



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE TURISMO EN ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS. BID-TURISMO.

País: COSTA RICA

Sector/Subsector: GESTION AMBIENTAL Y GOBERNANZA

Equipo de Proyecto Original: Project Outline 2004 *Líder de Proyecto:* Clarke, Caroline L. *Miembros:* Rosales, Miguel Alberto; Pineda Mannheim, Carlos Roberto; Smith, Eliana Janneth; Norheim, Trond.

DCP 2006: Carlos Pineda, Caroline Clarke, George Alexandrou, David Noe, Eliana Smith (RE2/EN2), Javier Jiménez (LEG/OPR), Luis Hernando Hintze (COF/CCR) y Trond Norheim (RE2/EN2), *Jefe de Equipo de Proyecto.*

Número de Proyecto: CR-LI001

Número de Préstamo(s), CT(s): 1824/OC-CR

Fecha del comienzo de QRR virtual: 11 de diciembre de 2018

Fecha estimada de Aprobación Final del PCR: 8 de marzo de 2019

PCR Equipo: Jefe de Equipo, Fernando Balcazar V. (RND/CCO); Marcela Aguirre C. (Consultora).

Índice

I.	Información Básica	3
II.	El Proyecto	4
	a. Contexto del Proyecto.....	4
	b. Descripción del Proyecto	5
	i. Objetivo(s) del Desarrollo	5
	ii. Componentes.....	5
	c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)	7
	d. Evaluación Final del Proyecto	7
III.	Resultados	8
	a. Efectos Directos	9
	b. Externalidades	10
	c. Productos	11
	d. Costos del Proyecto	18
IV.	Implementación del Proyecto	19
	a. Análisis de los factores críticos	20
	b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora	21
	c. Desempeño del Banco	22
V.	Sostenibilidad	22
	a. Análisis de Factores Críticos	22
	b. Riesgos Potenciales	23
	c. Capacidad Institucional	24
VI.	Seguimiento y Evaluación	25
	a. Información sobre Resultados	25
	b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post	25
VII.	Lecciones Aprendidas	25

Anexos

Abreviaturas y Acrónimos

AC	Área (s) de Conservación
ASP	Área (s) Silvestre(s) Protegida(s)
BEP	Informe de Evaluación Ex Post del Prestatario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CANATUR	Cámara Nacional Turismo
CO	Capital Ordinario
CONAC	Consejo Nacional de Áreas de Conservación
COFASP	Comisión para el Fortalecimiento de las Áreas Silvestres Protegidas
CS	Estrategia de País (Country Strategy)
DEM	Matriz de Efectividad de Desarrollo (Development Effectiveness Matrix)
EPYPSA	Estudios, Proyectos y Planificación S.A.
FONAFIFO	Fondo de Financiamiento Forestal de Costa Rica
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ISDP	Sistema de Información sobre Seguimiento de Desempeño de los Proyectos, ahora PMR
MINAE ¹	Ministerio de Ambiente y Energía
MINAET ²	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
M&E	Monitoreo y Evaluación
N/A	No aplicable
OD	Objetivos de Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (Project Completion Report)
PI	Progreso en la Implementación
PMR	Informe de Monitoreo de Progreso del Proyecto (Project Monitoring Report), antes ISDP
POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta de Desarrollo de la Operación (Proposal for Operation Development)
PEP	Plan de Ejecución de Proyecto
QRR	Evaluación de Calidad y Riesgos (Quality and Risk Review)
ROP	Reglamento Operativo del Proyecto
SI	Resumen del Progreso en la Implementación
LMS	Sistema de Administración de Préstamos (Loan Management System)
LM	Propuesta de Préstamo
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SGO	Operaciones con Garantía Soberana (Sovereign Guaranteed Operations)
SO	Sostenibilidad
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto
UNGL	Unión de Gobiernos Locales
US\$	Dólares americanos

¹ Ley N°7152 "Conversión del Ministerio de Industria, Energía y Minas (MIRENEM) en Ministerio de Ambiente y Energía rector de los sectores recursos naturales, energía y minas, publicada en La Gaceta N°117 del 21 de junio de 1990. Esta ley es conocida como la ley orgánica del MINAE. En 1995, fue reemplazado por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET).

² Ley N°9046 "Traslado del sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología", publicada en el Alcance Digital N°104 a La Gaceta N°146 del 30 de julio del 2012.

I. Información Básica

Datos básicos (monto en US\$)

NO. PROYECTO: CR-L1001	TITULO: Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas
Prestatario: Ministerio de Hacienda Agencia ejecutora (AE): Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Fecha aprobación Directorio: 18 diciembre 2006 ³ Fecha efectividad contrato préstamo: 5 octubre 2011 ⁴ Fecha elegibilidad primer desembolso: 3 septiembre 2012
Préstamo(s): 1824/OC-CR	Meses en ejecución * desde aprobación: 132 * desde efectividad del contrato: 73 ⁵
Sector: Medio Ambiente y Desastres Naturales	Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 5 octubre 2016 Fecha actual desembolso final: 5 octubre 2017 Extensión acumulativa (meses): 12 Extensión especial (meses):
Instrumento de préstamo:	Monto préstamo(s) * Monto original: US\$19.000.000,00 * Monto actual: US\$18.725.171,99 * Pari Passu (si aplica): 76% BID (US\$19.000.000,00) y 24% Local (US\$6.000.000,00) aportados por el SINAC a través del Fondo Parques Nacionales, Ministerio de Hacienda y seis municipalidades socias en ejecución. Desembolsos Monto a la fecha (%): 100 Costo Total del Proyecto (Estimado Original): US\$25.000.000,00
Reducción de Pobreza (PTI): No Equidad Social (SEQ): No	Redireccionamiento Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? <input type="checkbox"/> - Envío fondos a otro proyecto? <input type="checkbox"/> - N/A <input checked="" type="checkbox"/> De/Para Para Monto No. Proyecto No. Sub-préstamo * Monto actual (ajustado para redireccionamiento)
Clasificación ambiental: C	En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No. [N] De ser afirmativo, indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

³ BCCR. 2006. Acta de sesión 5309-2006 dictamen positivo al MINAE para contratar un crédito con BID para financiar el Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas, en: https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/marcolegal/DocAcuerdosJuntaDirectiva/BCCR_5309-2006_Art23.pdf#search=acta%20sesion%205309-2006 BCCR. 2008. Acta de sesión 5405-2008 dictamen positivo proyecto de ley aprobación Contrato de Préstamo 1824/OC-CR y su Anexo Único, en: https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/marcolegal/DocAcuerdosJuntaDirectiva/BCCR_5405-2008_Art10.pdf#search=acta%20sesion%205405-2008; BID Resolución Directorio Ejecutivo 165/06 LEG/OPR/REG2/IDBDOCS#731722, en: <https://idblegacy.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CR-L1001>

⁴ Poder Legislativo. Diario Oficial La Gaceta. Año CXXXIII N°191. 05 octubre 2011. Ley 8967. Contrato de Préstamo 1824/OC-CR y su Anexo Único entre el Gobierno de Costa Rica y el BID para financiar el Programa Turismo en Áreas Silvestres Protegidas en: http://www.gaceta.go.cr/pub/2011/10/05/COMP_05_10_2011.pdf

⁵ Del 5 de octubre 2011 al 5 de octubre 2017.

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

Costa Rica es reconocida mundialmente por su industria del ecoturismo⁶. Al momento de preparar el proyecto (2005), los ingresos del turismo alcanzaban US\$1.600 millones; contribuyendo con un 7,4% del Producto Interno Bruto (PIB). En el 2005 llegaron 1,65 millones de turistas extranjeros al país, y el pronóstico del Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible (2006) indicaba un crecimiento esperado del turismo de 6,6% anual para los próximos seis años. A su vez, el turismo generó mayor cantidad de divisas que las exportaciones del sector agropecuario, siendo sólo superado por las divisas generadas por el sector industrial y las zonas francas. En paralelo, se registraba un 24,9% de pobreza en el área rural frente a un 20,4% a nivel nacional (2001-2005)⁷.

Cifras del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) daban cuenta que las áreas silvestres protegidas (ASP) recibieron cerca de 800.000 visitantes en 2004, de los cuales 53% eran extranjeros; mientras que el 66% de los costarricenses reportaba haber visitado al menos un ASP en su vida. Si bien la visitación a las ASP públicas había experimentado un crecimiento, éste no evolucionaba al ritmo que lo hacía todo el sector; siendo un factor relevante, el escaso desarrollo de la infraestructura y servicios en las mismas. Además, existían retos tales como: (i) desbalance en la distribución de visitación de las áreas protegidas; (ii) baja inclusión de la comunidad en la planificación y en la entrega de servicios turísticos; (iii) escasa capacidad del SINAC en la gestión del turismo en ASP; (iv) poca coordinación entre los principales actores; y (v) falta de sostenibilidad financiera de las ASP⁸.

Con este antecedente, a fin de ampliar el alcance del sector en la economía, el Gobierno Nacional solicitó un crédito al Banco para el Proyecto Fortalecimiento del Programa Turismo en ASP 1824/OC-CR (por US\$19,0 millones con una contrapartida de US\$6,0 millones) para el diseño, construcción y acondicionamiento de infraestructura física (senderos, centros de visitantes, instalaciones de atención para visitantes, torres de avistamiento, estacionamientos y otros) en 10 ASP, junto a un conjunto de instrumentos técnicos, administrativos y normativos para la promoción del turismo y el fortalecimiento del SINAC. Si bien el contrato de Préstamo fue aprobado por el Directorio del Banco en diciembre de 2006 solo hasta octubre de 2011 fue firmado (cinco años después), debido a que la operación no contó en ese periodo con el suficiente apoyo en la Asamblea que debía autorizar la suscripción.

1. Parque Nacional Rincón de la Vieja
2. Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Caño Negro
3. Parque Nacional Volcán Tenorio⁹
4. Parque Nacional Volcán Arenal
5. Parque Nacional Volcán Poás
6. Parque Nacional Volcán Irazú
7. Parque Nacional Tortuguero
8. Parque Nacional Cahuita
9. Parque Nacional Manuel Antonio
10. Parque Nacional Marino Ballena
11. Parque Nacional Corcovado



⁶ OCDE. Estudios económicos de la OCDE Costa Rica. Versión General. Febrero 2016.

⁷ BID. 2006. Documento conceptual de proyecto CR-L1001, en: <https://idblegacy.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CR-L1001>

⁸ Ibid., 2006.

⁹ El Parque Nacional Braulio Carrillo constaba inicialmente en el Documento Conceptual (DCP).

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

Objetivo General

Consolidar el turismo en las Áreas Silvestres Protegidas estatales de Costa Rica, como una herramienta para fortalecer su gestión sostenible, contribuyendo directamente al desarrollo socioeconómico local y la conservación de los recursos naturales.

Objetivos Específicos

- a. Lograr un mayor ingreso y sostenibilidad financiera para el SINAC y en particular para las Áreas Silvestres Protegidas (ASP), por medio de inversiones para el desarrollo sostenible del turismo en estas áreas y sus alrededores;
- b. Un mayor beneficio socioeconómico y ambiental en los municipios y comunidades aledañas a las ASP;
- c. El fortalecimiento institucional del SINAC.

El objetivo de desarrollo se mantuvo desde la Propuesta de Préstamo y Anexo Único, hasta el último Informe de Monitoreo del Proyecto (PMR).

ii. Componentes

La Estrategia del Programa se dividió en tres componentes que financiaron las siguientes actividades:

1. Inversiones para el Desarrollo Turístico Sostenible (US\$15.575.490,39).

Inversiones dentro de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP):

Este subcomponente tuvo como propósito el financiamiento de inversiones para desarrollar o rehabilitar la infraestructura dentro de las ASP, específicamente, en las áreas de uso público, sobre la base de estudios de mercado, planes de manejo y los planes de desarrollo turístico.

Se planteaba equipar las ASP buscando mejorar la calidad de la visita de los turistas internacionales y nacionales que se reciben anualmente, manteniendo los objetivos de conservación ambiental fijados por el SINAC para las diferentes categorías de manejo: (i) Obras y su equipamiento que sirvieran de plataforma para el desarrollo de los productos turísticos, tales como: áreas de recepción y registro de visitantes, senderos, centros de visitantes, albergues para el alojamiento de turistas (sólo para el ASP de Corcovado), baños y sistemas de tratamiento de desechos, miradores, puentes y muelles y rehabilitación de caminos internos, torres de observación, rampas, pasos elevados, equipamiento para áreas de acampar y comedor turístico, señalización e interpretación turística, entre otras; (ii) Instalaciones y equipamiento para la administración del área, como albergues para el alojamiento de guardaparques y medios de transporte; y (iii) Estudios de prefactibilidad y factibilidad (incluyendo EIA) para las inversiones propuestas que lo requirieran.

Inversiones alrededor de las Áreas Silvestres Protegidas: Este subcomponente, incluyó estudios de pre-inversión e inversiones en áreas de jurisdicción municipal, en las áreas de influencia de las ASP beneficiadas por el Proyecto. Las inversiones por financiar deberían estar orientadas a mejorar el acceso a las ASP, y a mitigar el impacto ambiental que afecta negativamente a dichas áreas: (i) Obras de infraestructura vial: rehabilitación y señalización de caminos de acceso; (ii) Obras de protección vial: muros de contención, cunetas y consolidación de taludes; (iii) Muelles y pequeños puentes; (iv) Pequeñas obras de desagüe y saneamiento; y (v) Estudios de pre-inversión para futuras obras.

2. Fortalecimiento de la Planificación y Gestión Sostenible del Turismo (US\$1.624.644,82).

Este componente se subdivide en tres subcomponentes:

Gestión Sostenible del Turismo en las Áreas Silvestres Protegidas: (i) Desarrollo y actualización de los planes de manejo; (ii) Producción de material educativo y de divulgación: guías de campo, guías interpretativas, folletos y mapas sobre los productos turísticos en las áreas protegidas; (iii) Capacitación y asistencia técnica para los funcionarios locales del SINAC sobre los temas: servicio al cliente, negociación, alianzas y manejo de conflictos, gestión de concesiones, primeros auxilios, monitoreo de impactos e idiomas; (iv) Diseño y puesta en funcionamiento del sistema de monitoreo de resultados e impactos del Proyecto: diseño del sistema, software, capacitación y asistencia técnica, encuestas de percepción de los visitantes y talleres de monitoreo; (v) Desarrollo e implementación de contratos de concesiones de servicios no esenciales en las ASP beneficiadas por el Proyecto; incluyendo el financiamiento de apoyo técnico para el diseño de las regulaciones locales, la evaluación de la elegibilidad de concesionarios potenciales de servicios no esenciales, y el diseño y negociación de contratos de concesión para la operación de dichos servicios; (vi) Elaboración de estudios de manejo de visitantes en las ASP, tales como estudios de capacidad de carga, límite de cambio aceptable y manejo de impacto del visitante; y (vii) Actualización de estudios de mercado, diseño e innovación de productos turísticos, planes de turismo y guías metodologías para su elaboración, cuando necesario.

Gestión Sostenible del Turismo al nivel Municipal: (i) Planes de ordenamiento y desarrollo urbano y sus instrumentos; (ii) Planes de manejo de desechos sólidos, aguas servidas y control de la contaminación ambiental; (iii) Promoción y establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros que permitan el incremento de los ingresos municipales por concepto de las actividades turísticas vinculadas a las áreas protegidas; y (iv) Capacitación a las municipalidades para que puedan participar en el Proyecto.

Gestión Sostenible del Turismo por parte del Sector Privado: (i) Estudios sobre oportunidades turísticas para empresarios locales; (ii) Certificación de concesionarios para servicios no esenciales en áreas protegidas; (iii) Capacitación y acreditación a guías turísticos que operarán en las áreas protegidas; (iv) Asistencia técnica y capacitación a los actores privados locales en nuevas tecnologías e innovación en los productos, los temas de legislación ambiental y turística, normativa de áreas protegidas, gestión ambiental y gestión sostenible del turismo; y (v) Fortalecimiento o apoyo a la consolidación de encadenamientos productivos en turismo.

3. **Fortalecimiento Institucional del SINAC: Sistemas de Gestión, Administrativos y Financieros (US\$2.322.638,90).**

Consolidación de un esquema organizativo para Turismo Sostenible y gestión de personal y sus capacidades: (i) Desarrollo e implementación de un nuevo código de conducta; (ii) Desarrollo de regulación general para concesiones de servicios no esenciales en las ASP; (iii) Capacitación necesaria al personal pertinente del SINAC en temas relacionados a la gestión sostenible de turismo y su eficiente manejo (planificación y administración, servicio al cliente, gestión de alianzas y negociación, servicios no esenciales concesionados y su manejo, entre otros) y la adquisición del equipo necesario para llevar a cabo las actividades; (iv) Financiamiento de salarios de seis coordinadores locales de turismo en las Áreas de Conservación que incluyan las ASP beneficiarias (fondos de contrapartida nacional); y (v) Financiamiento de salarios de seis encargados de turismo en las ASP beneficiarias (fondos de contrapartida nacional).

Fortalecimiento de los Sistemas de Gestión Administrativo- Financieros: (i) Desarrollo de sistemas de información gerencial, en especial lo vinculado a la implementación de un sistema de información y estadística turística de las ASP (incluyendo metodología y software), compatible con el respectivo sistema; (ii) Sistema de contabilidad basado en centro de costos; (iii) Adopción y consolidación de procesos institucionales de planificación estratégica; (iv) Elaboración de manuales y reglamentos de operación interna y su aplicación; (v) Realización de estudios y asesorías para mejorar el manejo administrativo- financiero del turismo sostenible en las ASP; y (vi) Estudios para el desarrollo de sistemas tarifarios para posibles incrementos en los ingresos de las ASP del ICT y en coordinación con el sistema de monitoreo y seguimiento del Proyecto.

Desarrollo y Fortalecimiento de una Estrategia de Mercadeo para promover las Áreas Silvestres Protegidas como Destinos Turísticos: (i) Diseño de una estrategia de mercadeo turístico para el SINAC, que permita posicionar los productos turísticos de las ASP para la mejor integración y coordinación con los planes y acciones de promoción y comercialización del ICT; (ii) Material de promoción para las actividades regulares de mercadeo de turismo sostenible complementarias a las del ICT; y (iii) Desarrollo de un sitio Web interactivo para información turística, sistema de reservación en línea, registro electrónico de visitantes en ASP, donde también se informará sobre el Proyecto, integrado en el portal actual del SINAC.

A nivel de acciones hubo cambios menores en los tres componentes (Adenda - Contrato modificatorio celebrado el 9 de agosto de 2010)¹⁰. El Contrato Modificatorio produce cambios en el esquema de ejecución orientados a aclarar la relación entre el Ministerio de Ambiente y el SINAC como organismo ejecutor de la operación y a precisar alcances en cada uno de los componentes. El sistema de indicadores planteado en el marco de resultados del documento de proyecto del 2006 fue modificado de manera parcial. En el PMR vigente se mantienen 20 indicadores originales, 10 reformulados, 10 nuevos y tres eliminados.

c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Plenamente Satisfactorio (PS) ☐ Menos que Satisfactorio (MS) ☐ Insatisfactorio (I)

En el Anexo 6 (Evaluación Final) se presenta la revisión en detalle; dice que la calidad de los indicadores de resultados del actual Informe de Monitoreo del Proyecto (PMR), 38 indicadores (88%) resultan pertinentes, cuatro presentan alguna limitación (ya sea por pertinencia, escala o temporalidad), y en un caso existe uno de tipo "proxi", pues no permite medir directamente el resultado. Lo anterior conlleva a señalar por parte de la evaluación final que el sistema de indicadores del programa fue robusto y permitió medir su eficacia.

d. Evaluación Final del Proyecto

Metodología del Informe de Evaluación Final

Se utilizaron métodos y técnicas que se describen a continuación:

- **Revisión documental.** Se realizó un análisis de contenidos del material de justificación para la preparación del programa:
 - Documento de préstamo del programa
 - Adenda al documento de préstamo del programa
 - Marco lógico actualizado
 - Reglamento operativo del programa
 - Herramientas de planificación del programa, como el Informe de Monitoreo del Programa (PMR)
 - Planificaciones operativas del Programa
 - Documentos de seguimiento y supervisión
 - Informe de evaluación intermedia del programa
 - Ayudas memoria de las misiones y reuniones de seguimiento
 - Memorias del Comité Asesor
 - Estados financieros del programa auditados
 - Otros documentos relevantes, incluidos en el apartado VII.
- **Entrevistas y consultas.** Esta técnica, fue el medio para recolección de información de diversos actores del programa, e incluyó entrevistas semiestructuradas, individuales y grupales con:
 - Personal del BID Costa Rica responsable de la supervisión técnica y operativa del programa.
 - Consultores individuales o firmas consultoras encargados de la ejecución de los estudios específicos.
 - Autoridades gubernamentales (locales, municipales, nacionales) vinculadas al programa.
 - SINAC: Director Ejecutivo y personal de las áreas de conservación (AC) y de las áreas silvestres protegidas (ASP). Unidad de Coordinación del Proyecto. Funcionarios de la Secretaría Ejecutiva.
 - funcionarios municipales.
 - Actores de la sociedad civil relacionados al ámbito del programa (Cámaras y asociaciones locales).
 - Otros actores relevantes del sector turístico.

¹⁰ BID. 2006, 2010 y 2016. Fases de Aprobación e Implementación: Propuesta de Préstamo Proyecto CR-L1001, Contrato Modificatorio No1, y Reporte de Monitoreo de Progreso en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=cr-l1001>

- **Trabajo de campo.** Además de las consultas a los actores y personas ubicados en San José, se consideró la realización de visitas de campo, en donde se incluyen áreas protegidas y comunidades donde se ejecutaron acciones del proyecto en las provincias de Alajuela, Cartago, Guanacaste y Limón; correspondiente a las áreas protegidas Caño Negro, Irazú, Rincón de la Vieja, Volcán Poás y Cahuita; municipalidades de Los Chiles, Oreamuno y Cartago, asociación de desarrollo Curubandé y municipalidad Talamanca; comunidades Caño Negro, Oreamuno, Curubandé, Poás y Talamanca.

III. Resultados¹¹

Resumen de Resultados de la Evaluación Final¹²

La evaluación final realizada al Programa establece un Aceptable Desempeño. Las siguientes son sus conclusiones principales:

- El proyecto marca un **precedente** importante en el desarrollo de las ASP de Costa Rica. Por una parte, es el primer préstamo de inversión ejecutado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Por otra, el proyecto se constituyó en referente respecto al turismo sostenible en el marco de la conservación.
- La estrategia de intervención fue **pertinente** para enfrentar los problemas y retos identificados en la gestión de turismo sostenible y la conservación de las ASP. Al finalizar el programa, la contribución del proyecto a los objetivos sectoriales estratégicos del país en su planificación aún es relevante.
- Durante la primera mitad del periodo de ejecución, el proyecto mostró debilidad en la **eficiencia**, por lo que la finalización del proyecto prevista para el 5 de octubre de 2016 debió extenderse un año adicional. Basado en el índice del promedio del porcentaje de ejecución acumulada anual, se observa como los incrementos resultan más significativos a partir del año 2014, llegando al máximo valor en el 2016 (17,33% / año), cuando la ejecución financiera (US\$10.120.454) fue la mayor de todo el periodo.
- La ejecución acumulada 2015-2016, muestra el mayor incremento (33,36% al 86,63%) en la utilización de los recursos del préstamo, lo que coincide con un periodo donde la operación logró mejores condiciones de gestión y toma de decisiones.
- En cuanto a la **eficacia**, el proyecto ejecutó de manera satisfactoria los productos; fue completado el 92,30% de los indicadores de producto establecidos en el marco de resultados. De estos, se superó en cuatro veces, la meta de indicador "Grupos locales capacitados para operar servicios no esenciales en las ASP" y avanzó en un 80% de la meta el indicador sobre "Obras de infraestructura turística fuera de las ASP rehabilitadas o desarrolladas", lo anterior, porque no todas las municipalidades lograron aportar el cofinanciamiento definido y se avanzó en un 50% de la meta relacionada con los "Encadenamientos productivos en turismo", aportando para este caso el proyecto dos propuestas de encadenamientos por ASP. Cabe resaltar que estos resultados se encuentran alineados al propósito y objetivo general del proyecto. Adicionalmente, se estima en 764 personas beneficiadas directamente por capacitaciones especializadas (ver Anexo 6 Evaluación Final, sección 3.5.2 Resultados).
- En cuanto a la **sostenibilidad** institucional y socioeconómica, el Programa de Turismo Sostenible en ASP del SINAC se fortaleció a través de mayores capacidades del personal de gestión del turismo y de sus socios en el ámbito local. En cuanto a las municipalidades, se buscó acordar medidas de tipo presupuestal para llevar a cabo acciones que permitieran lograr una mayor coordinación y establecimiento de sinergias con el nivel nacional, aportación de mecanismos e instrumentos, implementación de productos y mantenimiento de obras. También se generaron sinergias y mecanismos asociativos con el sector privado, a través de convenios que buscaban favorecer una plataforma que sirviera de base a una mayor sostenibilidad institucional.
- Frente a lo observado en la última fase de ejecución de la operación, el proyecto alcanzó una calificación **satisfactoria** en relación con su desempeño general.

¹¹ Basado en SINAC. 2017. Memoria Final Proyecto Fortalecimiento del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas.

¹² Basado en Muñoz, R. 2017. Evaluación Final de Desempeño del Proyecto BID/Turismo.

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivo(s) de Desarrollo (Propósito)¹³

Consolidar el turismo en las Áreas Silvestres Protegidas estatales de Costa Rica, como una herramienta para fortalecer su gestión sostenible, contribuyendo directamente al desarrollo socioeconómico local y la conservación de los recursos naturales.

Clasificación: P.

Indicadores Claves de Efectos Directos

Efectos Directos Planeados			Efectos Directos Logrados	
Resultados	Línea de base (2011)	Término del proyecto (2016)	Término del proyecto (2017)	
Ingresos provenientes del turismo en las ASP incrementados (¢ colones)	3.928.000.000	5.176.000.000	8.679.112.800	Se cumplió. Según el SINAC se incrementaron los ingresos por concepto de venta de tickets de entrada a las ASP. Fuente: SEMEC 2017.
MIPYMES en el sector turismo en el área de influencia del Programa incrementadas (unidades)	0	3	3	Se cumplió. Se alcanza el resultado. Fuente: MEIC, SIEC 2016.
Visitación en ASP incrementada (unidades)	1.111.798	2.123.026	2.037.034	Se cumplió. Según registros del SINAC la visitación aumentó. Fuente: SEMEC 2017.

Reajustes PMR: Indicar si y cuándo el PMR fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.

Las modificaciones al Anexo A del Contrato de Préstamo, en particular para el párrafo 1.03 sobre el "Objetivo" del Programa pasó a leerse así:

"1.03 Las áreas geográficas (ASP y municipios) donde se realizarán las actividades del Programa están incluidas en el Reglamento Operativo del Programa (ROP). Las ASP beneficiarias deberán responder a criterios de: potencial de mercado turístico, demanda turística actual, oferta turística del destino en el que están incluidas, la disponibilidad de planificación ambiental y turística de la respectiva ASP y del destino, y la capacidad de efecto demostrativo o replicabilidad que pueda tener para otras ASP en el país. Municipios elegibles serán aquellos que estén ubicados en el área de influencia de una ASP beneficiada por el Programa, y que estén identificados como prioritarios para el desarrollo turístico en el plan de turismo de dicha ASP."

Mientras que los ajustes en los Indicadores de Resultado son los siguientes:

- "Ingresos atribuibles al turismo en las áreas del Programa incrementados al menos el 10% hasta finalizar el tercer año y al menos el 20% hasta finalizar el Programa". Posteriormente, se decidió reportar con base en el monto absoluto y no de manera porcentual. Se reporta sobre la base de ingresos totales del SINAC y no únicamente sobre las 10 ASP, sin embargo, el 80% de los ingresos del SINAC provienen de los parques Manuel Antonio, Poás y Tortuguero.

- En el Marco Lógico se indica: "Al menos 20 nuevas MIPYMES integradas en el sector turismo en el área de influencia del Programa al finalizar el Programa". Se empleó la cifra provincial como referencia, no existe información desagregada por zonas. Las pág. 20-21 del Informe de Medio Periodo discuten a mayor profundidad este tema. El número de empresas no es un producto en sí del programa.

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[] Muy Probable (MP) [X] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)

¹³ BID. 2006. Anexo I Marco Lógico de la Propuesta de Préstamo CR-L1001 al 23 de enero de 2007.

Estrategia de País: Dados los resultados descritos, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco país.

El Proyecto estaba alineado con la Estrategia del Banco con el País 2003-2006 que indicaba el apoyo a la consolidación y al desarrollo del ecoturismo en las áreas protegidas del país y sus alrededores. El Proyecto contribuyó a: (i) Mejorar la posición competitiva de Costa Rica en turismo, su principal sector orientado a la exportación, y garantizar el futuro de las áreas protegidas en las que se basa su turismo; (ii) Incrementar la visitación e ingresos generados por las ASP; y (iii) Acompañar la generación de iniciativas turísticas y fortalecer capacidades técnicas en municipalidades y sector privado. La alineación del Proyecto con la EBP 2015-2018 que corresponde al periodo de mayor ejecución de la operación fue menor en tanto el sector turismo no estaba contemplado en ella ni como área estratégica ni como área de acción transversal o de diálogo. No obstante, la intervención se relacionaba con tres de los objetivos propuestos en la EBP: fortalecimiento institucional, cambio climático y sostenibilidad ambiental.

Sobre el primer punto, el país ha creado una marca ecológica o “verde” reconocida mundialmente y una industria del ecoturismo¹⁴. Según el Índice de Desarrollo de Turismo de Aventura en 2016 el país se situó en la posición 14 a nivel global, y segundo en América Latina y el Caribe, solo por debajo de Chile¹⁵. Costa Rica, a nivel centroamericano exhibe el mayor arribo de turistas anualmente, el cual llegó en 2016 a 2,2 millones, mientras que el promedio de la región fue de 1,7 millones¹⁶. En 2016, el Turismo representó casi un tercio de las exportaciones totales del país (US\$3.657,3 millones)¹⁷; generó 158.772 empleos directos y cerca de 450.000 indirectos, cifras que representan el 26% del total de la fuerza de trabajo costarricense¹⁸. Como puede observar en el cuadro de indicadores, en 2017 se registró una disminución con respecto al total de visitantes a las ASP registrado en 2016 explicado por la erupción del volcán Poás que implicó el cierre total de este parque, uno de los tres con mayor visitación del país.

Respecto al segundo punto, las preferencias de visitación indican que en 2006 el 58% de los turistas visitó al menos un parque nacional, refugio o área protegida¹⁹; mientras que, en 2016 los visitó un 66,6% de los turistas²⁰. En el 2006 las ASP más visitadas por residentes y no residentes fueron: Poás, Manuel Antonio, Tortuguero, Irazú y Cahuita²¹; mientras en 2015 fueron: Poás, Manuel Antonio, Tortuguero, Arenal y Cahuita²². En el 2016, el gasto medio registrado por turistas no residentes fue US\$1.037,0²³ con una estadía promedio de 13 noches²⁴. Adicional a lo indicado, para el segundo semestre 2016, el nuevo índice estándar de la industria hotelera para medir la reputación online (Global Review Index), calificó a los parques nacionales del país con 88,1%²⁵.

En cuanto al tercer punto, el proyecto creó capacidades en un total de 580 personas (152 colaboradores del SINAC, 115 funcionarios municipales, 200 actores locales y 113 guías de turismo). También, identificó de manera participativa junto al sector privado ocho oportunidades y encadenamientos productivos.

b. Externalidades

Como consecuencias no previstas por la intervención del proyecto se identifican las siguientes:

1. Un convenio con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) por un millón de dólares anuales por los siguientes tres años para desarrollo de infraestructura, aspecto constituye la vinculación directa de la entidad rectora del turismo en el país con el desarrollo de esta actividad en las ASP.

¹⁴ OCDE. Estudios económicos de la OCDE Costa Rica. Versión General. Febrero 2016.

¹⁵ ATDI, por sus siglas en inglés.

¹⁶ World Development Indicators.

¹⁷ ICT. Divisas por concepto de turismo. Metadatos de los Registros Administrativos, en: <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/cifras-econ%C3%B3micas/costa-rica/960-divisas-por-concepto-de-turismo/file.html>

¹⁸ ICT. Población ocupada por actividades asociadas con el sector turístico. I Trimestre 2013 - IV Trimestre 2016, en: <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/cifras-tur%C3%ADsticas/empleo-enaho-inec-ccss/869-inec-2013-2016/file.html>

¹⁹ ICT. Cifras turísticas. Edición 4, noviembre 2011 en: http://www.ict.go.cr/cifras_turisticas/Noviembre_2011/CifrasTuristicas.pdf

²⁰ La Nación. 20 noviembre 2017. Mario Boza, fundador de los parques nacionales: 'Estamos estafando a los turistas', en:

²¹ ICT. SINAC Visita de residentes y no residentes a las áreas silvestres protegidas, en: <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/cifras-tur%C3%ADsticas/visita-a-las-%C3%A1reas-silvestres-protegidas-sinac/572-2002-2009/file.html>

²² ICT. SINAC en números. Cantidad de visitas de residentes y no residentes a ASP, en: <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/cifras-tur%C3%ADsticas/visita-a-las-%C3%A1reas-silvestres-protegidas-sinac/885-2015/file.html>

²³ ICT. Gasto medio por persona en US\$ de los turistas 2009-2016. Vía aérea y terrestre, en: <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/cifras-tur%C3%ADsticas/gasto-y-estadía-media/846-todas-las-vías/file.html>

²⁴ Casa Presidencial Costa Rica. 31 octubre, 2016. Turismo de Costa Rica sigue volando alto: su aporte a la economía nacional va en aumento, en: <http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/10/turismo-de-costa-rica-sigue-volando-alto-su-aporte-a-la-economía-nacional-va-en-aumento/>

²⁵ ICT. Evaluación de calidad. II semestre 2016. Valoración de la experiencia del consumidor en Alojamiento, Restaurantes y Parques Nacionales, en: <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/cifras-tur%C3%ADsticas/reputacion/999-review-pro-2015-y-2016/file.html>

2. La implementación del programa generó condiciones de entendimiento entre los sectores ambiental y de turismo en Costa Rica. Hoy estos dos sectores (turismo y ambiente) han venido construyendo, en buena parte gracias al Programa, una estrategia que incorpora al capital natural como elemento de desarrollo con sostenibilidad. Esto es particularmente importante en un país como Costa Rica en donde la naturaleza juega un rol clave como motor de desarrollo y crecimiento del país. El sector Turismo representó en 2008 el 26,8% de las exportaciones totales, mientras en el 2016 alcanzó el 36,9%²⁶ siendo la principal fuente de divisas por servicios del país (rubro exportaciones de viajes)²⁷.

c. Productos

El Proyecto proporcionó al SINAC infraestructura idónea para la atención del turismo dentro y fuera de 10 Áreas Silvestres Protegidas (ASP) involucradas en el proyecto, mejorando la percepción del visitante sobre los servicios turísticos ofrecidos y logrando aumentar la generación de recursos económicos (en el Anexo se lista las obras) además, de desarrollar nuevas políticas y estrategias para el fomento del turismo sostenible vinculado a la conservación de las ASP, como es el caso del Plan Estratégico del SINAC, la Estrategia de Turismo Sostenible y el Plan de Mercadeo de Turismo Sostenible del SINAC. El 92% de los indicadores del Marco de Resultados del Programa (PMR) alcanzó la meta establecida; los resultados por cada área protegida son:

(a) Parque Nacional Cahuita

En el sector Puerto Vargas del Parque Nacional Cahuita el SINAC construyó una batería de servicios sanitarios y duchas; acondicionó una zona de estacionamiento; mejoró los servicios básicos; y construyó un sendero elevado en la zona boscosa. Con la Municipalidad de Talamanca se diseñó y construyó un conjunto de facilidades turísticas en la comunidad de Cahuita. Por otro lado, junto al sector privado se identificaron oportunidades y encadenamientos productivos, y se planteó el fortalecimiento de los operadores del área marina (tour arrecifes de coral).

(b) Parque Nacional Corcovado

La intervención del SINAC en el Parque Nacional Corcovado se divide en tres zonas. (i) en el sector Sirena se construyó una plataforma para acampar, una cocina y comedor, una batería de servicios sanitarios y duchas, un sistema de tratamiento de aguas residuales; se acondicionó el área de estar; y se desarrolló un sistema de generación eléctrica y un sistema de captación de agua potable; (ii) en el sector La Leona se construyó un centro de visitantes, una batería de servicios sanitarios y duchas, un sistema de tratamiento de aguas residuales; se acondicionó el área de estar; y se desarrolló un sistema de agua potable; y (iii) en el sector San Pedrillo se construyó una batería de servicios sanitarios, y se desarrolló un sistema de tratamiento de aguas residuales y un sistema de captación de agua potable. Por otro lado, junto al sector privado se identificaron oportunidades y encadenamientos productivos, en particular se ideó la promoción del destino mediante el Proyecto Caminos de Osa y la unión de las Cámaras de Turismo de la zona.

(c) Parque Nacional Rincón de la Vieja

En el sector Pailas de Rincón de la Vieja el SINAC construyó un centro de visitantes con facilidades para desarrollo turístico (cafetería, servicios sanitarios, oficina de guías y áreas administrativas; y acondicionó el sendero Las Pailas de 3,2 kilómetros incluyendo dos puentes en el sendero Cataratas). Por otro lado, junto al sector privado identificó oportunidades y encadenamientos productivos, en particular se propuso la promoción del destino Rincón de la Vieja y las comunidades en su zona de influencia, mediante la Tour Operadora de la Asociación de Guías.

(d) Parque Nacional Tortuguero

En el Parque Nacional Tortuguero el SINAC intervino en dos sectores. En el sector Cuatro Esquinas acondicionó, reestructuró y amplió el muelle de embarque, una batería de servicios sanitarios y una caseta de control y cobro. En el sector Tortuguero construyó un atracadero para botes, batería de servicios sanitarios, una caseta de control y 1.100 metros de sendero elevado.

(e) Parque Nacional Volcán Arenal

²⁶ ICT. Divisas por concepto de turismo. Metadatos de los Registros Administrativos, en: <http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/cifras-econ%C3%B3micas/costa-rica/960-divisas-por-concepto-de-turismo/file.html>

²⁷ Casa Presidencial Costa Rica. 27 octubre, 2016. Turismo registra casi el 50% de las exportaciones de servicios del país, en: <http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/10/turismo-registra-casi-el-50-de-las-exportaciones-de-servicios-del-pais/>

En el Parque Nacional Volcán Arenal, la intervención en el sector Península incluyó el acondicionamiento del sendero Península de 1,2 km de longitud, del centro de visitantes y área de exhibiciones, la caseta de cobro, la zona de estacionamientos y las baterías de servicios sanitarios. Por otro lado, junto al sector privado identificó oportunidades y encadenamientos productivos, la promoción del destino Comunidades del Arenal.

(f) Parque Nacional Volcán Irazú

En el Parque Nacional Volcán Irazú el Proyecto adecuó una zona de estacionamiento; acondicionó un aula educativa y una sala de exhibiciones y construyó una caseta de control y cobro. Así mismo, en conjunto con las municipalidades vecinas de Cartago se rehabilitó una ruta de acceso desde el sector Sanatorio Durán al sector Prusia del Parque Nacional Irazú, obra que contribuyó a incrementar los ingresos por venta de tiquetes para esta zona del parque en un 200% entre 2015-2016²⁸. Así también, la cifra total de visitantes para ambos sectores del parque (Prusia y Volcán Irazú) pasó de 218.940 en el 2011 a 266.186 en el 2016²⁹. Por su parte, en conjunto con la Municipalidad de Oreamuno se diseñó y construyó el mirador Potrero Cerrado, que es un punto intermedio entre la zona alta y baja del área protegida. Además, con el sector privado (Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago) se formuló el Circuito Cultural-Histórico en la Región del Volcán Irazú; con la participación de actores locales en talleres especializados.

(g) Parque Nacional Volcán Poás

En el Parque Nacional Volcán Poás el proyecto acondicionó dos miradores existentes (Cráter Principal y Laguna Botos); construyó tres miradores nuevos, y un sistema de tratamiento de aguas residuales; acondicionó y mejoró en áreas de estar, y en acceso y dos áreas de estacionamiento. En cuanto al trabajo con la Municipalidad de Poás se rehabilitó el camino calle La Legua. Por otro lado, junto al sector privado identificó oportunidades y encadenamientos productivos, en particular se planteó el fortalecimiento del destino mediante la creación de la Asociación de Guías Locales de la Región del Volcán Poás.

(h) Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Caño Negro

En Caño Negro el proyecto acondicionó el centro de visitantes con facilidades para el desarrollo del turismo: baterías sanitarias, una oficina de guías, un área administrativa y una tienda de naturaleza; construyó una torre de 18 metros de altura para observación de aves, un atracadero para embarque y desembarque de turistas dentro del parque, y un sendero terrestre elevado. Mientras que en coordinación con la Municipalidad de Los Chiles se construyó un muelle municipal y con la Municipalidad de Liberia edificó un sistema de canalización pluvial de la ruta Guadalupe-Curubandé. Por otro lado, junto al sector privado trabajó en la identificación de oportunidades y encadenamientos productivos, en particular lo relacionado con el fortalecimiento del destino Programa de Voluntariado Caño Negro.

(i) Parque Nacional Manuel Antonio

En el Parque Nacional Manuel Antonio, el SINAC intervino ocho senderos en total, cinco de montaña y tres de playa con sus obras complementarias (bahías, puentes, plataformas, pasos de agua, pérgolas, bancas, gradas y otros elementos). La longitud total de los ocho senderos es de 4.862 metros. Se mejoró el Sendero Punta Catedral, el cual, tiene una longitud de 1.300 metros, y se dispuso la colocación de cunetas, barandas, bancas, rotulación interpretativa, así como mejoras al acabado de algunos tramos del sendero; construcción de un mirador vertical; confección y colocación de 50 rótulos en los diferentes senderos, y construcción de 2.050 metros de barandas en diferentes tramos de los senderos. Por otro lado, junto al sector privado se identificaron oportunidades y encadenamientos productivos, en particular la promoción de la zona alta de Quepos.

(j) Parque Nacional Marino Ballena

El SINAC con fondos del financiamiento y en asociación con el sector privado trabajó en la identificación de oportunidades y encadenamientos productivos, en particular orientados al fortalecimiento del Destino Red de Turismo Rural de Playa Hermosa y Programa de Conservación PNMB-Reserva Privada Playa Hermosa.

(k) Parque Nacional Volcán Tenorio

²⁸ La evolución de recaudación por venta de entradas de ingreso al sector Prusia del Parque Nacional Volcán Irazú ha sido registrada a partir del 2014. La recaudación en colones es la siguiente: en 2014 se recaudó 12.872.238, en 2015 ingresó 25.127.053, en 2016 75.746.957 y 111.457.318 de colones en 2016 (SINAC, 2018).

²⁹ MINAE-SINAC. 2011 y 2016. Informe anual de estadísticas SEMEC. SINAC en números; en: <http://www.sinac.go.cr/ES/estadisticas/Paginas/default.aspx>

El SINAC realizó el diseño y planos para la construcción de un sendero orientado a facilitar el acceso hacia la catarata. Además, adelantó procesos de capacitación a actores locales de la comunidad aledaña al Parque Nacional Volcán Tenorio en turismo sostenible.

Otros productos:

Con recursos de la operación se generaron las siguientes estrategias, planes, análisis y manuales: (i) Estrategia de Turismo Sostenible para las ASP del SINAC; (ii) Planes de Turismo para: PN Cahuita, PN Tortuguero, PN Volcán Irazú, PN Volcán Poás, PN Rincón de la Vieja, PN Volcán Arenal, RNVSM Caño Negro, PN Marino Ballena, PN Manuel Antonio y PN Corcovado; (iii) Análisis del flujo vehicular de los Parques Nacionales Volcán Poás y Volcán Irazú; (iv) Manual de Rotulación de ASP; (v) Manual de Manejo de los Flujos de Visitación en las ASP; (vi) Programa de Capacitación para el fortalecimiento del Turismo Sostenible en las ASP y sus zonas de influencia; y (vii) Capacitación de Actores Locales: Guías y Grupos Organizados interesados en ofrecer Servicios No Esenciales.

En el ámbito municipal se trabajó en: (i) Planes de desarrollo turístico sostenible de las municipalidades de Guatuso y Liberia, respectivamente; (ii) Plan de Gestión Integral del Recurso Hídrico de la Municipalidad de San Carlos; (iii) Plan de Gestión Integral del Recurso Hídrico, Estudio de Caso Cuenca Arenal; (iv) Plan de Uso y Gestión de los Muelles Municipales de la Municipalidad de Los Chiles; (v) Implementación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos; (vi) Plan de Gestión Ambiental de la Microcuenca de la Quebrada Camaronera para la Municipalidad de Quepos; y (vii) Plan de Uso del Suelo para las Faldas del Volcán Irazú de la Municipalidad de Oreamuno.

El proyecto entregó los siguientes instrumentos de financiamiento para las municipalidades del área de influencia de la operación : (i) Reglamento para Registro Único de Contribuyentes y Gestión de Cobro de la Municipalidad San Carlos; (ii) Ley de Impuesto de las Actividades Económicas de la Municipalidad de Cartago; (iii) Ley de Impuesto de las Actividades Económicas de la Municipalidad de Talamanca; (iv) Reglamento de Gestión de Tributos Municipales de la Municipalidad de Poás; (v) Reglamento de Gestión de los Tributos Municipales de la Municipalidad de Quepos; (vi) Reglamento de Gestión de Tributos Municipales de la Municipalidad de Los Chiles; (vii) Ley de Impuesto de las Actividades Económicas de la Municipalidad de Golfito; (viii) Ley de Impuesto de las Actividades Económicas de la Municipalidad de Liberia; (ix) Ley de Impuesto de las Actividades Económicas de la Municipalidad de Oreamuno; y (x) Reglamento de Gestión de Tributos Municipales de la Municipalidad de Guatuso.

En cuanto al sector privado, se elaboró un Diagnóstico de la Situación Turística de los Actores Locales y las Comunidades Aledañas para identificar oportunidades y encadenamientos productivos; desarrollando de manera participativa ocho propuestas en esta línea como ya se mencionó.

Con relación al fortalecimiento institucional del SINAC se llevaron a cabo: Talleres teórico-prácticos para el fortalecimiento del Turismo Sostenible en ASP y sus zonas de influencia en temas de mercadeo, administración básica, fortalecimiento organizacional, planes de negocio, resolución alternativa de conflictos, accesibilidad de las ASP, turismo sostenible y oferta de servicios públicos. En total, se capacitó a 152 funcionarios del SINAC, 115 funcionarios municipales, 200 actores locales, 113 guías de turismo, y 184 grupos de interesados.

Se diseñó de manera participativa y se implementó un Plan de Mercadeo Turístico, logrando las siguientes resultados: (i) Diseño del nuevo relato para los Parques Nacionales de Costa Rica; (ii) Guías de estilo y línea editorial; (iii) Desarrollo del Press Kit; (iv) Adaptación a Guías digitales; (v) Micro videos (Manuel Antonio, Rincón de la Vieja, Tortuguero y Guardaparques); (vi) Videos (Capacitaciones y municipalidad de Golfito); (vii) News letter mensual; (viii) Concurso de Facebook; y (ix) Creación del sitio web Turismo en ASP.

Finalmente, el proyecto desarrolló metodologías constructivas de accesibilidad a personas con discapacidad. Se destaca en este sentido el primer muelle a nivel centroamericano en Caño Negro certificado por el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADPIS).

A continuación, 25 productos planteados en la Matriz de Resultados (PMR), a saber:

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)				
Componente: I. Inversiones para el desarrollo turístico sostenible				
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto		
Componente 1: Inversiones para el desarrollo turístico sostenible Costo total Componente 1: <u>US\$16.245.000,00</u> Contrapartida: US\$1.045.000,00 BID: US\$15.200.000,00 Desembolso BID %: 100		Costo total ejecutado Componente 1: <u>US\$15.575.490,39</u> Contrapartida: US\$482.938,00 BID: US\$15.092.552,39 Desembolso BID %: 100		
Efectos Directos Planeados			Efectos Directos Logrados	
Subcomponentes 1.1 y 1.2	Línea de Base (2011)	Término del Proyecto	Término del Proyecto (2017)	
Obras de infraestructura turística dentro de las ASP rehabilitada o desarrollada (obras)	0	80	80	Se cumplió. Se alcanzó el 100% de la meta final fijada. Ver Anexo 6 Evaluación Final y Anexo 8 Informe de Inspección de Obras.
Obras de infraestructura turística fuera de las ASP rehabilitada o desarrollada (obras)	0	40	35	No se cumplió. Se alcanzó el 87% del progreso físico de la meta final fijada. En Anexo 6 Evaluación Final y Anexo 9 Minuta de Taller Cierre Municip.
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).				
<p>- Subcomponente 1.2: Para lograr este subcomponente se requería de un trabajo conjunto entre el SINAC y las municipalidades. Al inicio del proyecto, el SINAC solicitó audiencia a todos los consejos municipales, a fin de explicarles el proyecto y conocer si había factibilidad técnica, legal y financiera para ejecutar, y dentro de los parámetros establecidos en la Ley de Préstamo y su reglamento operativo. De las municipalidades visitadas:</p> <p>(a) Municipalidad de Quepos (anteriormente Aguirre): Presentó un proyecto el cual fue aprobado en su momento. Consistía en realizar un bulevar en la entrada del Parque Manuel Antonio; no obstante, cuando se analizó, se determinó que el lugar elegido era vulnerable a la marea y al cambio climático; además se requería permiso del Instituto Costarricense de Turismo y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lo cual implicaría algún tiempo. De modo que se le solicitó replantear la propuesta, pero ya no lo hizo.</p> <p>(b) Municipalidad de Pococí: Presentó un proyecto de abastecimiento de agua en la comunidad de Tortuguero; no obstante, el ente rector de Acueductos y Alcantarillados instruyó que no recomendaba la obra por falta de viabilidad económica y temporal. En vista de lo cual, se le solicitó a la municipalidad remitir otra propuesta, pero ya no lo hizo.</p> <p>(c) Municipalidad de Osa: Desde el inicio manifestó renuencia en remitir una propuesta.</p> <p>Para el resto de las municipalidades, se logró la firma y concreción de acuerdos alcanzados en los convenios.</p>				
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica).				
Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A				
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):				
[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)	
Componente: II. Fortalecimiento de la planificación y gestión sostenible del turismo				
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto		
Gestión y planificación del turismo sostenible Costo total Componente 2: <u>US\$1.680.000,00</u> Contrapartida: US\$0,00 BID: US\$1.680.000,00 Desembolso BID %: 100		Costo total ejecutado Componente 2: <u>US\$1.624.644,82</u> Contrapartida: US\$26.083,00 BID: US\$1.598.561,82 Desembolso BID %: 100		

Efectos Directos Planeados			Efectos Directos Logrados	
Subcomponentes 2.1, 2.2 y 2.3	Línea de Base	Término del Proyecto	Término del Proyecto (2017)	
Planes y procesos de gestión de las ASP desarrollados (planes y procesos)	0	10	10	Se cumplió. Se alcanzó el 100% de la meta final fijada.
Material educativo de turismo en ASP producido y divulgado (material educativo)	0	2	2	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
ASP con personal capacitado en turismo sostenible (ASP)	0	6	6	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Subcomponentes 2.1, 2.2 y 2.3	Línea de Base	Término del Proyecto	Término del Proyecto (2017)	
ASP con sistema de monitoreo de impacto del proyecto (ASP)	0	6	6	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Municipios con Instrumentos de mejoramiento ambiental en operación (municipalidades)	0	10	10	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Municipios con instrumento financiero para incrementar la recaudación a nivel municipal en aplicación (municipalidades)	0	10	10	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Personal en los municipios capacitados en turismo sostenible (beneficiarios)	0	120	120	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Iniciativas de inversión y negocios identificadas (iniciativas)	0	10	10	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Grupos locales capacitados para operar servicios no esenciales en las ASP (grupos)	0	3	3	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Guías turísticos capacitados y acreditados (beneficiarios)	0	60	60	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Actores del sector privado capacitados en turismo sostenible (personas)	0	200	200	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Encadenamientos productivos en turismo funcionando (encadenamientos)	0	4	2	No se cumplió. Se alcanzó el 50% del progreso físico de la meta final fijada.

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

- Sistema de Contabilidad planeado: Este producto no fue financiado por el proyecto, debido a que el Departamento Financiero Contable del SINAC indicó que este sistema fue finalmente desarrollado directamente con el Ministerio de Hacienda.

- Encadenamientos Productivos funcionando: A pesar de los procesos de apoyo y de acompañamiento desarrollados, se concretaron a nivel de firma solo dos convenios, si bien es necesario destacar que quedaron en proceso de desarrollo 18 propuestas de encadenamientos productivos para ser implementadas a futuro³⁴. En general, los encadenamientos productivos identificados originalmente correspondían, entre otros, a proyectos de fortalecimiento de destinos turísticos, fortalecimiento de redes de turismo rural comunitario, programas de creación de asociaciones de guías locales o establecimientos de circuitos cultural-históricos en las Áreas Silvestres Protegidas. Tres aspectos explican principalmente el no logro de la meta propuesta: el tiempo disponible en el marco de la operación no fue el suficiente para desarrollar estos procesos que generalmente son de más largo plazo, las condiciones locales para desarrollar los encadenamientos no estaban dadas (capacitación previa de los actores, etc.) y otros recursos relacionados con aspectos culturales, condiciones de mercado y el involucramiento de otros actores públicos y privados no alcanzaron a lograrse en el periodo previsto.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

[X] N/A

³⁴ Al momento de la elaboración de este documento -último semestre 2018-, quedaron en proceso de desarrollo 18 propuestas de encadenamientos productivos para ser implementadas a futuro. A la fecha -junio de 2019-, únicamente restan 2 propuestas de encadenamientos productivos pendientes de culminar por parte del gobierno.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS)
 ☒ Satisfactorio (S)
 ☐ Poco Satisfactorio (I)
 ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Componente: III. Fortalecimiento Institucional del SINAC

Componentes (Productos)

Indicadores Claves del Producto

Fortalecimiento institucional del SINAC

Costo total Componente 3: US\$1.741.000,00

Contrapartida: US\$581.000,00

BID: US\$1.160.000,00

Desembolso BID %: 100

Costo total ejecutado Componente 3: US\$2.322.638,90

Contrapartida: US\$1.049.624,00

BID: US\$1.273.014,90

Desembolso BID %: 100

Efectos Directos Planeados
Efectos Directos Logrados

Subcomponentes 3.1, 3.2 y 3.3	Línea de Base (2011)	Término del Proyecto	Término del Proyecto (2017)	
Conformado equipo de turismo sostenible (equipo)	0	1	1	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada. Las plazas de especialistas de turismo fueron aprobadas bajo concepto de servicios especiales (consultores).
ASP equipadas para la gestión del turismo (ASP)	0	10	10	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Personal del SINAC capacitado en turismo sostenible (beneficiarios)	0	30	30	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Plan estratégico diseñado (plan)	0	1	1	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Manuales y procedimientos administrativos actualizados (manuales y procedimientos)	0	1	1	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Sistema de recaudación electrónica de ingresos en operación (sistemas)	0	1	1	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Sistema de contabilidad diseñado y operando (sistema)	0	1	1	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Estrategia de mercadeo diseñada (estrategia)	0	1	1	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Publicaciones de promoción turística para ASP realizadas (publicaciones)	0	6	6	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.
Plataforma electrónica de comunicación disponible (plataforma)	0	1	1	Se cumplió. Se alcanzó el 100% del progreso físico de la meta final fijada.

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

☐ N/A

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente).

Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

☒ N/A

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS)
 ☒ Satisfactorio (S)
 ☐ Poco Satisfactorio (I)
 ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

d. Costos del Proyecto

Los costos de los componentes del Proyecto y las fuentes de financiamiento se presentan en el siguiente cuadro:

	Planeado				Logrado				Diferencia (%)
	Plan de Inversiones Original (US\$25,000,000.00)				Plan de Inversiones Modificado (US\$23,327,623.99)				
	2006				2017				
	BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%	
1. Inversiones para el desarrollo del turismo sostenible	15.200.000,00	1.045.000,00	16.245.000,00	65,0	15.092.552,39	482.938,00	15.575.490,39	66,8	3,7
2. Fortalecimiento de la planificación y gestión sostenible del turismo	1.680.000,00	0	1.680.000,00	6,7	1.598.561,82	26,083.00	1.624.644,82	7,0	3,3
3. Fortalecimiento institucional del SINAC	1.160.000.00	581.000,00	1.741.000,00	7,0	1.273.014,90	1,049,624.00	2.322.638,90	10,0	33,3
4. Administración, supervisión y auditoría	460.000,00	1.824.000,00	2.284.000,00	9,1	505.602,07	2.163.956,00	2.669.558,07	11,4	25,3
Subtotal	18.500.000,00	3.450.000,00	21.950.000,00	87,8	18.469.731,18	3.722.601,00	22192332.18	95,2	1,1
5. Imprevistos	500.000,00	0	500.000,00	2,0	255.440,81		255.440,81	1,1	48,9
6. Gastos financieros	0	2.550.000,00	2.550.000,00	10,2		879.851,00	879.851,00	3,8	65,5
Intereses	0	2.500.000,00	2.500.000,00	10,0					
Comisión de Crédito	0	50.000,00	50.000,00	0,2					
F.I.V. 0%	0	0	0	0,0					
Total	19.000.000,00	6.000.000,00	25.000.000,00	100,00	18.725.171,99	4.602.452,00	23.327.623,99	100,00	

Fuente BID: Contrato de Préstamo y LMS1 al 31/12/17.

Fuente SINAC: Contrato de Préstamo y Auditoría Externa 31/10/17.

Nota: Al cierre se realiza CAP por US\$274.828,01 por un monto no desembolsado ni ejecutado.

IV. Implementación del Proyecto

Organización para la gestión

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) se ubica en el sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial³¹; presta servicios públicos en el ámbito nacional regional según sus niveles de competencia y disponibilidad de recursos³². El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAC) es uno de los organismos desconcentrados del MINAE.

El SINAC fue designado como organismo ejecutor del préstamo 1824/OC-CR. Contó con la colaboración del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), varias municipalidades, cámaras de turismo y asociaciones de desarrollo, entre otros actores locales. El modelo desarrollado para la ejecución constó de tres distintos ámbitos:

- a. **Ámbito de Ejecución:** lo conformaron las instancias directamente involucradas en la ejecución de las actividades del Proyecto:
 - SINAC: en su condición de Organismo Ejecutor y responsable principal ante el Banco y el Gobierno de Costa Rica.
 - ICT: como ente colaborador con el Organismo Ejecutor en los procedimientos para la priorización de inversiones del Componente 1 y según los alcances del Convenio de Colaboración SINAC-ICT, firmado en el marco del proyecto.
 - Municipalidades: como entidades beneficiarias encargadas de aplicar los procedimientos definidos en el Reglamento Operativo del Proyecto (ROP), para poder implementar los proyectos identificados como elegibles para los municipios.
- b. **Ámbito de Asesoramiento:** lo constituyó el Comité Asesor del Proyecto, conformado por representantes del Organismo Ejecutor, ICT, Cámara Nacional Turismo (CANATUR) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).
- c. **Ámbito de Control y Seguimiento:** lo constituyeron las siguientes instancias: el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC), las entidades que realizan controles habituales de las instituciones públicas que ejecutan operaciones de préstamo, tal es el caso de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, así como las entidades que se mencionan en el Contrato de Préstamo y la Ley: Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes, el Instituto de Fomento y Asesorías Municipales (IFAM) y el ICT.

De manera particular, en la Secretaría Ejecutiva del SINAC se estructuró la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) con acciones enfocadas y coordinadas en ocho Áreas de Conservación en el entorno de 11 ASP. Las Áreas de Conservación (AC), participaron activamente en todas las actividades del Programa, facilitando la ejecución de las acciones sobre el terreno en los diferentes niveles: dirección de las AC, administradores de las ASP y los Operadores de Turismo de las ASP (quienes participaron desde la toma de decisiones sobre las obras de infraestructura, las asesorías técnicas, las obras municipales y la capacitación).

Cambios en la organización para la gestión

Según el diseño original la ejecución debía ser realizada por las distintas instancias administrativas y operativas del SINAC, por lo cual además la UCP tenía la responsabilidad de planificar las actividades, hacer las programaciones anuales, representar el Proyecto, pero los temas relacionados con capacitación, financiero contable, infraestructura y adquisiciones no eran responsabilidad directa de esta instancia. Este modelo de ejecución, siendo el ideal, no resultó funcional en la implementación, en tanto la parte administrativa (financiera y de adquisiciones) y técnica (infraestructura y capacitación) del SINAC, no logró ajustarse a los requerimientos operativos y de tiempos del Programa.

El modelo de ejecución original resultó poco eficaz, en tanto la ejecución del programa, resultaba en una instancia dispersa en unidades operativas de la Secretaría Ejecutiva del SINAC que intervenían en los procesos; careciendo la UCP de la autonomía y de la capacidad de gestión requerida por el proyecto, situación que propiciaba que los procesos resultaran lentos y poco eficientes, provocando niveles de

³¹ DE-14-2016 del 31-03-2016.

³² MINAE. 2016. Memoria Anual Institucional Periodo 01-05-2015 al 30-04-2016, en:
<http://www.minaet.go.cr/recursos/2016/Red-Transparencia/MINAE-%20Memoria-Anual-Institucional-2016.pdf>

sub-ejecución presupuestaria y física significativos, a tal punto que a mitad del periodo el programa presentaba una calificación insatisfactoria en el sistema PMR y que se reflejó en la evaluación de medio periodo.

Debido a los bajos niveles de ejecución presentados, en acuerdo con el Banco y por decisión del SINAC y del Viceministerio de Ambiente, se emite en el año 2014 una directriz dando prioridad al proyecto y llevando a cabo un cambio en el modelo de gestión, que conllevó unificar la UCP, dotándola de mayor autonomía y fortaleciendo su estructura y capacidades. De esta manera, los especialistas que desde el 2012 trabajaban para el proyecto, pero que estaban dispersos en diferentes instancias de la Secretaría Ejecutiva se reubicaron en la UCP. Se contrató además una asistente administrativa y una especialista en monitoreo y seguimiento. Estos ajustes produjeron un cambio sustancial mejorando los niveles de ejecución en el tiempo restante con el que contaba el programa.

Por otra parte, el rol de las municipalidades resultó fundamental para el proyecto, las cuales en general presentaron un gran compromiso con las acciones, excepto en tres casos que son mencionados a continuación: la Municipalidad de Pococí, que no garantizó el aporte de la contrapartida, la propuesta de la Municipalidad de Aguirre que resultó inviable de acuerdo con los requerimientos del proyecto y finalmente la Municipalidad de Osa, que no estuvo dispuesta a participar en las acciones del proyecto.

EL ICT tuvo un papel relevante en el programa, tanto dentro del Consejo Asesor, como en su rol para la aprobación y seguimiento de las obras de infraestructura. También, la Cámara de Turismo (CANATUR) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UGL) apoyaron procesos de mejoramiento de gestión con su participación en el Consejo Asesor.

a. Análisis de los factores críticos

- Es de destacar el completo respaldo político de las autoridades del MINAE y del SINAC, en las personas de la Viceministra de Ambiente y del Director Ejecutivo del SINAC, quienes en el 2014 gestionaron aprobaciones en altas instancias de decisión al interior del gobierno, a fin de agilizar las transferencias de recursos para el proyecto; así como viabilizar todos los ajustes operativos que fueron necesarios para facilitar la ejecución en los tres últimos años.
- Como se indicó, el logro de una mayor sostenibilidad financiera del SINAC fue un propósito que no fue alcanzado completamente. El supuesto básico para lograrlo era que se generarían las condiciones de mejoramiento y construcción de infraestructura, de comunicación y mercadeo, de gestión institucional orientada a hacer mas eficiente los servicios esenciales y no esenciales de las áreas de conservación, lo que posibilitaría atraer finalmente mas turistas al sistema. Si bien el programa logró alcanzar el cumplimiento de buena parte de las metas relacionadas con mejorar la sostenibilidad financiera del SINAC, algunas de ellas se lograron o muy tarde o de manera insuficiente frente a como habían sido pensadas. La estrategia de comunicación y mercadeo de las ASP solo logró consolidarse en el último periodo de ejecución del programa lo que retardó su implementación y por ende el poder mostrar sus primeros resultados; el SINAC presentó un proceso de reorganización institucional durante buena parte de la ejecución del programa, que no le permitió enfocarse adecuadamente en el objetivo de sostenibilidad financiera. Todo el paquete de medidas que debían atenderse tales como la construcción de infraestructura en las ASP, la puesta en operación de tecnologías para hacer más eficientes los sistemas de recaudo en los distintos parques nacionales, el desarrollo y la implementación de los sistemas de concesiones de servicios no esenciales que fueron entregados en general a asociaciones comunitarias sin experiencia o capacidad suficiente para el manejo de las mismas, tuvo un desarrollo tardío frente a lo programado, lo cual terminó afectando la generación de ingresos del sistema y por ende el grado de sostenibilidad financiera.
- La UCP mostró alta capacidad para la coordinación multinivel (tanto del gobierno nacional como municipal), interinstitucional (con dependencias al interior del SINAC en la sede y en el campo, y con otros proyectos), e interinstitucional (con instancias como el ICT, Ministerio de Hacienda, entre otros), además de relacionarse con el equipo del Banco (en el ámbito fiduciario y técnico operativo).
- Durante la primera mitad del periodo de ejecución, el Programa mostró poca eficiencia, razón que llevó a la extensión de la operación por 12 meses adicionales hasta octubre del año 2017.
- Para la última fase del proyecto, se observó mayor eficiencia. La Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) fue desconcentrada del ámbito de adquisiciones del SINAC. Se planteó un flujo de procesos para

aspectos financieros y de adquisiciones; lo cual aumentó la capacidad de gestión de la UCP, para la coordinación, negociación y establecimiento de acuerdos con las AC, las ASP, las municipalidades y los actores locales implicados a nivel local y regional.

- En cuanto al proceso de adquisiciones identificado como uno de los principales cuellos de botella de la ejecución, fueron introducidos los siguientes cambios con resultados positivos: a) la metodología de contratación de las obras, pasando de la contratación del diseño y construcción por separado, a una forma de contratación bajo la modalidad de "Diseño y Construcción" en un solo paso; y b) el modelo de contratación, pasando de Licitación Pública Nacional a Selección Basada en Comparación de Precios, de acuerdo con la normativa de adquisiciones del Banco.
- Durante la primera mitad de periodo el proyecto no contó con el apoyo de un responsable de monitoreo y evaluación. En la segunda mitad de ejecución del proyecto llevó a cabo la incorporación de una especialista en el tema, función que resultó en último término siendo una herramienta eficaz para seguimiento del proyecto, permitiendo contar con información apropiada y en tiempo oportuno para la toma de decisiones y la rendición de cuentas sobre el avance del proyecto.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

El desempeño de la Unidad Coordinadora del Proyecto se considera satisfactorio, particularmente por lo llevado a cabo en los últimos tres años de ejecución de la operación, periodo en el cual el Programa alcanzó un nivel de implementación que permitió el logro de los objetivos de desarrollo y la consecución de la mayor parte de las metas trazadas, a pesar de las dificultades encontradas en los primeros dos años en los cuales su progreso fue casi nulo.

Como se indicó anteriormente, el punto de quiebre de esta situación se consiguió principalmente gracias a un cambio de gestión y de definición de procedimientos (2014) en los procesos internos de adquisiciones del Programa y del SINAC, que se habían detectado como los originadores de los principales "cuellos de botella" que impedían alcanzar niveles de ejecución más eficientes de la operación. En términos generales, los cambios consistieron, por parte del SINAC en dotar de una mayor autonomía a la UCP para adelantar procesos de contratación de obras, bienes y servicios, así como para el procesamiento de los pagos con recursos del préstamo. Dicha autonomía fue acompañada de una mayor capacidad operativa al unificar el personal del proyecto en la UCP, permitiendo atender adecuadamente y oportunamente con las funciones y responsabilidades adicionales asignadas.

En términos generales, la UCP contó con personal técnico muy capacitado en las tareas que tuvo que acometer como parte del Programa y tuvo siempre a disposición los recursos económicos mínimos necesarios para adelantar su trabajo de una manera eficiente.

Es importante destacar que los logros mencionados se alcanzaron gracias a una acción coordinada entre la UCP con la autoridades del MINAE (particularmente del Viceministerio de Ambiente), el Ministerio de Hacienda (principalmente la Dirección de Crédito Público), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y el propio SINAC (en cabeza de su Dirección Ejecutiva), el BID quienes ofrecieron un acompañamiento proactivo tanto en la identificación de los principales problemas y soluciones como en lo relacionado con la toma de decisiones necesarias para resolver los cuellos de botella detectados.

Esta dificultad, presente aún en varios países de la región entre autoridades ambientales y autoridades encargadas de promover el desarrollo turístico, ha sido muy bien tramitada en Costa Rica gracias en buena medida al Programa y a la manera en que las distintas instituciones involucradas han sabido plantear y coordinar una visión integral de aprovechamiento sostenible del capital natural por parte del sector turismo. Encontrar este equilibrio le permitió así mismo al Programa contar con un ambiente adecuado para lograr finalmente el buen desempeño mostrado en materia de ejecución y de interlocución con los niveles regionales y locales públicos y privados.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

c. Desempeño del Banco

Se destaca la disposición del Banco para el acompañamiento al SINAC en el desarrollo y la gestión del proyecto. El Banco facilitó a la UCP mecanismos que le permitieron mejorar su gestión, tales como capacitaciones, herramientas de monitoreo y seguimiento.

El planteamiento del BID ante las autoridades del MINAE y del SINAC, para el cambio operativo que se requería en la UCP, demuestra el interés de este en que la institución finalizara el proyecto de una manera satisfactoria. Destaca también el acompañamiento que tuvo el Banco, una vez que se realizaron los cambios en la UCP, para acompañar a la UCP en la definición de flujogramas de procesos y en la contratación de las especialistas en gestión administrativa y en monitoreo y seguimiento, así como en infraestructura.

La medición constante del avance del proyecto; a través de las reuniones y de las misiones realizadas, fueron importantes para la toma de decisiones oportunas. Se trabajó junto con la UCP en la adecuación de carteles licitatorios adecuados para los requerimientos de las contrataciones del proyecto.

Destaca la disposición del personal de los diferentes departamentos del Banco, para atender al personal del SINAC y buscar soluciones.

Clasificación del Desempeño del Banco

<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
--	--	--	---

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

A continuación, se indican los factores críticos relacionados con la sostenibilidad de los resultados logrados:

- Apropiación del Programa por parte de los actores
 - El SINAC actualizó su estrategia de turismo, actualizando con ello el objetivo institucional en cuanto a turismo sostenible, a su vez, integró dentro de sus herramientas de gestión las políticas y mecanismos desarrollados por el proyecto.
 - El Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) desempeñó un rol de seguimiento en la ejecución del proyecto, y ha expresado, a través de diferentes acuerdos su compromiso por continuar respaldando las actividades promovidos por el programa.
 - Las municipalidades trabajaron en la gestión del turismo al construir obras, diseñar planes para el manejo de recursos locales, así como participar en procesos de desarrollo de futuros encadenamientos productivos, generando espacios de confianza, diálogo y acercamiento interinstitucional.
 - Los actores locales (sociedad civil y empresarios) partícipes en la creación de capacidades e instrumentos que se generaron, se prepararon para desarrollar un papel más activo en el sector.
 - El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) respaldó los procesos de desarrollo de infraestructura turística. - La Unión Nacional de Gobiernos Locales y la Cámara Nacional de Turismo participaron en el Comité Asesor del Programa.
 - La Cámara Nacional de Turismo (CANATUR) ha planteado igualmente seguir apoyando al SINAC, mediante el desarrollo de propuestas y gestión política, con miras a facilitar la empresarialidad local y el desarrollo de la oferta de turismo sostenible a partir de las ASP.
- Sostenibilidad Institucional

- El país cuenta con un nuevo marco de políticas y estrategias para el fomento del turismo sostenible vinculado a la conservación de las ASP, a través del Plan Estratégico del SINAC, la Estrategia de Turismo Sostenible y el Plan de Mercadeo de Turismo Sostenible del SINAC.
 - El SINAC se fortaleció desarrollando mayores capacidades en gestión y manejo del Turismo en las ASP y de sus socios en el ámbito local.
 - El Programa apoyó la generación de estrategias participativas y socio productivas, tendientes a fortalecer procesos de involucramiento de actores sociales en la conservación de las ASP.
 - Se crearon instrumentos, mecanismos y metodologías de trabajo orientados a facilitar los diálogos y la gestión del turismo dentro y fuera de las ASP y en las áreas aledañas a las ASP, lo que fortaleció la gobernanza en el sector.
 - Se logró un cambio de visión de varios actores con relación al potencial de aporte de las ASP a la economía local y nacional.
 - Se lograron sinergias y mecanismos asociativos, a través de convenios con actores estratégicos, buscando favorecer una plataforma para brindar la sostenibilidad una vez concluya el programa.
- **Sostenibilidad Ambiental**

La actualización y desarrollo de instrumentos para fortalecer el seguimiento del impacto socioambiental del turismo en las ASP, constituye parte central de los planes de turismo sostenible elaborados por el Programa. Todas las condiciones con que se adelantan las intervenciones promovidas por la operación en materia de infraestructura física, así como el desarrollo de normativas, manuales y guías están orientadas a generar o a promover sostenibilidad ambiental. Sin embargo, al ser éste un ámbito que abarca esfuerzos de todas las instancias relacionadas con el sector (públicas y privadas del orden nacional y local), se hace indispensable mantener un adecuado acompañamiento a los procesos iniciados en cada uno de estos niveles.

- **Sostenibilidad Financiera**
 - Uno de los objetivos del Proyecto fue el de generar ingresos por visitación a las áreas (tarifas) que permitieran lograr la sostenibilidad financiera de todo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y no solo de las áreas directamente intervenidas por el Proyecto. A pesar de los avances logrados en términos de aumento de las visitas a las AP este es un propósito que no ha sido alcanzado pues, según información suministrada por el SINAC, los primeros solo alcanzan actualmente a representar cerca del 80% del total de lo requerido por el sistema. Por lo anterior, el sistema continúa presentando una dependencia importante de la asignación de recursos fiscales por parte de la Nación.

b. Riesgos Potenciales

Los principales riesgos que podrían afectar la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el Proyecto se indican a continuación:

- **Riesgos por desastres.** Los riesgos sísmicos, los terremotos, la actividad volcánica y los tsunamis, así como los deslizamientos de tierra, se han identificado como peligros que amenazan la infraestructura crítica y por ende el desarrollo y la sostenibilidad del sector turismo en Costa Rica, por la alta correlación que existe entre el estado de la infraestructura y los flujos de turismo particularmente los relacionados con áreas protegidas. Entre 1998 y 2012, el país invirtió alrededor de US\$680 millones en reparación de vías terrestres afectadas por fenómenos hidrometeorológicos. Solamente en 2015, las pérdidas alcanzaron US\$13,5 millones a causa de las lluvias y depresiones tropicales³³ y en 2017 las pérdidas alcanzaron US\$380 millones por acción de la Tormenta Tropical Nate
- **Riesgos financieros.** Existe un déficit estructural en las finanzas del sector público que es un reto importante para el nuevo Gobierno Nacional electo durante el primer semestre 2018 y que puede poner en riesgo la sostenibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, especialmente si se consideran nuevas obras en las AP que se aborden en el corto y mediano plazo.

³³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y BID. Preliminary Results from a Governance Analysis of Critical Infrastructure Resilience in Costa Rica. OCDE High-Level Risk Forum San José, November 15, 2017.

- Procesos internos de desembolso de presupuesto. Unido al riesgo anterior, se identifican problemas en los procesos de contratación que podrían afectar los niveles de respuesta a situaciones propias del mantenimiento del sistema en las áreas protegidas. Esta situación podría verse acrecentada debido a los procesos de aprobación del presupuesto ordinario o extraordinario de la República (Ministerio de Hacienda y Asamblea Legislativa) que incorporan tiempos adicionales a la disponibilidad efectiva de recursos.
- Falta de personal. La falta de contratación de plazas de profesionales y técnicos en turismo sostenible amenaza con la desatención de actividades fiscalizadoras sobre las obras, bienes y servicios logrados.

Dado que en la mayoría de las municipalidades no existe una oficina especializada en turismo o no se encuentra personal con responsabilidades específicas en el tema, el hecho de no contar con nexos especializados en turismo desde el SINAC puede implicar la no asignación de los fondos de presupuesto necesarios, tanto en las municipalidades como en el mismo SINAC, para el cumplimiento de las tareas requeridas para la sostenibilidad de las inversiones realizadas y por realizar, sobre todo si se tiene en cuenta que una parte de las obras realizadas (vías de conexión con los parques, etc.) no fueron pensadas para generarle ingresos a los municipios pero si dependen para su mantenimiento y futuras ampliaciones de los presupuestos municipales.

c. Capacidad Institucional

- El programa potenció el tema de turismo tanto a nivel de la secretaría ejecutiva como a nivel de las áreas de conservación de manera sistémica. Sin embargo, aún es necesario continuar avanzando en procesos de formalización y de institucionalización del tema en la entidad.
- El programa fomentó la participación tanto de las organizaciones locales como del sector privado en el desarrollo e implementación de iniciativas para promover encadenamientos socio productivos. No obstante, se requerirá continuar apoyando y acompañando estos desarrollos en su proceso de consolidación.
- A pesar de haberse identificado como riesgo para la sostenibilidad la situación financiera de las entidades territoriales, son de destacar los logros del programa con las municipalidades en programación presupuestaria para llevar a cabo las acciones, coordinación y establecimiento de sinergias, mecanismos e instrumentos internos, y lineamientos para implementar productos y dar mantenimiento a las obras.
- El SINAC al no contar todavía con las plazas requeridas de personal profesional y técnico en gestión del turismo está en procura de reorganizar y optimizar las labores cotidianas para dar seguimiento a los productos del Proyecto. Así también, se considera necesario empezar diálogos para lograr alianzas con ICT, MEIC, CANATUR, etc. con el fin de apoyar la continuidad de grupos interesados en desarrollar emprendimientos, así como los denominados servicios no esenciales, entre otros.
- La relación entre los sectores ambiente y turismo se ha fortalecido gracias al Proyecto. Se han logrado convenios y el establecimiento de espacios orientados a propiciar un mayor diálogo y coordinación entre ambos sectores. Un ejemplo de esto son los trabajos que el ICT viene adelantando en temas como ruta de aves o el diseño de planes de capacitación o de política tarifaria para el acceso a parques desarrollados por el SINAC. Quedan sin embargo relacionamientos claves por fortalecer como el de la Cámara Nacional de Turismo, con quien el SINAC mantiene hasta el momento una comunicación que requiere ser más fuerte.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

VI. Seguimiento y Evaluación

a. Información sobre Resultados

- El Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC) solicitó al SINAC que se realice un monitoreo de productos del Proyecto para cada una de las ASP. También la Auditoría Interna del SINAC solicitó asegurar la apropiación de los resultados del proyecto por parte de los directores de las Áreas de Conservación, quienes son los administradores directos de las ASP.
- Se determinó que cada una de las obras construidas tenga su plan de mantenimiento, aspecto que facilitará llevar a cabo de manera más eficiente las actividades de monitoreo y seguimiento tanto por parte del SINAC como incluso por parte del Banco por un periodo de cinco años.
- Dentro de la estructura organizativa de la Secretaría Ejecutiva del SINAC, aprobada por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), se tiene identificado el proceso denominado: Gestión del Turismo para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad y los Recursos Naturales. Este proceso se encuentra dentro del Departamento denominado Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (CUSBSE) de la Secretaría Ejecutiva del SINAC. Ya se identificaron dentro del Plan de Presupuesto 2018, actividades de seguimiento a resultados del Proyecto.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

En el contrato de préstamo si bien se indicó que se realizaría una evaluación ex post no se definió ni la responsabilidad ni la fuente de recursos para llevarla a cabo.

VII. Lecciones Aprendidas

Tener en cuenta el contexto de cada actor.

El reto de haber trabajado con municipalidades se relacionó principalmente con cambios de autoridades lo que generó retrasos por la necesidad de establecer o negociar nuevos acuerdos, mientras que, con el sector privado, se evidenció que son necesarios procesos previos de acuerdos y compromisos que se deben realizar con cada encadenamiento productivo. Con respecto al trabajo con comunidades se denotó la necesidad de involucrar en paralelo también a las municipalidades e instituciones del orden nacional tales como el ICT, CANATUR, entre otros.

La ventaja de incorporar un enfoque de gestión por resultados en todo el ciclo del proyecto.

Es necesario que desde la fase preliminar al primer desembolso, se creen condiciones de base para la gestión por resultados del proyecto. Así mismo, resulta importante capacitar a la entidad ejecutora y sus socios clave desde que inicia la formulación del proyecto en políticas, procedimientos y sistemas del Banco, y no esperar hasta el primer desembolso como ocurrió en el caso del Proyecto. Futuras operaciones deben repensar el funcionamiento interno de las estructuras organizativas del ente ejecutor (para este caso del SINAC) y de otras instancias involucradas en el proyecto (por ejemplo, Servicio Civil para el tema de plazas), así como también, la manera en que los procesos políticos-administrativos pueden afectar el logro de los resultados.

Actividades de reglamentación deben ser abordadas en paralelo con el desarrollo de los servicios.

Los contratos, permisos de uso, licencias o concesiones a terceros de servicios no esenciales en las áreas silvestres protegidas (ASP), administradas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), requirieron reglamentación de operación particular para cada caso, aspecto que retardó su implementación. En la concesión y otras figuras de administración de servicios no esenciales es necesario que mientras se realiza el desarrollo físico de instalaciones públicas, en paralelo se reglamenten los mecanismos para su operación.

Necesidad de contar con equipos técnicos y fiduciarios con capacidad suficiente para atender complejidad de la interdisciplinariedad.

El Proyecto desde un inicio contó básicamente con personal de especialistas en turismo y ambiente evidenciándose durante la implementación la necesidad de poder sumar personal con formación en los ámbitos de ingeniería civil, sistemas de información geográfica y gestión del desarrollo local e idealmente con conocimiento de temáticas relativas al sector privado. Estas falencias conllevaron limitaciones en la capacidad del equipo para resolver situaciones presentes en intervenciones complejas como las que abordó el proyecto de manera general. Así mismo, los esfuerzos por fortalecer un programa como el de Turismo Sostenible del SINAC, pueden por ausencia de financiamiento para el aseguramiento de plazas de trabajo, desaprovecharse y afectar procesos estratégicos iniciados y resultados alcanzados.

Marcos institucionales complejos pueden conllevar a ineficiencias en la implementación de proyectos.

El esquema de ejecución propuesto en el inicio del proyecto con una unidad coordinadora con muy poca autonomía que debía moverse en un entorno institucional con procesos lentos y complejos ocasionó prácticamente una parálisis de la operación en los primeros tres años de ejecución. Un cambio en los procesos de ejecución y en la autonomía de la Unidad Coordinadora produjeron cambios importantes en relación con los ritmos de ejecución del proyecto. Resulta importante en consecuencia, que desde el diseño o la preparación misma de los proyectos se lleven a cabo análisis detallados y evaluaciones institucionales que indiquen, de acuerdo con el contexto, el arreglo institucional más adecuado.

Una clara identificación del contexto político en cada momento del ciclo de un proyecto contribuye a una ejecución más eficaz del mismo.

El Proyecto atravesó por dos contextos políticos distintos. Para el primer gobierno, luego de la aprobación de la operación por parte del Banco, el sector Ambiente no era un tema prioritario lo que ocasionó su congelamiento por casi cinco años; mientras que, para el gobierno en el cual se suscribió el préstamo el sector era estratégico lo cual facilitó lograr tanto el apoyo por parte de la Asamblea Legislativa para su aprobación como de otros sectores para su implementación. En situaciones como la anotada identificar y comprometer a los actores públicos y privados con poder de decisión resulta clave para lograr un ambiente que favorezca una ejecución más efectiva y eficaz.

Una acción proactiva del Banco a tiempo puede contribuir a resolver problemas de avance en una operación.

La operación pasó por un periodo largo de poco avance en la implementación. Es importante que ante situaciones que limitan o entorpecen la ejecución de una operación, el Banco, en todos sus niveles, asuma una acción más proactiva con las contrapartes involucradas, tanto en lo relacionado con el manejo operativo como estratégico de la operación.

Acciones que involucren desarrollos productivos en contextos no maduros demandan tiempos suficientes y bases específicas para alcanzar resultados.

A pesar de haberse iniciado cerca de 18 encadenamientos productivos, al cierre de la operación solo se logró concretar la firma de dos de ellos³⁴. Contemplar productos relacionados con la promoción de proyectos o de encadenamientos productivos en un contexto de poco desarrollo previo, requiere de un riguroso análisis en la etapa de diseño de una operación, que involucre un análisis detallado de los tiempos que esto conlleva, considerando el estado de las condiciones locales para desarrollarlos (actores capacitados, etc.), la existencia o no y el estado de desarrollo de recursos relacionados con aspectos culturales, condiciones de mercado y el involucramiento de otros actores públicos y privados necesarios para que la actividad productiva pueda llevarse a cabo de forma exitosa.

Creación de nuevos roles institucionales requiere de fuerte análisis de riesgos.

El tema de turismo no tenía un rol específico en el SINAC al momento de la preparación de la operación de

³⁴ Al momento de la elaboración de este documento -último semestre 2018-, quedaron en proceso de desarrollo 18 propuestas de encadenamientos productivos para ser implementadas a futuro. A la fecha -junio de 2019-, únicamente restan 2 propuestas de encadenamientos productivos pendientes de culminar por parte del gobierno.

préstamo. Si bien un objetivo del programa fue el de fortalecer dentro de la institucionalidad ambiental el tema de turismo, durante la implementación no se logró establecerlo como una instancia con fuerza propia que le permitiera gestionarse con mayor autonomía, aspecto que limitó su capacidad de acción (el programa hace parte funcionalmente del Departamento de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad). Es necesario que en diseño de operaciones que involucren desarrollos o creación de nuevos roles institucionales se lleven a cabo análisis detallados de los arreglos institucionales más adecuados orientados a facilitar el logro de los objetivos de la manera más eficiente posible.

Anexos

1. Anexo 1. Taller de cierre
[Memoria Final del Proyecto CR-L1001](#)
[Taller de Cierre - Informe](#)
[Taller de Cierre - Apertura](#)
[Taller de Cierre - Lista Participantes](#)
2. Anexo 2. Propuesta de préstamo CR-L1001
[Propuesta de Préstamo CR-L1001](#)
3. Anexo 3. Cambios al contrato de préstamo CR-L1001
[Cambios al Contrato de Préstamo CR-L1001](#)
[Contrato de Préstamo Ley8967 CR-L1001](#)
[Contrato Modificatorio No.1 CR 1001](#)
4. Anexo 4. Reglamento operativo CR-L1001
[Reglamento Operativo CR-L1001](#)
5. Anexo 5. Auditoría financiera CR-L1001
[Auditoria Financiera CR-L1001](#)
6. Anexo 6. Evaluación final CR-L1001
[Evaluación Final CR-L1001](#)
7. Anexo 7. Informe de cierre y finiquito CR-L1001
[Informe de Cierre y Finiquito CR-L1001](#)
8. Anexo 8. Inspección obras CR-L1001
[Inspección de obras CR-L1001](#)
9. Anexo 9. Minuta de taller cierre con municipalidades
[Minuta de Taller con las Municipalidades](#)
10. Anexo 10. Lista final de obras CR-L1001
[Lista final de obras CR-L1001](#)