

En conclusión, si bien la estructura de gestión y gobernanza de la ENB2 ha asegurado la continuidad en el proceso de implementación y ha ofrecido cierta flexibilidad en la adaptación de las metas, la falta de participación significativa de actores más allá de la gestión de metas y en particular de los órganos colegiados superiores, ha limitado el abordaje de otros aspectos estratégicos, temáticos, políticos y programáticos de la gobernanza de la ENB2.

5.2.4 CONCLUSIONES SOBRE EFICIENCIA

11. ¿Cuáles han sido los mecanismos de planificación de recursos financieros de las entidades ejecutoras para el cumplimiento de las metas de la ENB2? – referencias: [Hallazgo 35](#), [Hallazgo 36](#).

Los mecanismos de planificación financiera de las entidades ejecutoras para el cumplimiento de las metas de la ENB2 varían según la modalidad de implementación. En el caso de las entidades estatales, la planificación financiera se basa en los presupuestos anuales de las instituciones, que están estructurados en líneas presupuestarias y no en acciones específicas, lo que dificulta la identificación precisa de los recursos asignados a las metas de la ENB2. Sin embargo, la principal limitación reportada es la de los constantes

⁴⁵ Por ejemplo: integración intersectorial; participación ciudadana y de grupos de interés; coherencia política y legislativa; evaluación de impacto ambiental y social; desarrollo de capacidades institucionales; financiamiento sostenible; articulación con la cooperación internacional y regional; innovación tecnológica; entre otros.



recortes de los presupuestos institucionales, lo cual restringe la capacidad de implementación y logro de las metas asignadas. Por otro lado, en la modalidad de proyectos, la planificación financiera sigue una lógica estándar de los proyectos de cooperación, utilizando herramientas como planes operativos y presupuestos. La limitación principal en este caso radica en la disponibilidad de recursos para ciertos temas, la cual está influenciada mayormente por las agendas de la cooperación internacional. La falta de financiamiento se señala como el motivo principal por el cual algunas de las metas de la ENB2 no se han logrado implementar del todo o en un porcentaje mínimo.

12. ¿Hasta qué punto ha sido eficiente la implementación de la ENB2 para el logro de las metas propuestas?

– referencias: Hallazgo 37, Hallazgo 38, Hallazgo 39, Hallazgo 40 Hallazgo 41, Hallazgo 42.

La implementación de la ENB2 ha mostrado un avance significativo hasta diciembre de 2022, con 46 metas completadas y un promedio de avance del 84 % en las metas activas, a 3 años de la conclusión de su etapa de implementación. Este nivel de avance es coherente con la progresión constante que se observa en el tiempo del porcentaje de metas con altos niveles de avance (mayor al 75 %). Además, la notable disminución en el número de metas con avances bajos (menor al 25 %) sugiere una mejora en la eficiencia de la implementación a través del tiempo.

El análisis del avance en el cumplimiento de metas por tipo de entidad ejecutora revela una variabilidad en los niveles de avance y en la eficiencia de las entidades ejecutoras en la implementación de sus metas. Por otro lado, las organizaciones indígenas lideran con un promedio de avance del 85 %, seguidas por institutos y servicios descentralizados, destaca el caso de Incopesca con un 93 % de avance en las metas a su cargo y Minae que implementa 73 metas, con un avance promedio de 74 %. Sin embargo, hay entidades como la Red de Reservas Privadas que muestra un avance del 10 %. Aunque las razones detrás del estancamiento de ciertas metas son diversas, el porcentaje de avance en el cumplimiento de las metas puede tomarse como indicador general de la eficiencia del conjunto de entidades ejecutoras en el marco de la ENB2.

De manera complementaria, el análisis de los ajustes realizados a las metas puede considerarse como un indicativo de posibles ineficiencias en la implementación, así como el resultado de los obstáculos que surgieron para la implementación de acciones de campo durante el periodo de pandemia por la COVID 19 (2020-2023). Se observa que 31 metas han sido objeto de ajustes en algún nivel, siendo el más común la extensión del plazo de ejecución. De manera más específica, en el caso de 19 metas se ha realizado este tipo de ajuste, siendo la adición de 5 años a la fecha original de cumplimiento de la meta el cambio más frecuente.

Con respecto al tema de eficiencia, surge un hallazgo que vale la pena rescatar en cuanto al cierre progresivo de las metas una vez que se han cumplido. Por un lado, esto conduce al subregistro de resultados de acciones que las entidades ejecutoras continúan en el tiempo, más allá del cumplimiento de metas (por ejemplo, las hectáreas con esquemas de pago por servicios ambientales de Fonafifo). Por otro lado, esto conduce inevitablemente a una disminución gradual de las acciones de la ENB2 y que podría llevar eventualmente a un cese total de actividades, incluso durante su periodo de implementación. Esta situación plantea una paradoja que debe abordarse para garantizar la continuidad de las acciones y evitar la reducción de la eficiencia de la ENB2 en la implementación de las acciones de conservación de la biodiversidad. En la sección de recomendaciones de este informe se proponen varias opciones para abordar esta situación, que incluyen, por ejemplo, la separación de indicadores de resultados e indicadores de gestión; la incorporación de procesos regulares de actualización, redefinición y adición de nuevas acciones para la implementación de las metas y un enfoque del cumplimiento basado en el seguimiento del avance en la implementación de dichas acciones.



Finalmente, cabe destacar que se identificaron 16 metas sin ningún tipo de avance. De estas, 6 metas reportan un avance del 0 %, mientras que 10 metas no tienen reportes de avance del todo (ND). Las principales razones detrás de la ausencia de avance son: la falta de voluntad política (en el caso de 7 metas), falta de coordinación interinstitucional (en el caso de 6 metas) y la insuficiencia de recursos financieros (en el caso 2 metas). Además, la mitad de estas metas sin avance son de implementación compartida, es decir, su ejecución involucra a dos o más entidades ejecutoras. Lo anterior confirma que la coordinación interinstitucional es uno de los primordiales desafíos para la implementación de metas de la ENB2.

En conclusión, la implementación de la ENB2 ha demostrado ser eficiente en términos generales, con avances en la mayoría de las metas y un promedio de avance del 84 % en las metas activas hasta diciembre de 2022. No obstante, la eficiencia varía entre las distintas entidades ejecutoras, algunas muestran un desempeño destacado, mientras que otras enfrentan desafíos. Además, la falta de avance en ciertas metas subraya la necesidad de mejorar el alineamiento de prioridades políticas, la coordinación interinstitucional y la obtención de los recursos financieros requeridos.

13. ¿Cómo ha sido la distribución de fondos provenientes de recursos públicos y de fondos de cooperación para la ejecución de las metas de la ENB2? – referencias: Hallazgo 43, Hallazgo 44.

La distribución de fondos para la ejecución de las metas de la ENB2 refleja una combinación de recursos públicos y fondos de cooperación internacional. Según el análisis realizado, la mayoría de las metas (65 %) se financian mediante esta combinación de fuentes de financiamiento, mientras que las demás (35 %) se financian exclusivamente con recursos públicos provenientes de una o más entidades estatales. Los recursos públicos se destinan principalmente a cubrir gastos operativos, mientras que los fondos de cooperación se orientan hacia actividades técnicas y adquisiciones. Sin embargo, la falta de datos detallados sobre el desglose en los presupuestos de las metas dificulta un análisis preciso de los recursos asignados para la implementación de las metas de la ENB2. Mejoras recientes al sistema de seguimiento de metas de la ENB2 buscan subsanar esta carencia de datos, no obstante, los registros siguen siendo insuficientes y el reporte de este tipo de información por parte de las entidades ejecutoras es limitado e inconsistente.

Con respecto a este tema, es importante también señalar que los proyectos financiados por fondos globales de cooperación para la gestión de la biodiversidad en Costa Rica, tanto en el ámbito nacional como regional, representan una inversión significativa, estimada en \$452,000,000 USD durante el periodo 2016-2029. En el caso de los proyectos regionales, estos fondos se distribuyen entre varios países, incluida Costa Rica. Sin embargo, a pesar de su magnitud, no se cuenta con registros de las contribuciones específicas de estos proyectos a las metas de la ENB2. A nivel de los órganos de gestión de la ENB2 no se ha tenido contacto con estos proyectos ni se han recibido informes sobre los avances o resultados de estos proyectos en el país, así como de sus contribuciones concretas a las metas de la ENB2. Finalmente, es relevante aclarar que este análisis incluye únicamente proyectos de cooperación financiados por fondos globales; la cooperación internacional bilateral entre países no fue contemplada.

14. ¿Cuál es la brecha financiera entre los fondos requeridos y fondos ejecutados para el cumplimiento de las metas de la ENB2? – referencias: Hallazgo 45, Hallazgo 46, Hallazgo 47.

La brecha financiera entre los fondos requeridos y los fondos disponibles para el cumplimiento de las metas de la ENB2 fue identificada como un desafío importante desde su diseño. En ese momento se estimó la inversión recurrente del Estado para la gestión de la biodiversidad en ₡228.000.000.000 anuales para el periodo 2010-2015, a la vez que se identificaron necesidades financieras adicionales más allá de este escenario, resultando en una brecha financiera estimada en el 0.20 % del PIB del 2015.



El informe de actualización del gasto público en biodiversidad para el periodo 2015-2020 revela que, aunque se destinó un promedio anual del 0.75 % del presupuesto total del gobierno y el 0.18 % del PIB al gasto público en biodiversidad, se observa una tendencia a la disminución del 3.4 % anual. Esta disminución plantea desafíos adicionales sobre la capacidad de financiamiento sostenible para la gestión de la biodiversidad en el país.

Al comparar la distribución del gasto público en biodiversidad durante el periodo 2015-2020 con la distribución de metas de la ENB2 entre sus entidades ejecutoras, se observa que el Minae, responsable del 73 % de las metas de la ENB2, recibió el 63 % del gasto público en biodiversidad. Esta correspondencia entre metas y presupuesto devengado sugiere una cierta proporcionalidad y alineación en términos de financiamiento. Sin embargo, se identifican discrepancias en otras entidades ejecutoras. Por ejemplo, el MAG, a pesar de recibir el 22 % del presupuesto público para biodiversidad, solo tuvo a su cargo el 4 % de las metas de la ENB2. Del mismo modo, el Ministerio de Salud, con una asignación del 14 % del presupuesto en biodiversidad, no tuvo ninguna meta de la ENB2 a su cargo. Esto podría indicar una ejecución significativa de fondos públicos al margen de la ENB2, subrayando la necesidad de alinear más estrechamente la asignación de recursos con las metas establecidas. Además, resalta la importancia de ampliar la discusión sobre la disponibilidad de fondos, no solo en términos cuantitativos, sino también cualitativos, en particular con respecto a la distribución y asignación de los fondos públicos y de cooperación existentes.

De manera complementaria, cabe señalar que para el periodo 2016-2023, se observa una gran variabilidad en la asignación presupuestaria de las entidades públicas a cargo de la gestión de la biodiversidad. El caso del Minae y Sinac muestra los presupuestos más altos, pero experimentan variaciones significativas a través del tiempo, mientras que los otros órganos (Fonafifo, Incopesca y Conagenbio) mantienen presupuestos relativamente bajos y estables, con fluctuaciones menores.

En conclusión, aunque existe una estimación de 2015 sobre la brecha financiera entre los fondos requeridos y los fondos ejecutados para cumplir las metas de la ENB2 (estimada en el 0.20 % del PIB de 2015), no se dispone de datos actualizados sobre esta brecha. Sin embargo, los datos disponibles para el periodo 2015-2020 sobre el gasto público en biodiversidad revelan una tendencia a la baja (disminución del 3.4 % anual).

5.2.5 CONCLUSIONES SOBRE EFICACIA

15. ¿Cómo han contribuido los productos de la ENB2 al cumplimiento de los compromisos nacionales del desarrollo sostenible en materia los ODS 14 y 15? – *referencias: Hallazgo 49, Hallazgo 50, Hallazgo 51.*

Un análisis preliminar de las metas de la ENB2, según su propósito principal, proporciona una visión general del tipo de esfuerzos en los que se ha enfocado la ENB2. Destaca que la mayoría de las metas (75 %) son de naturaleza operativa y se orientan a crear las condiciones necesarias para lograr resultados en la conservación de la biodiversidad. Entre estas metas algunas tienen como objetivo principal impulsar acciones para mejorar la administración de la biodiversidad (49 %), mientras que otras se centran en aumentar el conocimiento sobre la biodiversidad (17 %) o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante las amenazas a la biodiversidad (9 %). Por otro lado, solo el 25 % de las metas de la ENB2 se propone abordar de manera directa las causas de la pérdida de biodiversidad. En cuanto al análisis de la contribución de los productos y resultados de la ENB2 al cumplimiento de los ODS 14 y 15 se observan resultados dispares.

En cuanto al ODS 14-Vida submarina, se evidencia un panorama mixto. Por otro lado, un porcentaje significativo de metas de la ENB2 alineadas con este ODS se encuentra estancado o en retroceso (46 %), lo que in-



dica deficiencias en la gestión de la biodiversidad marina, un porcentaje considerable muestra un progreso razonable (38 %). Sin embargo, solo un bajo porcentaje de metas (8 %) contribuye de manera significativa al ODS 14, lo que sugiere que algunas estrategias implementadas están dando resultados positivos. No obstante, la falta de datos suficientes para evaluar la contribución de otro 8 % de las metas señala limitaciones en la implementación y seguimiento, lo que destaca la necesidad de mejorar la recopilación de datos para evaluaciones más precisas.

En cuanto al ODS 15-Conservación de la vida terrestre, también se observan diferentes niveles de progreso. Aunque un porcentaje considerable de metas de la ENB2 alineadas con este ODS muestra un avance razonable (46 %), indicando cierta eficacia en las acciones implementadas, aproximadamente un tercio de las metas están estancadas o ha retrocedido (31 %). Por otro lado, un porcentaje significativo de metas (15 %) ha contribuido de manera significativa al ODS-15, destacando intervenciones exitosas que podrían replicarse o escalarse. La falta de datos para valorar la contribución de un bajo porcentaje de metas (8 %) resalta la importancia crítica de mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación en el marco de la ENB2.

En conclusión, si bien se observa un progreso en la contribución de la ENB2 a los ODS 14 y 15, existen áreas de estancamiento y retroceso que requieren revisión y, posiblemente, fortalecimiento de las estrategias actuales. Además, la insuficiencia de datos destaca la necesidad de mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación para una evaluación más precisa y completa de las contribuciones específicas de la ENB2 en el cumplimiento de los ODS.

16. ¿Cuáles son ejemplos de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos relacionados con las metas de la ENB2? – referencias: Hallazgo 52.

Como se mencionó anteriormente, una de las principales limitaciones del sistema de seguimiento de la ENB2 es el énfasis marcado en el seguimiento del avance de las metas, con su escasa atención al registro de resultados. En este contexto, la recopilación de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos relacionados con las metas de la ENB2 representa un desafío metodológico considerable. A partir de información secundaria y a partir del criterio de expertos, fue posible reconstruir una colección de 12 casos significativos con diferentes niveles de avance y contribuciones a la conservación de la biodiversidad. Si bien estos casos no constituyen un inventario exhaustivo de los resultados logrados por la ENB2, cumplen el propósito de ilustrar el potencial para generar impacto de la ENB2, así como sus restricciones más evidentes para abordar las causas más apremiantes de pérdida y deterioro de la biodiversidad. Además, estos casos contribuyen a evidenciar el valor de documentar resultados de este tipo, tanto para orientar y mejorar la gestión de la ENB2 como para construir argumentos de incidencia política más efectivos para impulsar las iniciativas que la ENB2 promueve.

Los resultados obtenidos muestran que la implementación de la ENB2 ha generado una serie de resultados mixtos que reflejan tanto avances como desafíos en la gestión ambiental, social y económica.

En términos ambientales, aunque se ha logrado una expansión significativa de las áreas marinas protegidas, destacando el compromiso con la conservación marina persisten desafíos importantes. La conservación de especies amenazadas, como los tiburones, sigue siendo un área de preocupación debido al continuo comercio de aletas. Además, la falta de inclusión de metas específicas para la conservación de especies migratorias y la omisión en la cobertura de humedales marino-costeros en el Inventario Nacional de Humedales resaltan deficiencias en la gestión de la vida silvestre y de ecosistemas críticos.



Socialmente, si bien la ENB2 ha promovido la participación de comunidades locales e indígenas en la conservación y producción de semillas, aún persisten desafíos en la implementación completa de estas políticas. La inclusión de las propuestas indígenas en la ENB2 marcó un hito en la formulación de políticas ambientales, pero su ejecución plena y la participación efectiva de grupos meta priorizados requieren mayor atención.

En el ámbito económico, si bien la ENB2 ha sido un catalizador para la continuidad de procesos institucionales dirigidos a la gestión de la biodiversidad, como se evidencia con la creación de BiodataCR, aún quedan metas por alcanzar. El total incumplimiento de la Meta 38, que buscaba reducir el uso de agroquímicos mediante prácticas sostenibles, subraya la necesidad de revisar estrategias, incrementar la incidencia política para mejorar e implementar normativas que permitan la protección de la biodiversidad y la salud pública. En conclusión, si bien la ENB2 ha producido avances significativos, especialmente en la expansión de áreas marinas protegidas y la participación comunitaria persisten desafíos considerables en la conservación de especies, la gestión de riesgos ambientales y la implementación efectiva de políticas.

17. ¿Cómo se distribuyen los casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas de la ENB2 en función de poblaciones vulnerables: mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales? – referencias: Hallazgo 53.

Algunos de los casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos vinculados a las metas de la ENB2 que se revelaron en esta evaluación dan cuenta de un enfoque inclusivo hacia poblaciones vulnerables, como mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales. Por ejemplo, en la conservación y producción de semillas, se prioriza la biodiversidad agrícola y alimentaria, con atención especial en estas comunidades, o bien en la colaboración para la producción agrícola sostenible y el rescate de cultivos tradicionales en que se reflejan esfuerzos integrados de educación, comunidad e investigación. Por otra parte, la participación indígena en la formulación de políticas ambientales ha enriquecido la ENB2, demostrando un enfoque de desarrollo autónomo y de buen vivir. Además, la gestión inclusiva de áreas marinas de pesca responsable destaca el compromiso con la sostenibilidad y la participación comunitaria, contribuyendo a la conservación a largo plazo de los recursos pesqueros.

Sin embargo, es importante señalar que los ejemplos antes mencionados son incidentales y no pueden considerarse representativos o generalizables a todas las metas, en función de las poblaciones vulnerables y de los resultados ambientales, sociales y económicos de la ENB2. Esto se debe a que no se ha podido encontrar evidencias de la existencia y aplicación de un enfoque explícito, sistemático y deliberado en el diseño e implementación de la ENB2 para la inclusión o priorización de acciones y beneficios dirigidos a las poblaciones vulnerables.

5.2.6 CONCLUSIONES SOBRE SOSTENIBILIDAD

18. ¿En qué medida los mecanismos de gobernanza de la ENB2 son sostenibles? – referencias: Hallazgo 54, Hallazgo 55.

Se puede afirmar que los mecanismos de gobernanza de la ENB2 cuentan con un marco normativo bastante sólido, establecido por la Constitución Política de Costa Rica, convenios internacionales y leyes nacionales, que definen los roles y responsabilidades para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Sin embargo, su sostenibilidad a mediano y largo plazo estará determinada en mayor medida por los desafíos a su implementación, como un contexto político en constante cambio, una participación ciudadana aún incipiente, una coordinación interinstitucional deficiente y la dependencia de liderazgos individuales.



En el marco de la gobernanza del Estado costarricense, la estrategia efectiva para garantizar la sostenibilidad de una política pública radica en su consolidación como política de Estado, reconocida más allá de la administración en turno. Algunos ejemplos destacados de lo anterior se evidencian, por ejemplo, en la consolidación del sistema de áreas protegidas del país, o bien en el programa de pago por servicios ambientales. Este enfoque facilita la integración plena y continua de programas y políticas en el funcionamiento regular del país. La inclusión de la ENB2 en los PND de las dos últimas administraciones ha contribuido a avanzar en esa integración.

Sin embargo, ciertos temas controversiales en el ámbito intersectorial, como la pesca comercial y el uso de agroquímicos, dificultan la consolidación de la ENB2 como política pública. La falta de acuerdos nacionales con respecto a estos tópicos y la escasez de información técnico-científica como base para estos debates alimentan el disenso y reducen el apoyo político a asuntos críticos para la conservación de la biodiversidad que la ENB2 debe abordar.

La baja participación del sector académico, tanto en la implementación de las metas como, de manera más notable, en el seguimiento de los avances de las mismas, ha sido un factor limitante en la disponibilidad de información y orientación técnica más amplia y precisa respecto a la gestión de la biodiversidad. Las debilidades antes señaladas en cuanto a la coordinación interinstitucional e intersectorial, junto con la escasa participación y exigibilidad ciudadana, también han restringido la posibilidad de una gobernanza más plural. La estabilidad política y el compromiso a largo plazo del país son cruciales para asegurar la continuidad y eficacia de las políticas de conservación de la biodiversidad, como es el caso de la ENB2. Para esto, sería óptimo contar con esquemas de gobernanza más plurales, diversos e inclusivos, que proporcionen contrapesos y mecanismos orgánicos de control y equilibrio en la gobernanza de la ENB2.

En conclusión, aunque los mecanismos de gobernanza de la ENB2 están respaldados por un marco normativo sólido, su sostenibilidad futura está condicionada por la necesidad de superar desafíos como asegurar un apoyo político de alto nivel, alcanzar acuerdos intersectoriales en temas divisivos y aumentar la participación del sector académico y el control ciudadano.

19. ¿Cuál es la sostenibilidad de los casos significativos de resultados a los que ha contribuido la ENB2? – referencias: Hallazgo 56.

El análisis de casos significativos de la ENB2 revela varios factores que contribuyen a la sostenibilidad de sus resultados. La inclusión y participación continua de comunidades locales, mujeres y pueblos indígenas son fundamentales para garantizar la aceptación social y cultural de las soluciones propuestas. Además, la resiliencia y adaptabilidad de las acciones, junto con la transferencia de conocimiento entre diversos actores, fortalecen la capacidad de las comunidades para una gestión sostenible de los recursos. La gestión integrada de recursos, el monitoreo y evaluación continua, así como la colaboración y alianzas duraderas entre diferentes partes interesadas, también contribuyen significativamente a mejorar la sostenibilidad a largo plazo de los resultados logrados.

En un análisis de mediano y largo plazo, la sostenibilidad de los resultados de la ENB2, así como de la biodiversidad en general en el país, dependerá en gran medida del curso que tome el modelo económico y productivo del país. Siendo el carácter de este modelo el origen de la mayoría de las causas de pérdida y deterioro de la biodiversidad. A su vez, el rumbo o carácter que tome el país al respecto dependerá de la efectividad con que operen los diversos intereses particulares, muchos de ellos contradictorios entre sí, que se expresan a través de los múltiples grupos de presión que operan en el marco del régimen democrático, influyendo directamente en las decisiones y la gestión del gobierno.



En este contexto, la inclusión de grupos organizados de la sociedad civil, academia, jóvenes, pueblos indígenas y otros sectores con intereses más afines a la conservación de la biodiversidad podría funcionar como un contrapeso a los intereses que persiguen un enfoque más extractivista y de maximización de la productividad a costa de la integridad ecosistémica. En este sentido, el posicionamiento en el debate político nacional de los temas de la ENB2, incluyendo sus resultados, logros y fracasos, podría ser una herramienta estratégica para abordar más efectivamente las causas estructurales de la pérdida y deterioro de la biodiversidad.

Cabe señalar que por diversas razones antes expuestas: dificultades para la coordinación interinstitucional e intersectorial, falta de interés y voluntad política de algunos sectores y órganos colegiados en ciertos temas de la ENB2, inexistencia de una estrategia de comunicación e incidencia, dotación limitada de recursos humanos para la gestión de la ENB2, etc., el posicionamiento político de la ENB2 ha sido hasta ahora limitado. Es importante también reconocer que, aunque esto no fue un objetivo expreso en su diseño original, no por esto es menos relevante en el contexto actual.

Dicho de otra manera, dada la complejidad del entramado y de las implicaciones para la biodiversidad del modelo de producción vigente, la eficacia y sostenibilidad de la ENB2 en el mediano y largo plazo dependerá en gran medida de contar con aliados fuertes, dentro y fuera del gobierno, que trabajen de forma colaborativa para propiciar un ambiente habilitante para la implementación de sus metas, en particular aquellas metas que limitan o interfieren con los intereses económicos de sectores de poder. Una Estrategia eficaz y con capacidad para abordar los problemas de fondo del deterioro de la biodiversidad crecería además en legitimidad y credibilidad, mejorando la sostenibilidad de sus resultados en el mediano y largo plazo.

Finalmente, es importante destacar que la sostenibilidad general de la ENB2, así como la de sus resultados, se ha fortalecido gracias al compromiso genuino por parte de los órganos de gestión de la ENB2 en fomentar una cultura de reflexión, aprendizaje y mejora continua. Este compromiso se ha manifestado en la búsqueda constante de apoyo externo para mejorar la gestión de la ENB2, la atención oportuna y comprometida de los hallazgos de la Contraloría General de la República, así como en la participación en oportunidades de evaluación y aprendizaje, como la inclusión de la evaluación de resultados de la ENB2 en la Agenda Nacional de Evaluación.

En conclusión, la sostenibilidad de los resultados de la ENB2 depende de una combinación de factores interrelacionados, que van desde la inclusión activa de diversos actores sociales hasta la capacidad de adaptación y aprendizaje de las entidades frente a los desafíos enfrentados. La participación de comunidades locales, mujeres y pueblos indígenas, junto con una gestión integrada y colaborativa de los recursos es esencial para asegurar que los resultados alcanzados perduren en el tiempo. Sin embargo, el éxito a mediano y largo plazo también está condicionado por el contexto político y económico del país, donde los intereses, con frecuencia contrapuestos entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico, desempeñan un rol crucial. En este sentido, la construcción de alianzas con la sociedad civil y el fortalecimiento de una estrategia de comunicación efectiva serán determinantes para enfrentar estos desafíos y promover un modelo de desarrollo que favorezca la biodiversidad.



6. RECOMENDACIONES

Esta sección ofrece recomendaciones en forma de sugerencias específicas y orientadas a la acción, las cuales se derivan de las conclusiones de la evaluación. Se inicia con recomendaciones generales y luego se continúa con recomendaciones más particulares que se relacionan con cada uno de los criterios de evaluación planteados en el diseño evaluativo. Para simplificar su lectura, análisis y eventual implementación, para cada recomendación se indica a qué instancia o actor se dirige, así como su nivel de prioridad, según el plazo en que se considera debería darse su implementación: corto plazo (1-2 meses) y a mediano plazo (2-5 años).

6.1 RECOMENDACIONES GENERALES

Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Ampliar la participación intersectorial de entidades gubernamentales en la implementación de metas	• Aumentar la participación en la implementación de metas de entidades de gobierno de otros sectores, más allá del ámbito ambiental, como agricultura, salud, turismo, aguas, hacienda, finanzas, etc., conforme al marco legal, competencias y capacidades reales de cada entidad respecto a la gestión de la biodiversidad. • Para esto, se sugiere partir de un diseño intencional (lógica causal) que permita mapear a las instituciones relevantes para atender las causas de pérdida de la biodiversidad priorizadas.	Corto plazo	UG CSG
	• Repetir el ejercicio que se realizó para el diseño de la ENB2 y utilizar los datos sobre gasto público en biodiversidad y de fondos de cooperación internacional para mapear las entidades públicas con asignaciones presupuestarias destinadas a la conservación de la biodiversidad e inversiones conexas, para incrementar su involucramiento y compromiso con las acciones de la Estrategia⁴⁶.	Mediano plazo	UG CSG
Incorporar a otros actores relevantes en el proceso de actualización de la Estrategia	• Para la actualización de la Estrategia, considerar en el diseño intencional (lógica causal) tanto a actores públicos como privados, vinculadas con las principales causas de pérdida de biodiversidad, como el uso de agroquímicos, pesca comercial, saneamiento del agua, infraestructura, plásticos, entre otros. • Incluir en este diseño a todos los actores sociales que podrían percibir afectaciones positivas y negativas de las intervenciones planteadas en la actualización de la Estrategia. Se recomienda el uso de una metodología especializada para este tipo de análisis de actores, por ejemplo, Mapeo de Alcances.	Corto plazo	UG CSG
	• Para cada actor social identificado diseñar estrategias de intervención⁴⁷ diferenciadas (fortalecimiento, sensibilización y movilización, diálogo y negociación, gestión de conflictos, etc.) según el cambio que se quisiera observar en ese actor. • Para la implementación de las estrategias de intervención propuestas, considerar la articulación con potenciales aliados⁴⁸ como la academia, organizaciones ambientalistas, centros de investigación y medios de comunicación, que cuenten con una agenda de trabajo favorable para la conservación de la biodiversidad.	Mediano plazo	UG CSG

⁴⁶ Por ejemplo, el MAG con una asignación del 22 % del presupuesto nacional de biodiversidad entre el 2015-2020 y con solo 4 de las metas de la ENB2 a su cargo; o bien el Ministerio de Salud, con una asignación del 14 % del presupuesto público para temas de biodiversidad para ese mismo período y sin ninguna meta de la ENB2 asignada.

⁴⁷ En su acepción técnica, según la metodología de Mapeo de Alcances.

⁴⁸ En su acepción técnica, según la metodología de Mapeo de Alcances.





Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
	Durante la actualización de la Estrategia, considerar la inclusión de mecanismos de articulación con otros sectores a través de la vinculación de la Estrategia con políticas, planes y estrategias ambientales en la implementación que aborden temas específicos relacionados con las principales causas de pérdida de biodiversidad. Esto permitiría que la Estrategia aborde estas temáticas ambientales, fundamentales para la conservación e integridad de la biodiversidad, sin necesidad de asumir la gestión directa en todos estos ámbitos.	Mediano plazo	Minae
Promover la territorialización de la gestión de la biodiversidad	Avanzar en la implementación de acciones de conservación de la biodiversidad en el ámbito municipal, involucrando a gobiernos locales prioritarios para la implementación de las metas de la Estrategia.	Mediano plazo	UG CSG
	Proveer a la UG de los recursos y los mecanismos de coordinación necesarios para la territorialización efectiva de las acciones de gestión de la diversidad, en coordinación con los gobiernos locales, en el marco de la implementación de las metas de la Estrategia.	Mediano plazo	Minae
Formular un diseño intencional estratégico y riguroso	- Como parte del proceso de actualización de la Estrategia, formular un diseño intencional (lógica causal) sobre la base de datos científicos y criterios expertos que permita abordar directamente las causas priorizadas de pérdida y deterioro de la biodiversidad. - Programar espacios posteriores para la socialización y validación del diseño intencional propuesto, con base en una sólida fundamentación técnico-científica.	Corto plazo	UG CSG
Priorizar amenazas críticas a la biodiversidad	- En la actualización de la Estrategia, elevar el perfil de severidad y urgencia de varias amenazas críticas a la biodiversidad que se contemplan en la ENB2, pero que han recibido poca atención, como uso de agroquímicos, saneamiento de aguas, pesca de tiburones, comercio de otras especies amenazadas e interacciones negativas con la vida silvestre. - Integrar en el diseño programático de la Estrategia otros temas emergentes críticos para la conservación de la biodiversidad como biología sintética, acidificación de zonas costeras, protección de ecosistemas oceánicos profundos y conservación de especies migratorias.	Corto plazo	UG CSG
	Complementar y mantener actualizado el inventario y priorización de causas de pérdida y degradación de la biodiversidad con evidencia científica y criterios de expertos.	Mediano plazo	UG CSG
	Con el propósito de evitar una ampliación inviable el número de acciones que se implementan bajo la Estrategia, se recomienda considerar otras formas y mecanismos complementarios para abordar estas temáticas, más allá de la inclusión de nuevas metas de gestión. Por ejemplo, podría contemplarse la formulación de metas de coordinación, de articulación o incluso de asesoramiento en temas de biodiversidad para otros planes e iniciativas estatales en curso que abordan de manera directa ciertas amenazas críticas a la biodiversidad.	Mediano plazo	Minae



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Alinear esfuerzos con la elaboración del VII Informe del Estado de la Biodiversidad	• Alinear la metodología y proceso de elaboración del VII Informe del Estado de la Biodiversidad con metodologías y procedimientos para la actualización de la Estrategia, asegurando una coordinación eficaz y maximizando sinergias entre ambos procesos.	Corto plazo	Minae
	• Aprovechar los datos y análisis del VII Informe del Estado de la Biodiversidad para informar el proceso de actualización de la Estrategia con información precisa y de calidad.	Corto plazo	UG CSG
Definir propósitos y alcances funcionales para las consultas y procesos participativos en el diseño	• Clarificar los propósitos y alcances de los espacios participativos en el proceso de actualización de la Estrategia, priorizando la validación de propuestas técnicas y el análisis de su viabilidad social sobre la mera recolección de insumos o la formulación participativa de propuestas de acciones. • Diseñar procesos de socialización y consulta con una intencionalidad clara, definiendo si serán espacios abiertos, por invitación u otra modalidad de convocatoria, según los objetivos establecidos. • Asegurarse de que las metodologías de socialización y consulta sean adecuadas para las diversas audiencias que se requiere convocar, tales como científicos, legisladores, pueblos indígenas, colectivos de mujeres, empresarios, comunidades locales, etc. Esto implica considerar no solo talleres, sino también otras instancias como grupos focales, entrevistas grupales y entrevistas individuales en profundidad.	Corto plazo	UG CSG
Adecuar recursos requeridos para la gestión de la Estrategia	• Ajustar los recursos y capacidades requeridas para la gestión y seguimiento de la Estrategia, en función de los acuerdos tomados, garantizando que la UG y el CGS dispongan de los recursos necesarios (financieros, humanos, técnicos, tecnológicos, equipamiento y otros) para cumplir con las responsabilidades y procesos que se le asignen. • En caso de que no sea factible la consecución de los recursos requeridos, se debe ajustar el diseño propuesto y asignación de responsabilidades según la disponibilidad real de recursos.	Corto plazo	Minae
Consideraciones metodológicas para la actualización de la Estrategia	• Formular un diseño intencional (lógica causal) basado en una metodología de planificación especializada para este tipo de temas, por ejemplo, los Estándares Abiertos para la Práctica de la Conservación. • Diferenciar claramente entre: - Las acciones a ser implementadas por las entidades ejecutoras. - Los efectos deseados (outcomes), entendidos como cambios observables en actores sociales debido a las acciones implementadas por las entidades ejecutoras. - Los impactos esperados, entendidos como cambios en la conservación e integridad de la biodiversidad y su contribución a mejorar las condiciones de vida de diversos grupos sociales. • Las acciones de las entidades ejecutoras deben estar coordinadas y contribuir al logro de los efectos esperados. Esto no implica una relación uno a uno, sino que varias acciones pueden contribuir al logro de un mismo efecto.	Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Consideraciones metodológicas para la actualización de la Estrategia	• Asegurarse de que las acciones propuestas están en el ámbito de control de las entidades ejecutoras, es decir, que las entidades cuentan con los recursos y capacidades para implementarlas. • Los efectos deseados (efectos) pueden formularse como cambios de comportamiento en actores clave identificados durante la planificación (lo que incluye a los actores que podrían percibir afectaciones positivas y negativas de las intervenciones planteadas en la actualización de la Estrategia).	Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia
	• Considerar que el seguimiento de los resultados puede llevarse a cabo de manera anual o bianual. • Considerar que el seguimiento de las actividades puede llevarse a cabo de manera semestral. • Considerar que el seguimiento del impacto puede realizarse de forma espaciada y sobre la base de información secundaria disponible. • Considerar que el seguimiento de actividades puede operativizarse mediante la verificación del logro de productos (bienes y servicios que resultan de la implementación de una actividad). • Considerar que tanto el seguimiento de los resultados como el seguimiento de impactos suelen requerir acciones de monitoreo específicas que deben planificarse y presupuestarse.	Corto plazo	UG CSG
Consideraciones metodológicas para formulación de indicadores para la Estrategia	• Separar los indicadores en tres categorías: - Indicadores de gestión (productos) – a ser monitoreados semestralmente⁴⁹. - Indicadores de efectos (cambios de comportamiento de actores clave vinculados con las causas de pérdida y deterioro de la biodiversidad)–con señales de progreso a ser monitoreados cada 1-2 años⁵⁰. - Indicadores de impacto (estado de la biodiversidad) – a ser monitoreados cada 4-5años⁵¹. • Establecer definiciones técnicas precisas en la formulación de los indicadores (por ejemplo, producción bajo prácticas productivas sostenibles), asegurando una interpretación uniforme y consistente. • Contar con una línea base, protocolo de medición y registro de metadatos para cada indicador, garantizando la comparabilidad de los datos a través del tiempo. • Ante la inexistencia de datos para contar con línea base para todos los indicadores considerar: - Usar datos de fuentes secundarias (no oficiales) en caso de que existan. - En caso de que no sea viable contar con la información requerida, sustituir el indicador por indicadores proxy.	Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia

⁵⁰ El avance en la implementación de la Estrategia se podría reportar en función de los productos alcanzados. Esta información podría además servir como base para los reportes de avance al PND.

⁵¹ Los avances en el logro de resultados de la Estrategia se reportarían en función de indicadores de efecto.

⁵² Por ejemplo: Índice de Abundancia de Especies; Índice de la Lista Roja de Especies la UICN; Fragmentación del Hábitat; Calidad del hábitat; Cambio en el Uso de la Tierra; Índice de la Lista Roja de Ecosistemas de la UICN; Estado de los Ecosistemas Acuáticos; Presencia de Especies Invasoras; Tendencias en la Población de Especies Clave; Conectividad del Paisaje; Salud de los Corales; etc.



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Consideraciones metodológicas para formulación de indicadores para la Estrategia	• Para todos los indicadores seleccionados se recomienda necesario verificar que la información requerida para la medición de los indicadores esté disponible y sea viable su recolección; en caso contrario, considerar el uso de indicadores proxy. • Para indicadores de efectos e indicadores de impacto, considerar el uso de información secundaria relevante y confiable. • Considerar la formulación de los indicadores de impacto como tendencias (sube, se mantiene y baja), permitiendo una evaluación clara de las tendencias en el tiempo del estado de conservación de la biodiversidad.	Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia
	• Impulsar y fortalecer los procesos de documentación y sistematización de investigaciones, casos de estudio, proyectos y otras iniciativas que generen datos útiles para el levantamiento de las líneas base de los indicadores de la Estrategia.	Minae	Corto plazo

6.2 RECOMENDACIONES SOBRE PERTINENCIA

Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Alineamiento de la Estrategia con respecto a acuerdos globales	• Para la actualización de la Estrategia, se recomienda partir de un buen diagnóstico que permita priorizar las necesidades e intereses nacionales en función de las causas de pérdida de biodiversidad. Posteriormente, se pueden considerar los posibles lineamientos y contribuciones de lo que se plantea lograr en materia de biodiversidad con los acuerdos globales. • Considerar que la revisión de los marcos globales, así como de las principales inversiones del Estado, constituye un insumo valioso que puede servir para identificar temas, amenazas y oportunidades críticas que podrían haber escapado al análisis preliminar. • Priorizar la revisión del nuevo Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica, enfocándose especialmente en los 23 objetivos globales establecidos para 2030 y los 4 objetivos globales para 2050, así como en sus implicaciones para la actualización de la Estrategia.	Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia
	• La preocupación por el alineamiento de las metas de la Estrategia no debería implicar un enfoque de mera cobertura de vacíos. Es importante reconocer que los acuerdos y convenciones globales, como el Marco de Resultados Globales de la CBD, son un medio para alcanzar un fin, pero el objetivo fundamental en la gestión de la biodiversidad es la conservación y recuperación de la biodiversidad en Costa Rica.	Corto plazo	Minae
Alineamiento de las principales intervenciones del Estado con respecto a la Estrategia	• Se recomienda incentivar la realización de análisis de alineamiento no solo de las metas de la Estrategia con respecto a las principales intervenciones del Estado, sino también de las intervenciones del Estado con respecto a la Estrategia. • Alinear otras intervenciones del Estado con respecto a la Estrategia permitiría ampliar su cobertura e impacto, elevando su perfil como herramienta para la orientación y coordinación de las intervenciones del Estado en materia de biodiversidad.	Mediano plazo	Mideplan





Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Alineamiento de las principales intervenciones del Estado con respecto a la Estrategia	Para lograr esto, se sugiere establecer mecanismos que propicien que el diseño e implementación de las intervenciones clave del Estado sean sometidas a un análisis de alineamiento con las metas de la Estrategia.	Mediano plazo	Mideplan
	La revisión del alineamiento con las metas de la Estrategia se podría llevar a cabo, tanto para los fondos públicos de inversión en biodiversidad como para las desinversiones⁵² estatales en el tema.		
	Diseñar e implementar mecanismos de revisión y alineamiento de la inversión del Estado con respecto a las metas de la Estrategia. Esto podría considerarse como una nueva línea de trabajo dentro de la Estrategia misma, o bien para las dependencias pertinentes, tanto en el Minae como en otros ministerios.	Mediano plazo	Minae
Elaboración de informes país con base en resultados de la Estrategia	Se sugiere que la elaboración de informes país para los convenios internacionales en materia de biodiversidad se base en un análisis de los resultados de las acciones de la Estrategia.	Corto plazo	Minae y puntos focales de convenios internacionales
	Además, estos informes deberían ser sometidos a una revisión por pares para asegurar su rigurosidad y calidad. Esta práctica no solo promueve la transparencia, sino que también contribuye a mejorar la calidad de las comunicaciones internacionales del país relacionadas con temas de biodiversidad.	Mediano plazo	
	Como parte de su seguimiento y revisión, la Agenda 2030 insta a los Estados miembros a llevar a cabo Informes Nacionales Voluntarios⁵³ (VNR por sus siglas en inglés), los cuales constituyen revisiones periódicas e inclusivas de sus contribuciones a los ODS en el ámbito nacional y subnacional. Considerando que el objetivo de los VNR es facilitar el intercambio de experiencias entre pares, incluyendo los logros, desafíos y lecciones aprendidas, se recomienda considerar la experiencia acumulada por los órganos de gestión y gobernanza de la Estrategia, incluyendo a las entidades ejecutoras, como valiosas contribuciones que es beneficioso capitalizar en la elaboración de los próximos VNR.	Mediano plazo	Secretaría Técnica de los ODS
Diferenciar entre análisis de alineamiento y análisis de contribución	En cuanto a la revisión de la pertinencia, en el ámbito metodológico se sugiere diferenciar entre el análisis de alineamiento y el análisis de contribución de las metas de la Estrategia tanto a los acuerdos globales como a las intervenciones del Estado.	Mediano plazo	A quien realice futuros análisis de alineamiento y contribución
	Considerar que el análisis de alineamiento es un ejercicio basado en el análisis de contenido y tiene una base hermenéutica considerable, es decir, interpretativa. Este consiste en mapear, a partir de la formulación textual de las metas y los indicadores, el grado de alineamiento o superposición con respecto a las metas e indicadores de los marcos estratégicos de las convenciones. Por otro lado, el análisis de contribución implica un análisis técnico de la contribución de las acciones y resultados de conservación de la biodiversidad a las metas e indicadores de los marcos estratégicos de las convenciones. Este análisis se fundamenta en datos, por lo que el margen para la interpretación es menor y los resultados tienden a ser más rigurosos.	Mediano plazo	

⁵² Entendiendo por desinversión en biodiversidad al proceso de retirar o reducir inversiones en actividades que tienen un impacto negativo en la biodiversidad.

⁵³ Costa Rica a través de la Secretaría Técnica de los ODS ha elaborado dos VNR, uno en 2017 y otro en 2020.



6.3 RECOMENDACIONES SOBRE EQUIDAD

Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Dar continuidad a la participación de pueblos indígenas y ampliar la participación de otros grupos meta prioritarios en el diseño e implementación de la Estrategia	Continuar y ampliar el trabajo realizado con pueblos indígenas, a través de la actualización de la Estrategia de Biodiversidad Indígena e incorporación de una mayor facilitación cultural⁵⁴ en los procesos de seguimiento y reporte de avances en el cumplimiento de las metas.	Corto plazo	UG
	Se recomienda incluir representantes de los grupos meta priorizados en los procesos de socialización y validación de la actualización de la Estrategia, como mujeres, jóvenes, campesinos y pescadores.		
	La participación de estas personas debe darse en calidad de representantes legítimos de los intereses colectivos de sus respectivos grupos y no en tanto que individuos aislados pertenecientes a dichos grupos. La elección y reconocimiento de estos representantes por sus propios grupos de referencia garantizaría una mejor representación de las necesidades, intereses y prioridades del colectivo.		
	Se recomienda que la participación de estos representantes legítimos se haga a través de invitaciones directas o por referencia, asegurando así una selección cuidadosa y la posibilidad de establecer una relación continua con interlocutores de estos grupos.		
	Definir a priori cuáles son los grupos meta priorizados para las metas de la Estrategia. Esta definición puede ser general para toda la Estrategia o específica por sector o meta.	Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia
	En el proceso de actualización de la Estrategia, se recomienda establecer un marco metodológico y conceptual claro para el diseño de intervenciones, que contemple una distribución equitativa de beneficios hacia los grupos meta prioritarios previamente acordados, por ejemplo, el enfoque interseccional o de justicia ambiental.	Corto plazo	
Integrar de manera más clara y efectiva el enfoque de género en la Estrategia	Para gestionar efectivamente la integración del enfoque de género en la Estrategia, es fundamental disponer de información base adecuada. Por lo tanto, se recomienda incorporar en los procedimientos y formatos de seguimiento de metas y la recopilación de datos sobre la participación de los grupos prioritarios en la implementación de las metas.	Corto plazo	UG CSG

⁵⁴ Entendiendo por facilitación cultural la incorporación de prácticas y enfoques que buscan respetar, comprender e integrar las culturas, valores, tradiciones y formas de vida de los pueblos indígenas en cualquier proyecto o iniciativa que los involucre.



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Integrar de manera más clara y efectiva el enfoque de género en la Estrategia	- La inclusión del enfoque de género en la actualización de la Estrategia es un desafío importante. Se sugiere valorar dos posibles vías para hacerlo: - Diseñar metas específicas para grupos meta priorizados, replicando, por ejemplo, el abordaje de la Estrategia con respecto a la Estrategia de Biodiversidad Indígena. - Transversalizar el enfoque de género a todas las metas de la Estrategia.	Corto plazo	Equipo a cargo de la actualización de la Estrategia
	Asignar personal y recursos adicionales y fortalecer capacidades de la UG y de las entidades ejecutoras, para brindar asistencia técnica, soporte y seguimiento a la implementación de metas, en formas apropiadas para los grupos meta priorizados.	Corto plazo	Minae

6.4 RECOMENDACIONES SOBRE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Actualizar la identificación y mapeo de entidades ejecutoras según su mandato y disponibilidad de recursos	Actualizar y ampliar la identificación de posibles entidades ejecutoras de metas de la Estrategia con base en la disponibilidad de fondos públicos asignados a temas de biodiversidad, detallando sectores, entidades, tópicos potenciales, acciones y resultados. Esta información ayuda a abordar la pregunta: ¿cuáles entidades podrían implementar las metas?	Corto plazo	UG CSG
	La gestión de la biodiversidad se encuentra distribuida entre los distintos mandatos de las entidades estatales, cada una abordando subtemas específicos de la biodiversidad. Por esto, se recomienda actualizar el mapa de distribución de los mandatos legales y las competencias de las entidades estatales en materia de biodiversidad. Se sugiere, además, validar este mapeo con las entidades pertinentes, para lograr una comprensión clara de sus funciones, capacidades y áreas de actuación. Esto permite responder a la pregunta: ¿cuál es el alcance que puede tener cada entidad ejecutora en la implementación de metas?	Corto plazo	
Revisar, ajustar y formalizar los acuerdos y compromisos de las entidades ejecutoras de metas	Negociar en el ámbito institucional (no individual) compromisos realistas y alcanzables con respecto a la implementación de metas a su cargo.	Corto plazo	Entidades ejecutoras de metas
	Formalizar sus compromisos de implementación en el marco de la Estrategia a través de instrumentos vinculantes como memorandos de entendimiento, cartas de compromiso, contratos públicos o privados y alianzas público-privadas, asegurando un sustento legal sólido.	Corto plazo	
	Negociar en el ámbito institucional (no individual) compromisos realistas y alcanzables para las entidades ejecutoras con respecto a la implementación de metas.	Corto plazo	UG CSG



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Revisar, ajustar y formalizar los acuerdos y compromisos de las entidades ejecutoras de metas	• Diferenciar claramente entre el desempeño (actividades y productos) que las entidades ejecutoras se comprometen a cumplir y los resultados a los que pueden contribuir.	Corto plazo	UG CSG
	• Sustituir la noción de entidad ejecutora encargada de meta, por la de entidad ejecutora de acciones que contribuyen al logro de metas.	Corto plazo	
	• Formalizar los acuerdos de implementación de acciones con las entidades ejecutoras a través de instrumentos vinculantes como memorandos de entendimiento, cartas de compromiso, contratos públicos o privados y alianzas público-privadas, asegurando un sustento legal sólido.	Corto plazo	
	• Verificar con terceros la viabilidad política, legal, técnica y económica de los compromisos de implementación asumidos por las entidades ejecutoras, garantizando su factibilidad.	Corto plazo	
Fortalecer los procesos de seguimiento del cumplimiento de acuerdos de las entidades ejecutoras	• Realizar ajustes a sus planes de acción según sea necesario para garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en función del cumplimiento de las metas a cargo de cada entidad.	Corto plazo	Entidades ejecutoras de metas
	• Mantener el seguimiento semestral de avances basado en la ejecución de acciones y cumplimiento de productos detallados en un plan de acción que esté claramente alineado con los compromisos asumidos por la entidad.	Corto plazo	
	• Integrar indicadores de desempeño (cumplimiento de productos) con indicadores de resultado para el seguimiento de la Estrategia, de manera que se reflejen tanto los avances en la implementación como en los resultados. Esto permite responder a las dos preguntas básicas del monitoreo: ¿estamos llevando a cabo lo que nos comprometimos a hacer? ¿estamos alcanzando lo que nos propusimos lograr?	Corto plazo	
	• Fomentar encuentros de discusión y análisis para evaluar el progreso logrado en el cumplimiento de metas entre las entidades ejecutoras responsables de implementar acciones para el logro de cada meta.	Corto plazo	UG CSG
	• Involucrar a la sociedad civil y los medios de comunicación para que se difundan resultados y rendición de cuentas de la implementación de la Estrategia, fomentando la participación pública y el compromiso con la conservación de la biodiversidad.	Mediano plazo	
Mantener la flexibilidad y asegurar la consistencia en el ajuste acciones y metas de la Estrategia	• Diseñar acciones de corto plazo (anuales, por ejemplo) que puedan ser ajustadas y reformuladas según sea necesario para garantizar la continuidad y relevancia de la implementación, siempre con una alineación muy clara con los resultados esperados. Cada acción propuesta debe indicar claramente cómo contribuye a los resultados de la Estrategia.	Corto plazo	Entidades ejecutoras de metas
	• Mantener las metas e indicadores de resultados de manera continua a lo largo del tiempo, expresándolos incluso en términos de tendencias (aumento, disminución y estabilidad), de forma que se pueda reflejar el progreso a mediano plazo en el logro de los resultados deseados.	Mediano plazo	



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Mantener la flexibilidad y asegurar la consistencia en el ajuste acciones y metas de la Estrategia	Mantener los mecanismos de ajuste de metas individuales, además, implementar mecanismos formales y continuos de revisión y actualización de toda la teoría de la intervención de la Estrategia en su conjunto. Se recomienda realizar ejercicios de revisión del conjunto de metas y sus indicadores cada 3-4 años.	Mediano plazo	UG CSG
Ampliar el acompañamiento a las entidades ejecutoras y su participación en el seguimiento de la Estrategia	Establecer un mecanismo de acompañamiento para las entidades ejecutoras que brinde apoyo técnico, administrativo y político relacionado con la implementación de las metas, así como una retroalimentación oportuna sobre ajustes y mejoras en la implementación de las acciones a su cargo. Por ejemplo, proporcionar asistencia a las entidades ejecutoras para subsanar las deficiencias que se identificaron en sus informes de avance semestrales, evitando que sean rechazados o excluidos debido a incompletitud o imprecisión.	Corto plazo	UG CSG
	Fomentar la participación de las entidades ejecutoras en los procesos de monitoreo y evaluación de la Estrategia, más allá del simple reporte de avances, involucrándolas en espacios de análisis, creación de sentido y revisión de avances para la toma de decisiones.	Mediano plazo	
	Transformar el enfoque del seguimiento de metas de control/rendición de cuentas a uno de acompañamiento/apoyo, fomentando un ambiente colaborativo, de aprendizaje y de mejora continua en la implementación de la Estrategia.	Mediano plazo	
Impulsar la participación ciudadana activa en los mecanismos de rendición de cuentas	Incorporar mecanismos de rendición de cuentas públicos que informen sobre el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito sectorial y por entidad ejecutora, promoviendo la transparencia y la responsabilidad en la implementación de metas de la Estrategia.	Corto plazo	UG CSG
	Complementar el seguimiento de la Estrategia con la elaboración y publicación de informes anuales de avances y evaluaciones externas intermedias y finales.	Mediano plazo	
Fortalecer el monitoreo de los resultados e impactos de la Estrategia	Fortalecer el Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad (Semec) del Sinac para que contribuya de manera sistemática y eficaz al monitoreo de los resultados e impactos de la Estrategia.	Corto plazo	Minae
	Contribuir a los esfuerzos del país por establecer un sistema efectivo de monitoreo del estado de la biodiversidad asociado a las metas de la Estrategia de manera que esa información sirva como complemento al monitoreo de productos y resultados de la Estrategia.	Mediano plazo	
	Considerar que el sistema de monitoreo del estado de la biodiversidad podría operar de manera descentralizada mediante la combinación de fuentes secundarias de información.	Mediano plazo	
	- Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación para: - Garantizar la disponibilidad de datos confiables sobre los resultados de la Estrategia; - Asegurar una cobertura completa de los resultados de la Estrategia; y o Proveer datos confiables, en tiempo y forma, para realizar ajustes y mejoras oportunas a las intervenciones de la Estrategia.	Mediano plazo	



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Planificar e implementar acciones de difusión y comunicación de la Estrategia y sus resultados	• Mantener y mejorar la plataforma pública como un componente fundamental de una estrategia integral de comunicación y difusión de la Estrategia, garantizando su accesibilidad y actualización periódica.	Corto plazo	UG CSG
	• Diseñar e implementar una Estrategia de comunicación para la incidencia política basada en datos del monitoreo del estado de la biodiversidad y del avance en la implementación de la Estrategia.	Corto plazo	
	• Esta Estrategia de comunicación debe enfocarse en movilizar la opinión pública y crear un entorno habilitador para las iniciativas promovidas por la Estrategia, a través de: - Posicionar temas críticos y polémicos sobre las principales causas de pérdida y deterioro de la biodiversidad. - Crear espacios públicos de rendición de cuentas, por ejemplo, a través de conferencias de prensa, presentación de informes anuales de avances, etc. - Propiciar espacios y materiales de comunicación que interpelen a la opinión pública y a los medios de comunicación. - Abordar temas técnicos de contenido y fondo, yendo más allá del simple posicionamiento de la Estrategia como instrumento de política pública. - Utilizar datos sobre el estado de la biodiversidad para construir argumentos de incidencia política efectivos, tanto para incidir en espacios de toma de decisiones como para sensibilizar a la opinión pública, resaltando la importancia y urgencia de abordar los desafíos en la conservación de la biodiversidad.	Mediano plazo	
	• Considerar las acciones de comunicación y difusión como parte integral de las intervenciones de la Estrategia, asignando los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para su implementación efectiva.	Mediano plazo	Minae
	• Publicar y difundir los resultados de esta evaluación como una forma de aumentar su visibilidad y posicionamiento de la Estrategia dentro y fuera del sector ambiental.	Mediano plazo	
Fortalecer la gobernanza participativa e intersectorial de la Estrategia	• Dar continuidad y ampliar los espacios de participación de las instituciones responsables de la implementación de metas en la gobernanza de la Estrategia, involucrándolas en tareas como la definición de metas, la selección de indicadores pertinentes y la toma de decisiones sobre ajustes y actualizaciones, para asegurar una representación inclusiva de las perspectivas institucionales.	Corto plazo	UG CSG
	• Fortalecer una perspectiva cíclica en la gestión de la Estrategia aprovechando las ventajas sobre un enfoque lineal, especialmente en la adopción de un enfoque adaptativo. Esto permite una retroalimentación continua y ajustes iterativos a lo largo del proceso de planificación, implementación, ejecución y evaluación. Este enfoque facilita una mayor capacidad de adaptación a cambios en el entorno y la identificación de oportunidades emergentes.	Mediano plazo	



Recomendación principal	Especificación de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Fortalecer la gobernanza participativa e intersectorial de la Estrategia	Fortalecer la gobernanza estratégica e intersectorial de la Estrategia, a partir de la incidencia para dinamizar y agilizar la articulación y los aportes de los órganos colegiados superiores del modelo de gestión de la ENB2 (Consejo Sectorial Ambiental, Conac y Comisión Plenaria de Conagebio), en temas estratégicos de gobernanza⁵⁵ que trascienden la gestión y cumplimiento de metas.	Mediano plazo	Minae
	Articular la gobernanza de la Estrategia con actores que participan directamente en la gestión territorial de la biodiversidad, como los gobiernos municipales, quienes ejercen una influencia significativa en el manejo del territorio a través de sus sistemas de control (permisos, patentes y licencias) y su injerencia en las dinámicas en el ámbito cantonal.	Mediano plazo	
	Considerar la creación de un grupo de trabajo o apoyo de carácter científico que asesore y acompañe el diseño e implementación de la Estrategia, enriqueciendo la estrategia con conocimientos y enfoques innovadores (podría pensarse en un esquema similar al SBSTTA de la CBD). Este grupo asesor podría apoyar a la UG y CGS en la identificación y valoración de información técnica relacionada con las metas e indicadores, revisión de aspectos técnicos de los reportes de avances y otras tareas donde el conocimiento científico sea esencial.	Mediano plazo	
	Se recomienda considerar la creación de un Comité Financiero que incluya instituciones clave como el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Costa Rica y el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Este comité estaría encargado de apoyar la gestión financiera de la Estrategia y colaborar en la administración y consecución de recursos para la implementación de sus metas.	Mediano plazo	
	Articular la gobernanza de la Estrategia con mecanismos y espacios alternos de generación de presión política, como foros de sociedad civil, ONG y medios de comunicación, para movilizar temas críticos que afectan la biodiversidad y promover así la coordinación e implementación de acciones interinstitucionales e intersectoriales. Estos actores podrían convertirse en aliados de la Estrategia, contribuyendo a amplificar el proceso de incidencia mediante la difusión de información actualizada sobre el estado de la biodiversidad	Mediano plazo	

⁵⁵ Por ejemplo: integración intersectorial; desarrollo de capacidades institucionales; financiamiento sostenible; articulación con la cooperación internacional y regional; innovación tecnológica; participación ciudadana y de grupos de interés.



6.5 RECOMENDACIONES SOBRE EFICIENCIA

Recomendación principal	Especificaciones de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Mejorar el registro de información financiera relacionada con temas de biodiversidad e implementación de la Estrategia	Mejorar los mecanismos de asignación e identificación de presupuestos específicos destinados a las metas de la Estrategia. Esto implica diferenciar claramente entre fondos públicos, de cooperación y privados, para asegurar una planificación efectiva y la implementación de acciones de conservación.	Corto plazo	Entidades ejecutoras de metas
	Dar continuidad y ampliar las acciones de monitoreo financiero de la Estrategia, asegurando el registro y análisis de datos sobre presupuestos totales, presupuestos ejecutados y origen de los fondos de financiamiento de cada meta de la Estrategia. Esto permitiría emitir alertas tempranas sobre posibles cuellos de botella, duplicidades y vacíos en la disponibilidad y ejecución de recursos para la implementación de las metas.	Corto plazo	UG CSG
	Mejorar el registro formal y vinculación de los proyectos de cooperación bilateral y multilateral relacionados con temas de biodiversidad que se implementan en el país con las metas de la Estrategia. Esto debería incluir tanto su justificación como las contribuciones esperadas a las metas de la Estrategia, la disponibilidad de fondos y la generación de reportes periódicos sobre los avances logrados.	Corto plazo	Mideplan Dirección de Cooperación Internacional del Sinac
	Mapear y dar seguimiento a los fondos públicos (de inversión y desinversión) destinados a temas de biodiversidad. Sería ideal integrar y dar seguimiento a todas las acciones financiadas con estos fondos públicos, ya sean parte o no de la Estrategia, garantizando así la coordinación y coherencia entre la Estrategia y las otras inversiones del Estado.	Mediano plazo	

6.6 RECOMENDACIONES SOBRE EFICACIA

Recomendación principal	Especificaciones de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Optimizar y escalar las contribuciones de los resultados de la Estrategia al cumplimiento de los ODS 14 y 15	Ajustar las intervenciones actuales de la ENB2 en las áreas donde el análisis de contribución evidencia poco progreso, estancamiento o retroceso, con el fin de mejorar la eficacia de las iniciativas implementadas y optimizar el logro de resultados.	Corto plazo	UG CSG
	Identificar las intervenciones de la ENB2 que han demostrado ser más efectivas y analizar la viabilidad para su replicación y escalamiento.	Corto plazo	



Recomendación principal	Especificaciones de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Optimizar y escalar las contribuciones de los resultados de la Estrategia al cumplimiento de los ODS 14 y 15	En áreas y temas en los que se requiere una atención urgente, como la protección de ecosistemas marinos, acelerar el ritmo de implementación mediante (i) incrementar el volumen de inversión y (ii) promover la colaboración con diferentes actores, incluyendo las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.	Corto plazo	UG CSG
	Ampliar el análisis de contribución de la ENB2 a los demás ODS (más allá del ODS 14 y 15), aplicando la metodología utilizada en esta evaluación. Esto permitiría valorar de manera más completa todas las contribuciones que la Estrategia hace a los compromisos del país en el contexto de la Agenda 2030.	Mediano plazo	
	Utilizar los resultados del análisis de contribución de la ENB2 a los ODS como insumos para procesos de sensibilización de tomadores de decisiones.	Corto plazo	Minae
Promover la elaboración y divulgación de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos de la Estrategia	Fomentar la colaboración con universidades, centros de investigación y otras entidades para la elaboración de casos de estudio que evidencien los resultados significativos de la Estrategia, tanto positivos como negativos y su vínculo con el estado de la biodiversidad.	Corto plazo	UG CSG
	Aprovechar la disponibilidad de información secundaria para enriquecer la base de información utilizada en la elaboración de casos de estudio de resultados significativos de la Estrategia.	Corto plazo	
	Considerar el apoyo de terceros para la elaboración de estos estudios de caso, así como de los informes anuales de avance en la implementación de la Estrategia. Para esto podría contemplarse un modelo similar al del Estado de la Nación.	Mediano plazo	
Promover la elaboración y divulgación de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos de la Estrategia	Ampliar el sistema de seguimiento de la Estrategia de manera que permita capturar datos que posibiliten el monitoreo de resultados ambientales, sociales y económicos relacionados con la implementación de las metas de la Estrategia. Esto podría implicar el uso de información secundaria, la realización de estudios de caso y otras técnicas ad hoc.	Mediano plazo	UG CSG
Promover la elaboración y divulgación de casos significativos de resultados ambientales, sociales y económicos de la Estrategia	Utilizar los casos significativos relevados en la evaluación de la ENB2 como insumos para la divulgación y sensibilización de la opinión pública y de tomadores de decisiones.	Corto plazo	Minae
	Fortalecer los recursos y capacidades de la UG y el CGS para que puedan elaborar o supervisar la elaboración, de casos de estudio de resultados significativos de la Estrategia. Como alternativa, considerar la posibilidad de tercerizar este tipo de análisis a un ente externo e independiente que agregue rigor y credibilidad al análisis.	Corto plazo	



6.7 RECOMENDACIONES SOBRE SOSTENIBILIDAD

Recomendación principal	Especificaciones de la recomendación	Plazo sugerido	Dirigido a
Consolidar las bases y condiciones que contribuyen a la sostenibilidad de la gobernanza y de los resultados de la Estrategia	En los procesos de actualización, considerar temas como el relevo generacional, la optimización de funciones y la formalización de roles y responsabilidades de la gobernanza de la Estrategia dentro de las estructuras del Estado.	Corto plazo	UG CSG
	Actualizar la Estrategia de manera continua para adaptarse a cambios y desafíos emergentes, como el cambio climático, con el objetivo de maximizar la sostenibilidad de los resultados logrados.	Mediano plazo	
	Involucrar a todas las partes interesadas, incluyendo pueblos indígenas, comunidades locales, sector privado, organizaciones no gubernamentales y academia en el proceso de toma de decisiones, garantizando la equidad y la diversidad de perspectivas, lo cual contribuye a la sostenibilidad de la gobernanza de la Estrategia.	Mediano plazo	
	Continuar fortaleciendo el posicionamiento y la transversalización de la Estrategia dentro de la institucionalidad, elevando su perfil como política pública en el ámbito intersectorial.	Mediano plazo	Minae y Seplasa
Consolidar las bases y condiciones que contribuyen a la sostenibilidad de la gobernanza y de los resultados de la Estrategia	Consolidar la Estrategia como parte integral de las políticas públicas consolidadas del Estado mediante campañas de sensibilización y difusión, dirigidas a actores dentro y fuera del gobierno, que destaquen la relevancia y urgencia de los esfuerzos que impulsa la Estrategia para abordar las causas de la pérdida y deterioro de la biodiversidad.	Mediano plazo	Minae y Seplasa
	Establecer directrices, orientaciones y mecanismos de financiamiento a largo plazo, explorando nuevas fuentes de financiamiento como la inversión privada y vinculación con instrumentos financieros nacionales y globales en materia de ambiente y biodiversidad.	Mediano plazo	
Consolidar las bases y condiciones que contribuyen a la sostenibilidad de la gobernanza y de los resultados de la Estrategia	Fomentar la investigación científica y la recopilación de datos sobre biodiversidad para mejorar la comprensión y gestión de los recursos biológicos. Para esto, sería útil fortalecer los vínculos con centros de investigación y académicos, tanto nacionales como internacionales, así como con iniciativas privadas que realizan sus propias investigaciones.	Mediano plazo	Minae y Seplasa
	Promover una gobernanza transfronteriza, en casos relevantes y que así amerite, para una gestión efectiva de la biodiversidad.	Mediano plazo	
	Contribuir a alinear la Estrategia con otras políticas nacionales e internacionales, como las de cambio climático, desarrollo sostenible y conservación de aguas, para crear sinergias y minimizar contradicciones.	Mediano plazo	Mideplan



7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura. (2022). Marco de acción en materia de biodiversidad para la alimentación y la agricultura. FAO.

Comisión Nacional para la Gestión de la biodiversidad (Conagebio). (2020). Presupuesto ordinario 2020.

Comisión Nacional para la Gestión de la biodiversidad (Conagebio). (2024). Plataforma Informática para la gestión del conocimiento y la información nacional sobre Biodiversidad. BiodataCR. <http://biodiversidad.go.cr/>

Consejo Nacional de Rectores (Conare). (2023). Programa Estado de la Nación Estado de la Nación.

Contraloría General de la República (CGR). (2022). Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia del funcionamiento del sistema para conservar y promover el uso sostenible de ecosistemas de esteros, manglares y playas. INFORME No. DFOE-SOS-IF-00006-2022.

Contraloría General de la República (CGR). (2024). Informe de seguimiento de la gestión pública sobre el Índice de Gestión de Servicios Municipales 2023.

D'Errico, S.; Geoghegan, T y Piergallini, I. (2020). Evaluation to connect national priorities with the SDGS. Hernández-Blanco, M. (2021). Valoración del capital natural de Costa Rica. Biofin-PNUD.

Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca). (2023). Desembarque total en kilogramos por años.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2022). Sistema de indicadores ODS 2021: tomo 1, informe de capacidades estadísticas.

Katzy, O. (2023). La UCR y el PNUD combatirán juntos la contaminación por plásticos. Noticias-Universidad de Costa Rica <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2023/6/06/la-ucr-y-el-pnud-combatiran-juntos-la-contaminacion-por-plasticos.html>

Ley n.º 34433. (2008). Reglamento a la Ley de Biodiversidad.

Ley n.º 7788. (1998). Ley de Biodiversidad de Costa Rica.

Matarrita, R. (2018). Revisión de las Inversiones en Biodiversidad. Biofin-PNUD.

Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR). (2017). Resumen de los aportes indígenas a la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad.

Minae-Sinac. (2022). Informe Nacional de Costa Rica a la CMS 2022. Minae.

Minae-Sinac-Conagebio-Fonafifo. (2018). Resumen del Sexto Informe Nacional de Costa Rica ante el Convenio de Diversidad Biológica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ministerio de Ambiente y Energía, Comisión Nacional para la Gestión de la biodiversidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación. (2016). Anexos de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025. Minae.



Ministerio de Ambiente y Energía, Comisión Nacional para la Gestión de la biodiversidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación. (2016). Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025. Minae.

Ministerio de Ambiente y Energía, Comisión Nacional para la Gestión de la biodiversidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación. (2016). Resumen de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025. Minae.

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. (2015). Política nacional de biodiversidad 2015-2030. Minae.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2017). Guía de informes de evaluación. Orientaciones para su elaboración: estructura y contenido.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2017). Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2017). Guía de productos de evaluación. Orientaciones para su valoración.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2023). Guía para la elaboración de políticas públicas.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2017). Manual de evaluación para intervenciones públicas. Mideplan.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2022). Plan nacional de desarrollo e inversión pública Rogelio Fernández Güell 2023-2026.

Ministerio del Ambiente y Energía (Minae). (2000). Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la biodiversidad.

Molina-Escalante, L. (2021). Actualización del gasto en biodiversidad de Costa Rica 2015-2020. Biofin-PNUD. Oficina Nacional de Semillas. (2023). Fortalecimiento de capacidades en la producción de semilla para una agricultura adaptativa y resiliente. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2023). Glosario de términos clave en evaluación y gestión basada en resultados para el desarrollo sostenible (Segunda edición). OCDE. Paris, Francia

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2023). Evaluaciones del Desempeño Ambiental. Costa Rica: Aspectos destacados.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). Informe sobre el análisis del alineamiento de la Estrategia Nacional de Biodiversidad de Costa Rica con el Marco Global para la biodiversidad de Kunming-Montreal.

Sanchi, R. (2018). Revisión de políticas públicas y la institucionalidad para la gestión de biodiversidad en Costa Rica. Biofin-PNUD.



Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). (2015). Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial (PEDRT) 2015-2030.

Secretaría Técnica de los ODS en Costa Rica. (2020). II Informe Nacional Voluntario. Objetivos de Desarrollo Sostenible de Costa Rica 2020. Mideplan.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac). (2014). V Informe Nacional al Convenio sobre la Diversidad Biológica, Costa Rica. GEF-PNUD.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2018). Inventario Nacional de Humedales. SINAC/PNUD/GEF. San José, Costa Rica.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac). (2022). Informe anual Estadísticas Semec: Sinac en números.

Solís, V. et al. (2001). La Ley de Biodiversidad de Costa Rica: Lo que dice para todos. UICN.

UICN. (2023). The IUCN Red List of Threatened Species. Version 2023-1. <https://www.iucnredlist.org>

Unidad de Gestión. (2018-2022). Informes semestrales de avance de 57 metas seleccionadas. Estrategia Nacional de Biodiversidad.

Unidad de Gestión. (2020). Infografía: reporte de cumplimiento de avances de la ENB2 Estrategia Nacional de Biodiversidad.

Vargas, E. (2022). Uso aparente de plaguicidas en la agricultura de Costa Rica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

World Bank. (2024). Consumo de fertilizantes (kilogramos por hectárea de tierras cultivables) [Data set]. DataBank. <https://datos.bancomundial.org/>





Evaluación de resultados y ODS

Estrategia Nacional de Biodiversidad