



Estrategia conjunta – SINAC, FONAFIFO y Dirección de Agua– para aumentar los ingresos provenientes del Canon de Aprovechamiento de Agua y mejorar las inversiones en las cuencas hidrográficas que generan los recursos



Proyecto conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales protegidos de importancia internacional

(Proyecto Humedales)

Proyecto conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales protegidos de importancia internacional

(Proyecto Humedales)

Estrategia conjunta – SINAC, FONAFIFO y Dirección de Agua – para aumentar los ingresos provenientes del Canon de Aprovechamiento de Agua y mejorar las inversiones en las cuencas hidrográficas que generan los recursos.

Ing. Maureen Ballesteros Vargas

Julio 2016

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	7
2. JUSTIFICACIÓN PARA ELABORAR LA ESTRATEGIA	8
3. OBJETIVOS	11
4. ANÁLISIS DEL ENTORNO EXTERNO E INTERNO	12
4.1. DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS VERDES:.....	12
4.2. DEL CANON DE APROVECHAMIENTO DE AGUA:.....	14
4.3. DE LA DIRECCIÓN DE AGUA (DINA).....	20
4.4. DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC)	23
4.5. FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL (FONAFIFO)	33
4.6. OTRO ACTOR DE IMPORTANCIA: COMCURE	36
4.7. EL ENTORNO JURÍDICO:	37
5. ASPECTOS METODOLÓGICOS	40
5.1. FUNDAMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA	40
5.2. PROCESO LLEVADO A CABO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	41
6. PRINCIPALES RESULTADOS	46
6.1 FORTALEZAS.....	47
6.2 DEBILIDADES.....	48
CONJUNTAS (DINA-SINAC-FONAFIFO)	48
DEBILIDADES SINAC	49
DEBILIDADES DINA	50
DEBILIDADES FONAFIFO	51
6.3 AMENAZAS.....	51
6.4 OPORTUNIDADES.....	52
7. LA ESTRATEGIA	55
7.1. EJES ESTRATÉGICOS	55
ANEXOS	61
ESTRATEGIA: LÍNEAS ESTRATÉGICAS, ACCIONES, INDICADORES DE CUMPLIMIENTO Y RESPONSABLES	69



I. INTRODUCCIÓN

Costa Rica ha establecido su propia concepción sobre el tipo de desarrollo al que aspira y el esquema que desea aplicar para el aprovechamiento de su enorme **riqueza natural**, que ubica al país entre aquellos con la mayor riqueza hídrica del Continente Americano¹, con una inédita recuperación de la **cobertura boscosa**, que comenzó en los años noventa y que en el 2013 alcanzó el 52,4% del territorio nacional² y con un **sistema de áreas silvestres protegidas (ASP)** considerado como uno de los más consolidados en el ámbito global, debido principalmente al marco institucional, político y la normativa jurídica existente.

La Constitución Política de la República, en su artículo 50, dicta las bases para la intervención gubernamental en la gestión de los recursos naturales al señalar que: “*El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza*”, para añadir que “*Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado*”³.

En estos momentos, la participación del Estado costarricense se torna prioritaria frente a las señales de una situación cada día más crítica, en cuanto a patrones insostenibles en el uso del patrimonio natural. El Programa Estado de la Nación (2015)⁴ señala que pese a los grandes avances y recursos invertidos por el país en los diferentes esquemas de protección existentes, en varios ecosistemas se perciben cambios negativos. Por ejemplo, el Quinto Informe Nacional al Convenio sobre Diversidad Biológica, presentado a inicios de 2014, reporta que en trece años (1979-1992) la extensión de los manglares pasó de 64.452 a 51.361 Has, y que en 2013 el remanente era de 37.420 has. Esto indica que en 34 años los manglares del país se redujeron en un 42,0%⁵.

Existe evidencia que permite entender que detrás de los patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales no solo hay presiones de la población y de las actividades productivas, sino también “*cuervos de botella*” que entorpecen las transformaciones de fondo y limitan el alcance de los esfuerzos, de instituciones y de la sociedad civil, para cambiarlos⁶.

La necesidad de abordar esta problemática con una visión de Estado, que garantice que el aprovechamiento y la protección de los recursos naturales se mantenga como un pilar de soporte de las políticas nacionales de desarrollo económico y bienestar social, condujo al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a través del *Proyecto Humedales*, a iniciar un esfuerzo para la construcción de la “Estrategia conjunta – SINAC, FONAFIFO y Dirección de Agua – para aumentar los ingresos provenientes del Canon de Aprovechamiento de Agua y mejorar las inversiones en las cuencas hidrográficas que generan los recursos”, la cual se desarrollara en los capítulos siguientes.

El **Canon de Aprovechamiento de Agua (CAA)** es un instrumento de la política ambiental costarricense que, a 10 años de su implementación, ha mostrado ser exitoso, pudiéndose valorar los impactos positivos tanto en la institucionalidad encargada de la administración del agua, como en aspectos ligados a la sostenibilidad

1 MINAET. *Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*. San José, Costa Rica. Octubre 2008.

2 Programa REDD/CCAD-GIZ - SINAC. 2015. *Inventario Nacional Forestal de Costa Rica 2014-2015. Resultados y Caracterización de los Recursos Forestales*. San José, Costa Rica. 380 p. noviembre 2015.

3 Constitución Política de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

4 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2015. (Costa Rica). *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/ PEN. Capítulo 4.*---San José C.R: PEN 2015 440 páginas. (informe 21). 2015.

5 SINAC. 2014. *V Informe Nacional al Convenio sobre Diversidad Biológica, Costa Rica*. GEF-PNUD, San José, Costa Rica. 192 p.

6 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2015. Óp. cit.

del recurso. Sin embargo, este instrumento tiene el potencial de mejorar el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados en la norma jurídica que lo sustenta, fortaleciendo aspectos ligados a la institucionalidad que implementa el CAA.

La Estrategia Conjunta pretende definir algunas pautas que vengán a potenciar el CAA y optimizar las inversiones de los recursos captados, de manera que favorezca el avance en la gestión integrada del recurso hídrico en todo el país, beneficiando de manera directa a los ecosistemas asociados, como son los humedales.

2. JUSTIFICACIÓN PARA ELABORAR LA ESTRATEGIA

Costa Rica alberga aproximadamente el 5% de la biodiversidad mundial y cuenta con un sistema de Áreas Silvestres Protegidas (ASP), que data de hace más de 40 años, constituido a la fecha por 167 ASP, que cubren una extensión de 2.855.973 hectáreas (has), de las cuales un 47,4% corresponde a sistemas continentales o terrestres y el 52,6% a hábitats costeros y marinos, a pesar de que estas son únicamente 21 Áreas Marinas Protegidas (AMPs)⁷.

Los humedales cubren cerca del 7% del territorio nacional, distribuidos en alrededor de 350 áreas definidas como tales, según el Inventario de Humedales de Costa Rica publicado en el año 1998, de los cuales aproximadamente un 30% está formalmente protegido y 12 de ellos han sido declarados de importancia internacional, por la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Sitios Ramsar), con base en su importancia en la conservación de la biodiversidad o por la representatividad, rareza o singularidad de los tipos de humedales que tiene⁸. El anexo N°1 presenta los Humedales del país que han sido declarados Sitios Ramsar.

Con excepción de uno, todos los humedales de importancia internacional disfrutan de una condición de área silvestre protegida, denominados entonces como Humedales Protegidos de Importancia Internacional (HPII). Hay que precisar que dentro de estos humedales hay una amplia gama de ecosistemas y altos niveles de biodiversidad, produciendo también una amplia variedad de bienes y servicios de los cuales dependen muchas comunidades.

El “Proyecto Conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales protegidos de importancia internacional”, conocido como Proyecto Humedales, está siendo ejecutado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), dependencia del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), con financiamiento del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) e implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este proyecto tiene como objetivo principal mejorar la gestión de los humedales protegidos de importancia internacional, con el fin de aumentar su conservación, uso sostenible y mantenimiento de los servicios de ecosistemas que proporcionan.

Con el apoyo del **Proyecto Humedales** se prevé la actualización del Inventario Nacional de Humedales y el estado de conservación de este tipo de ecosistema, según su clasificación. La ejecución del proyecto producirá beneficios ambientales globales sustanciales al mejorar la gestión para la conservación y el uso sostenible de

7 SINAC-MINAE. (2015). Informe anual Estadísticas SEMEC 2014. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Áreas de Conservación- Ministerio de Ambiente y Energía.

8 <http://www.inbio.ac.cr/es/biod/estrategia/Paginas/ecosistema02.html>

once Sitios Ramsar. Además, se aumentará la representación de los ecosistemas de los humedales dentro del Sistema Nacional de Áreas de Conservación al proteger 20 000 hectáreas adicionales de humedales críticos y se mejorará la eficacia de la gestión de los sitios Ramsar.

Uno de los resultados previstos del Proyecto Humedades, es el **desarrollo de instrumentos económicos**, para disponer de recursos financieros e invertir en mejoramiento de la gestión de este ecosistema. A consecuencia de lo lento que resulta establecer un marco jurídico para cualquier nuevo instrumento de política ambiental, máxime de carácter económico, se consideró el poder trabajar con algún instrumento ya vigente, que tuviera impacto directo o indirecto sobre los humedales del país y dirigir los esfuerzos al mejoramiento en la operación de la herramienta identificada.

Desde esa perspectiva, se consideró conveniente que el Proyecto Humedades, ejecutado por el SINAC, colaborara con la DINA, el FONAFIFO y el mismo SINAC, en la optimización del CAA, ya que a pesar de considerarse como uno de los instrumentos verdes más exitosos a nivel nacional, un informe del año 2014 de la Contraloría General de la República (CGR)⁹, llamó la atención sobre la importancia de mejorar la efectividad de las inversiones que deben hacerse con los recursos provenientes del mencionado canon, así como de los mecanismos necesarios que favorezcan la protección continua de los recursos hídricos.

La Organización para el Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁰ ha venido trabajando el tema de la gobernanza de agua, como un tema crucial para el desarrollo de los países. Dentro de sus propuestas han definido lo que han llamado el “Ciclo de gobernanza del agua”, el cual se muestra en la figura N°1. La gobernanza la muestran como un proceso en continua revisión y mejoramiento, donde la formulación de las políticas y estrategias sufren modificaciones a fin de ajustarse al cambio de los tiempos, a la experiencia obtenida a través del monitoreo y la evaluación de la implementación de las políticas y las estrategias.

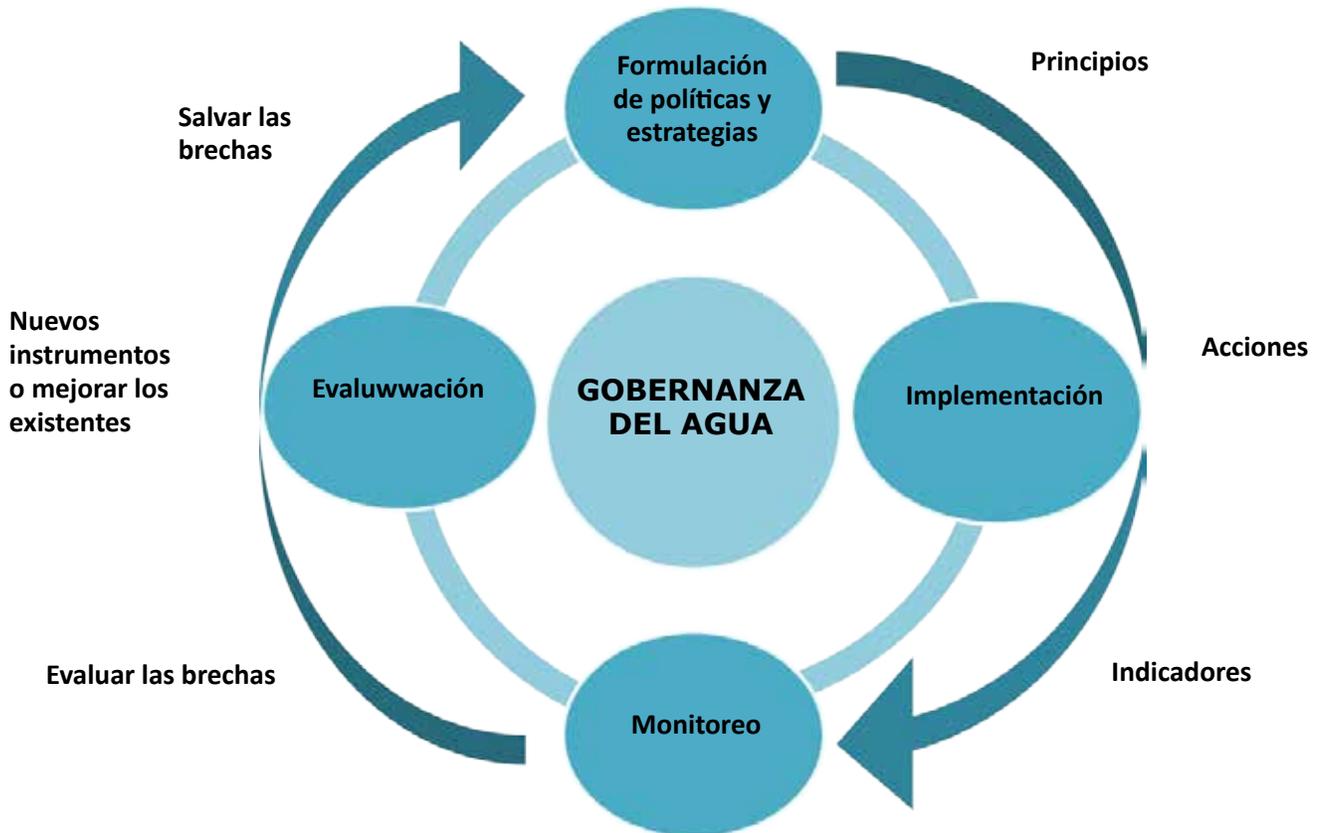
El ciclo de gobernanza evalúa las brechas y busca como corregirlas, aplicando nuevos instrumentos o mejorando los existentes, para lo cual define los principios que se deben de practicar, las acciones e indicadores de cumplimiento. Este esquema se ha considerado cumple con los objetivos de esta consultoría y puede aplicarse para justificar las acciones que se están realizando por parte del MINAE y las tres entidades involucradas en la ejecución del CAA, a fin de realizar un proceso de continuo mejoramiento de los instrumentos de política pública que se aplican.

La política que será evaluada es la implementación del instrumento económico del CAA, por parte de DINA-SINAC-FONAFIFO y que busca favorecer la gestión del agua y procurar su sostenibilidad ambiental. **Los principios de esta política pública** quedaron implícitos en el Decreto Ejecutivo N°32868-MINAE y sus reformas y tal y como se ha mencionado, ya han pasado **10 años de implementación** de este instrumento. La evaluación de las brechas se realizará de manera participativa y se propondrán nuevas acciones que lleven a superar las brechas, aprovechando las fortalezas que se detectan y potenciando las oportunidades.

9 Contraloría General de la República, Auditoría DFOE-AE-IF-03-2014 “Suficiencia de los Mecanismo Implementados por el Estado para Asegurar la Sostenibilidad del Recurso Hídrico”.14 de mayo de 2014.

10 OCDE. Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE.2015

Figura N°1. OCDE: el ciclo de gobernanza del agua



Fuente: OCDE. Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE.2015

Si bien esta Estrategia Conjunta es una herramienta para uso interno de las tres instancias del MINAE involucradas en la implementación del CAA (DINA, el SINAC y el FONAFIFO) todas ellas familiarizadas con las estructuras organizativas, funciones de sus similares, los mecanismos de coordinación existentes y los aspectos que envuelven el uso de este instrumento económico, se consideró conveniente realizar una revisión del instrumento del CAA, un análisis del entorno institucional y una revisión de los aspectos metodológicos que dieron pie a la obtención de los resultados que definieron la Estrategia Conjunta.

De esta forma se permite a aquellos que utilicen esta Estrategia, lo hagan a partir de una base común de análisis y entendimiento de la institucionalidad, que durante diez años ha tenido la responsabilidad de implementar el CAA, así como del contexto en que se desenvuelven estos entes y poder valorar los lineamientos estratégicos que se plantean y las acciones que los acompañan, a efecto de lograr que se cumpla lo propuesto.

3. OBJETIVOS

Desarrollar una estrategia viable conjuntamente entre la Dirección de Agua (DINA^{II}) el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), todas instancias del MINAE, con el propósito de:

- A.** Generar un aumento en los ingresos, a partir del cobro del canon por concepto de aprovechamiento de agua, según el Decreto Ejecutivo número 32868 de enero del 2006;
- B.** Desarrollar un trabajo conjunto a nivel de cuenca hidrográfica entre SINAC/DINA/FONAFIFO, para disponer de una mayor inversión en protección y uso racional de las cuencas hidrográficas, según lo dispone la normativa nacional.
- C.** Crear un trabajo conjunto a nivel de cuenca hidrográfica entre SINAC/DINA/FONAFIFO, para la priorización de la inversión del canon de aprovechamiento de agua en las cuencas hidrográficas, según el ordenamiento jurídico.

3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Definir instrumentos que permitan mejorar la recaudación del canon por concepto de aprovechamiento de agua.
- b) Establecer los reglamentos y/o protocolos que se requerirán para la implementación del trabajo conjunto entre SINAC, FONAFIFO y la DINA a nivel de cuenca hidrográfica, para disponer de una mayor inversión en la protección y uso racional de la misma.
- c) Determinar los mecanismos de coordinación entre SINAC, FONAFIFO y DINA, para desarrollar un trabajo conjunto de priorización de la inversión dirigida a la protección y uso racional del recurso hídrico a nivel de cuenca hidrográfica.
- d) Especificar acciones de trabajo conjunto con otras instituciones con competencia en el ordenamiento territorial de la cuenca hidrográfica, que se relacionen con los objetivos generales de la Estrategia.

II En adelante, se denominará como DINA, según Ley de Recursos Hídricos, aprobada en primer debate en la Asamblea Legislativa, en marzo del 2014.

4. ANÁLISIS DEL ENTORNO EXTERNO E INTERNO

La protección del patrimonio natural es uno de los logros más significativos de Costa Rica, no solo en términos de la conservación misma (ecosistemas y biodiversidad), sino también por las normas, políticas e instrumentos que han impulsado los cambios en el modelo de desarrollo.

Se presenta en este capítulo diversos precedentes de la política pública nacional en materia hídrica y ambiental, que han logrado llevar al país a logros significativos en ambos campos. Sin embargo, es necesario mencionar también algunos de los retos que impiden alcanzar un mejor desempeño en los instrumentos de política ambiental, en este caso específico, en los objetivos propuestos al implementar el CAA.

4.1. DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS VERDES:

Cada día es más común el utilizar instrumentos económicos y financieros, conocidos como “incentivos y mecanismos basados en el mercado”, para alcanzar metas en materia de desarrollo, para promover cambios tecnológicos, así como para optimizar el uso de los recursos naturales¹².

Los instrumentos económicos y financieros aplicados al sector ambiental, conocidos como **instrumentos verdes**, promueven la participación y las inversiones de un conjunto de partes interesadas, así como el uso de prácticas sostenibles y la conservación de la naturaleza, y suelen complementar la ayuda internacional al desarrollo y las fuentes de financiación locales¹³.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en 1992, proclamó 27 principios, dentro de los cuales uno de ellos se refiere específicamente a la internalización de costos y al uso de instrumentos económicos para la adecuada gestión ambiental, tal y como se lee a continuación.

Principio 16: *Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales¹⁴.*

A partir de este importante empuje, se han utilizado mecanismos de este tipo para la aplicación de políticas públicas en todo el mundo, tanto por gobiernos nacionales como por organismos multilaterales. Por ejemplo, se tiene el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), creado para ayudar a alcanzar las metas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. También está el Protocolo de Montreal, que ha logrado reducir los impactos sobre la capa de ozono a un costo muy razonable¹⁵.

Específicamente, y en relación con los recursos hídricos, el Global Water Partnership (GWP), recomienda en el “**Toolbox**”¹⁶ los instrumentos económicos como una de las herramientas relevantes para la gestión de los recursos hídricos, junto con instrumentos regulatorios, resolución de conflictos, eficiencia en el aprovechamiento, planes de manejo y otros.

12 Echeverría, J. 2014. Mecanismos financieros y económicos para la gestión del agua con potencial para contribuir a la resiliencia al cambio climático en los países Centro América. Global Water Partnerships. San José, Costa Rica.

13 *Ibidem*, 2014.

14 <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

15 Echeverría, J. 2014. *Op. cit.*

16 Global Water Partnership (GWP). “Toolbox de la gestión integrada de los recursos hídricos”. <http://www.gwp.org/es/TOOLBOX/>

El Toolbox considera como instrumentos económicos los siguientes:

- » **Cargos y tarifas por aprovechamiento:** pagados por los usuarios (hogares, industria, agricultura, hidroelectricidad) puede servir para promover un uso eficiente de los recursos hídricos así como generar recursos financieros para su gestión, como por ejemplo, el CAA.
- » **Cargos y tarifas por contaminación:** que penalicen la descarga de desechos líquidos en cuerpos de agua, y promuevan la reducción del nivel de contaminación. Usualmente se cobra por unidad de Demanda Biológica de Oxígeno (DBO) o de Demanda Química de Oxígeno (DQO) vertida a un cuerpo de agua. Dentro de este tipo, en Costa Rica se ha implementado el Canon Ambiental por Vertidos¹⁷.
- » **Mercados de agua:** permiten a usuarios comprar y vender el derecho de usar agua con que cuentan. Pueden incluir transferencias, temporales, o permanentes. Estos esquemas solo están en uso en algunas partes de Estados Unidos y España, Chile y Australia.
- » **Permisos transables de contaminación:** aunque utilizados principalmente para el tema de contaminación del aire, son potencialmente útiles para la gestión del agua. Permitiría alcanzar niveles deseados de contaminación de una manera eficiente.
- » **Subsidios:** inducen cambios positivos en la conducta como por ejemplo la instalación de plantas de tratamiento de efluentes, o la conexión a acueductos públicos.
- » **Pago por servicios ambientales (PSA):** implican un reconocimiento para aquellos que también modifican la conducta, por ejemplo protegiendo el bosque, y que provocan mejoras directas sobre la provisión del servicio hídrico en calidad o cantidad. Algunas veces se combina con los cargos y tarifas por aprovechamiento.

Costa Rica aplica, con especial éxito, tres de estos instrumentos económicos verdes. Dos de ellos, se encuentran ya en una etapa madura de su implementación, lo cual ha permitido evaluarlos y procurar de ir perfeccionándolos, pero que sin duda han sido ejemplo para su replicabilidad en otros países. Estos instrumentos son:

- i. **Impuesto a los combustibles para el pago de servicios ambientales (PSA):** que establecía que un tercio de lo recaudado por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles y otros hidrocarburos debía dedicarse a programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales que esos sistemas brindan en la fijación del carbono. En el año 2001 se modificó el artículo de la Ley para establecer un impuesto único a los combustibles y dedicar un 3.5% para los mismos fines. Cabe mencionar que el uso de este instrumento le ha dado un reconocimiento internacional a Costa Rica, como pionero en su uso.
- ii. **Canon de Aprovechamiento de Agua (CAA):** que pretende mejorar la administración del recurso hídrico pero también como otro de sus objetivos, está el poder complementar los recursos provenientes del impuesto a los combustibles y poder atender dificultades y vacíos en la gestión de los recursos naturales, en este caso del agua y del bosque.

El otro instrumento aplicado es el **Canon Ambiental de Vertidos**, pero este requiere mejorar aspectos de operatividad y no ha alcanzado los objetivos esperados.

17 Gobierno de Costa Rica. Decreto N° 34431-MINAE-S. <http://www.da.go.cr/textos/Leyes/34431.pdf>

4.2. DEL CANON DE APROVECHAMIENTO DE AGUA:

El CAA es parte de una política del Estado costarricense para el uso de instrumentos económicos verdes, con la finalidad de lograr objetivos de conservación conjuntamente con las políticas de desarrollo del país.

El CAA puede considerarse un instrumento económico de política ambiental, que no solo procura la aplicación del principio de que “*el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina*”¹⁸, sino además asegura la sostenibilidad del recurso, a través de la protección boscosa de las áreas de recarga acuífera o zonas de fragilidad hídrica. Por tanto, el **CAA se ha denominado también como un “canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua”**, instrumento que sin duda fundamenta la ruta hacia la gestión integrada del recurso hídrico en el país y ha marcado un punto de inflexión entre el antes y el después de su implementación¹⁹.

El CAA encuentra su fundamento en los artículos 140 incisos 3) y 18) y 146 de la Constitución Política, Ley de Aguas No. 276, Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 y en la Ley Forestal N°7575.

La Ley de Aguas vigente²⁰, establece la obligatoriedad de que toda concesión de aprovechamiento de agua que se otorgue, deberá reconocer el pago de “**un canon por el agua (CA)**”, retribución que se hace fundamentada en que el agua es un bien de dominio público y el Estado puede realizar un cobro por el uso de un bien de dominio público, figura jurídica que se denomina “canon”.

Desde 1942, cuando se emitió la Ley de Aguas, se inició el cobro del CA los usuarios de este recurso, pero el monto establecido no obedeció nunca a criterios para impulsar la gestión integrada del recurso hídrico por un lado y por otro lado, el cobro se realizaba de una manera bastante ineficiente y por ende, la recaudación era insuficiente para siquiera se pudiesen realizar adecuadamente las funciones de administración y control de este crucial líquido.

Al promulgarse en 1995 la Ley #7593 de la Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), las competencias que la Ley de Aguas le asignaba al Servicio Nacional de Electricidad (SNE), fueron trasladadas al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), entre ellas las responsabilidades de rectoría en materia hídrica y dentro de estas el cobro por el uso del agua. A partir de dicha Ley, el SNE desaparece del mapa institucional costarricense.

En febrero de 1998, el nuevo ente rector de aguas emite el Decreto Ejecutivo No. 26635-MINAE, que entre otras cosas revalida la figura del CA y ratifica la potestad del MINAE de modificar los montos, establecer los mecanismos de cobro y la aplicación de los recursos. En esencia, en este decreto ejecutivo la figura del CA continúa con las mismas disposiciones aplicadas por el SNE. Los principales problemas que presentaba la estructura del CA se citan a continuación:

- 1) Otorgaba un valor mínimo al recurso como tal, proveyendo de escasos ingresos a la Administración e imposibilitando de realizar adecuadamente las funciones establecidas por ley (asignación de caudales, control en el uso del agua, de los usos ilegales y de la contaminación, monitoreo del recurso, tanto superficial como subterráneo). El cuadro N°1, permite visualizar los montos que se cobraban por el CA, para los diferentes usos, antes de emitir la nueva regulación.

18 <http://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/documents/english/icwedece.html>

19 Ballestero, Maureen. “Soporte y Fortalecimiento para la sostenibilidad del canon ambientalmente ajustado para el pago de servicios ambientales en Costa Rica”. Documento elaborado para Conservación Internacional. Octubre 2010.

20 Ley de Aguas #276 del 27 de agosto de 1946; reformado por las leyes # 2332 de 9 de abril de 1959, 5046 de 16 de agosto de 1972, y 5516 de 2 de mayo de 1974.

Cuadro I. Costa Rica: monto del canon de aprovechamiento de aguas, vigente hasta enero 2006 (en colones) ¹.

Sector	Superficial Colones/m ³	Subterránea Colones/m ³	Proporción Superficial/Subterránea
Doméstico	0.5177	0.7187	72.03%
Poblacional	0.0088	0.0109	80.73%
Hidroeléctrico	0.0001		
Industrial	0.0252	0.1928	13.07%
Riego	0.0169	0.1304	12.96%
Otros usos	0.0075	0.3224	2.33%
Promedio	0.0007	0.1128	0.62%

Fuente: Departamento de Aguas. MINAE. 1) A enero del 2006, I\$ equivale a 498 colones.

- 2) Se promovía el acaparamiento, la especulación y subutilización del recurso.
- 3) La estructura del CA solo contemplaba los costos administrativos de manera parcial y no incluían otros componentes importantes para una gestión óptima del agua, ni el valor del servicio ambiental hídrico prestado por los usos forestales del suelo.
- 4) Los grandes usuarios institucionales, como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA), no pagaban por el agua que utilizaban para la prestación del servicio de agua potable, riego o para la generación de electricidad²¹.

A fines del 2002, con fondos del Proyecto PROSIGA²² -componente Costa Rica- el MINAE arranca un estudio denominado “Desarrollo de una Base Metodológica para el cálculo de un canon ambientalmente ajustado por aprovechamiento de agua en la Cuenca del Río Grande de Tárcoles”, con el objeto de actualizar el CA. Este estudio hace una propuesta sobre el valor económico que debería tener el agua en dicha cuenca y establece una nueva estructura para el canon, el cual contemplaba dos componentes: el “Valor por el derecho de uso del agua” y el “Servicio ambiental hídrico”.

El primero de estos componentes refleja el valor de agua como insumo para la producción y el segundo, refleja la necesidad de pagar por la sostenibilidad del recurso.

En forma paralela a la elaboración de este estudio, el cual fue ampliamente divulgado, el MINAE conformó una comisión con el propósito de que analizara **las políticas públicas necesarias para el fortalecimiento de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP)** y buscara solución a la sostenibilidad financiera de las mismas. En este escenario, se empieza a considerar que el CA pudiera convertirse en un mecanismo de sostenibilidad financiera de las ASP, al reconocérseles el servicio ambiental hídrico que estas generan.

El MINAE, apoyado por varias instancias gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación, inició un

21 A la fecha, el SENARA es el único gran usuario institucional que no paga por el uso del agua.

22 Programa de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental para Centroamérica – PROSIGA. Fondos del Gobierno de Holanda, ejecutado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo en los siete países centroamericanos

proceso para hacer una transformación en el CA, incrementando el monto del mismo, pero no solo con el propósito de cubrir las necesidades operativas de la Administración, si no también poder cumplir con lo establecido en la Ley Forestal # 7575, relacionado a la internalización del servicio ambiental que dan los bosques sobre la cantidad y calidad del agua y con ello, complementar el PSA para el carbono fijado que dan estos ecosistemas.

En junio del 2003, el MINAE a través del Departamento de Aguas²³, prepara el primer borrador de decreto que plantea la nueva figura del CAA e incluye tanto costos ligados al valor de captación, como el pago por los servicios ambientales hídricos que prestan los bosques, como mecanismo de sostenibilidad del recurso hídrico.

En el 2003 se inician las negociaciones (que se prolongan hasta el 2005) con los sectores empresariales, especialmente con la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Cámara de Industrias y gran parte de las 27 organizaciones que conforman la Cámara Nacional de Agricultura (CNAA), tales como la Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA), la Cámara de Avicultores, la Cámara de Porcicultores, la Asociación de Piscicultores, la Cámara de Lecheros, la Cámara de Ganaderos, entre otros.

Igualmente se consulta a las instituciones públicas usuarias del agua, las cuales no pagaban por el uso del agua y habían tenido una actitud histórica renuente a la aplicación de un canon que las afectara. Luego de un proceso de 3 años con todos los sectores mencionados, se logra consenso sobre la estructura y montos del CAA.

El Decreto Ejecutivo N°32868-MINAE y sus reformas, da respaldo jurídico al CAA y fue publicado en el diario oficial La Gaceta, el 30 de enero del 2006 empezando a regir a partir del 1 de agosto del 2006. El cuadro #2 muestra los valores finales negociados para el CAA y que aún continúan vigentes. Se acuerda establecer un mecanismo de cobro de manera escalonada en siete años y se consideró que lo más importante era negociar la implementación de instrumento y no el monto del canon en sí mismo, el cual en todo caso se ajustaría después del año siete, con base en la inflación acumulada del año anterior, según los datos del Banco Central.

Cuadro N° 2: Costa Rica: valor del CAA negociado y aplicado a partir del 2006.

Uso	Canon (Colones / m ³)	
	Agua Superficial	Agua Subterránea
Consumo Humano	1.46	1,63
Industrial	2,64	3,25
Comercial	2,64	3,25
Agroindustrial	1,90	2,47
Turismo	2.64	3,25
Agropecuario	1.29	1,40
Acuicultura	0,12	0,16
Fuerza Hidráulica	0,12	-

Fuente: MINAE. Departamento de Aguas. 2005.

²³ Hasta el año 2010, el ente responsable de la gestión del agua dentro del MINAE, fue el Departamento de Aguas, el cual se transforma en este año en una Dirección de dicha institución.

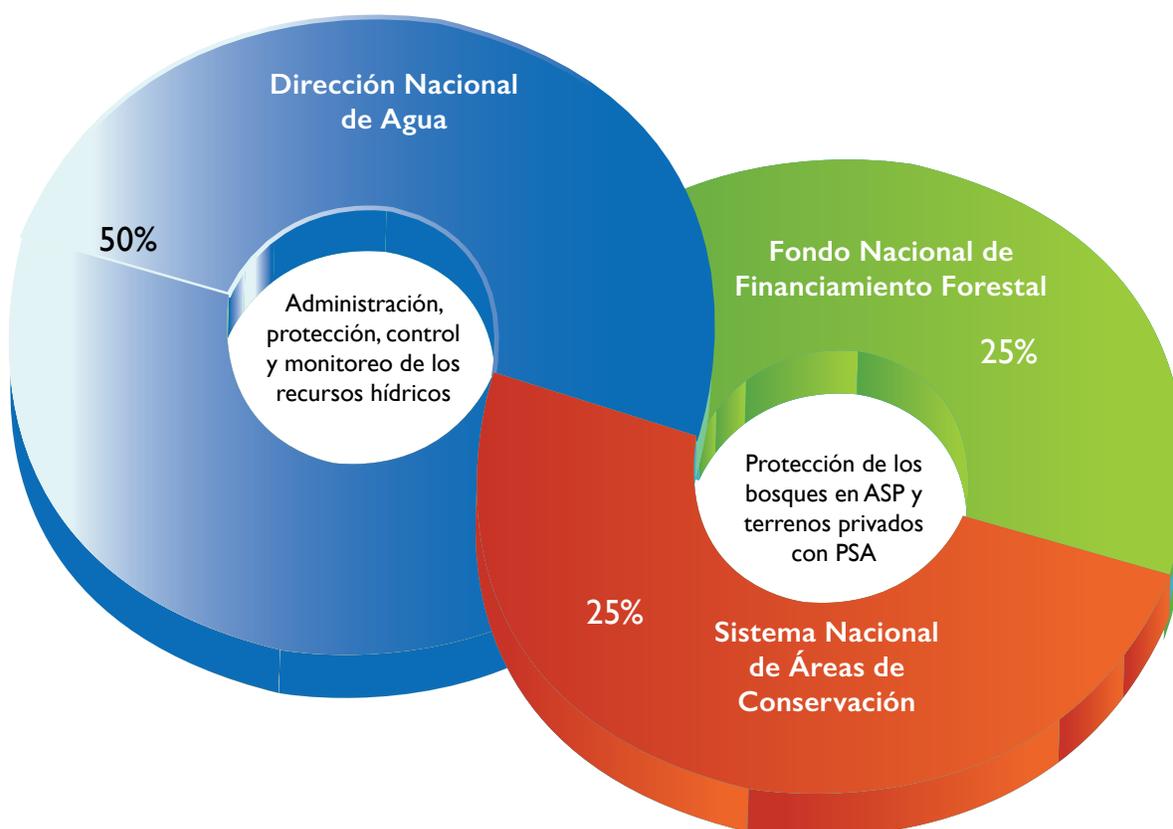
Como se observa en el cuadro anterior, el canon se aplica diferenciando los usos para los cuales se asigna el agua, resguardando el diseño sobre el cual está estructurado este instrumento y que parte de la determinación de los dos componentes que lo definen: **el valor por el uso del agua y el servicio ambiental de protección al recurso hídrico**.

Como primer resultado de la implementación del CAA, para octubre de 2010 se determinó que con motivo del valor económico asignado al recurso, la DINA recibió solicitudes para disminuir periodos de uso y caudales, así como, renuncia de concesiones, principalmente del sector de riego. Esto implicó una reducción en los caudales concesionados de aproximadamente 100 millones de metros cúbicos de agua²⁴.

El Decreto N°32868-MINAE definió que los recursos del CAA sean invertidos a partir de asignaciones a tres entidades del MINAE, tal y como se detalla a continuación y se visualiza en el gráfico N°1.

- » El 50% de los ingresos totales por el CAA serán destinados a la DINA, a fin de que financie aquellas acciones que permitan una **gestión integrada del recurso hídrico**.
- » El 50% de los ingresos restantes se transferirá un 25% al SINAC y un 25% al FONAFIFO, los cuales deberán invertirlos en la cuenca que los genera, a través del servicio de protección del recurso hídrico, en **conservación, mantenimiento y recuperación de ecosistemas**, tanto en las ASP del Estado como en áreas privadas, por medio del PSA. En ambos casos, se aplicarán en zonas de importancia para sostenibilidad del régimen hídrico y consecuente con la oferta de agua en cada una de las **microcuencas o cuencas**, a fin de garantizar su aprovechamiento multiuso.

Gráfico N° 1. Costa Rica: asignación de los ingresos del CAA a las ente involucradas



24 Comunicación personal Ing. José Miguel Zeledón, Director DINA.

Los resultados de las negociaciones para lograr instaurar este instrumento, reflejaron un compromiso político entre el MINAE y del sector público y privado hacia la búsqueda de un manejo integrado del agua y la sostenibilidad de este recurso y **el CAA evoluciona a un instrumento de política ambiental innovador**. Dentro de este nuevo contexto, el CAA ha sido definido como:

“Instrumento económico para la regulación del aprovechamiento y administración del agua, que permita la disponibilidad hídrica para el abastecimiento confiable en el consumo humano y el desarrollo socio económico del país y además la generación de recursos económicos para financiar a largo plazo una gestión sostenible del recurso hídrico en Costa Rica²⁵”

Esta concepción es la que debe guiar el desarrollo de la Estrategia Conjunta que se presenta en este documento y que sin duda, se convierte en la conexión entre las tres entidades que participan en la ejecución del CAA.

Haciendo una revisión de la situación existente en cuanto a las concesiones de agua, el cuadro N°3 muestra que para el 2016 se tienen concesionados 29.885,254.496 m³ de agua, un 12% más que en el año anterior, tendencia que se estima continuará en los años siguientes, si no se realizan cambios efectivos en términos de eficiencia. Del volumen concesionado, un 92% son volúmenes otorgados para uso en generación hidroeléctrica y por tanto, un uso no consuntivo. Dentro de las concesiones para uso hidroeléctrico, el segmento que mayor agua está demandando, son las concesiones para proyectos de más de 2000 KW, tanto del ICE como de los generadores privados.

De los volúmenes concesionados el cuadro muestra que para usos consuntivos el 74,7% proviene de agua superficial, un 6,2% de agua subterránea y un 19% es utilizado para uso domiciliario, tanto por el AyA como por las ASADAS, sin distinguir si es agua superficial o subterránea.

El agua superficial es concesionada principalmente para **riego** (tradicional, no tradicional y el Distrito de Riego Arenal Tempisque, administrado por SENARA), uso que emplea el 86% del agua superficial concesionada. Dentro del riego con agua superficial, cabe señalar que al SENARA se le otorga el 56% del volumen, con la dificultad señalada anteriormente, de que esta es la única institución pública que a la fecha no paga el CAA, siendo esto una gran pérdida de recursos que impactan directamente el cumplimiento de los objetivos del CAA y se convierte en una de las principales amenazas.

El agua subterránea es utilizada especialmente para los procesos industriales y agroindustriales, incluida la acuicultura, actividad que también hace uso de agua superficial. En el anexo N°2, muestra con mayor detalle la información analizada.

Cuadro N°3. Costa Rica: volúmenes de agua concesionados. Años 2015 y 2016. En metros cúbicos.

USO	Volumen Otorgado 2015	Volumen Otorgado 2016	Diferencia
Agua superficial	1.923.820.135	2.006.428.679	82.608.544
Agua subterránea	159.365.329	166.241.678	6.876.349
Fuerza Hidráulica	24.107.681.968	27.198.379.316	3.090.697.348
AYA	350.830.652	365.241.973	14.411.321
ASADAS	152.909.896	148.962.850	-3.947.045,76
Total concesionado	26.694.607.980	29.885.254.496	3.190.646.516

Fuente: DINA, mayo 2016.

25 Decreto Poder Ejecutivo #32368. Ministerio de Ambiente y Energía. República de Costa Rica.

A pesar de que existe la obligatoriedad por ley de contar con una concesión para poder hacer uso del agua, existe evidencia de que hay un **uso ilegal del agua**, a nivel de todo el país y en dimensiones preocupantes, en especial después de los períodos de sequía sucedidos durante el 2014 y 2015 y que ha afectado la disponibilidad de agua para consumo humano, agropecuario y turístico, principalmente.

Sobre la ocurrencia de aprovechamientos ilegales versus los legales, a la fecha no hay un estudio que defina qué proporción del uso total del agua se realiza de manera ilegal. En el 2010²⁶, considerando diversas fuentes, se estimó que dos de cada tres usuarios del agua y, especialmente de fuente subterránea, lo hacían ilegalmente. Sin embargo, debe de tomarse en consideración que del 2010 a la fecha, la DINA ha incrementado el recurso humano y avanzado en un proceso de descentralización, lo que ha llevado a una mejora en las funciones de control y monitoreo, que puede haber incidido de alguna manera en la disminución de los usos ilegales del agua.

El uso ilegal del agua tiene dos formas: i) el aprovechamiento del recurso sin concesión del Estado, ii) el uso indebido de agua por parte de usuarios que tienen concesión otorgada, pero no respetan los caudales asignados.

La ilegalidad en el aprovechamiento del agua se traduce en múltiples problemas, siendo los principales la sobreexplotación de acuíferos y fuentes superficiales, la ausencia de agua para los usuarios legales y una fuga de recursos financieros al Estado costarricense por el no pago del CAA.

Aparte del uso ilegal del agua y del no pago del CAA, existe otra fuga financiera dada por **la morosidad en los pagos** por parte de los concesionarios, aunque debe de reconocerse que esta es menos severa y además, es cuantificable. La morosidad acumulada a mayo del 2016, era del orden de ₡2.129.149.721.00, o sea, US \$3,9 millones.

Uno de los inconvenientes que se enfrentan en el control de la morosidad, es que se considera moroso aquel concesionario que tiene más de seis trimestres sin pagar. Aquellos con menos tiempo, son concesionarios pendientes del pago del CAA y susceptibles solamente a un recargo. Por tal, deben de pasar dos años antes de proceder a realizar acciones de cobro por vía judicial, lo cual perjudica el flujo de recursos financieros a las tres organizaciones.

Los ingresos proyectados por concepto del pago del CAA, para el período 2016-2020, se muestran en el gráfico N°2, donde se observa la tendencia hacia el aumento sostenido de los ingresos, los cuales incluyen un incremento en la demanda del agua y el incremento estipulado, por concepto de inflación anual. La tendencia de aumento anual, podría ser mayor si se disminuye la morosidad y los usos ilegales del agua.

26 Op cit. Ballesteros, M. 2010.



Fuente: DINA, mayo 2016

4.3. DE LA DIRECCIÓN DE AGUA (DINA)

La Dirección de Agua es la dependencia del MINAE que le corresponde ejercer la operatividad de rectoría y gestión del agua a nivel nacional, que por Ley de Agua No. 276 del 26 de agosto de 1942 y sus reformas ostenta el Ministro, además de una serie de decretos y normativa conexas. Esta Dirección es la administradora del CAA, encargada del cobro y de la distribución de los recursos a las otras entidades.

La DINA tiene categoría de dirección independiente desde el 2010, mediante el Decreto N°35669²⁷, que transforma el antiguo Departamento de Aguas. La DINA es autosuficiente en casi el 100% de gestión, con una condición presupuestaria de ingresos e inversión proveniente de dos cánones: el CAA y el Canon Ambiental por Vertidos (CAV), instrumentos económicos consolidados desde el 2006 y 2008 respectivamente y que ambos poseen fines específicos para su inversión.

La DINA tiene vigentes varios instrumentos que enmarcan su accionar, como son la Estrategia Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (ENGIRH, 2006), la Política Hídrica Nacional (PHN, 2009), el Plan Nacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH, 2009) y más reciente la Agenda del Agua (2013), este último instrumento se constituye en una ruta de acciones de largo plazo y fue elaborada mediando un proceso altamente participativo de todos los sectores y actores a nivel nacional.

Referente a la política de inversión de los recursos recaudados por el pago del CAA, el decreto N°32868, en su Artículo 13, define a la DINA **las prioridades de gasto con el 50% de los ingresos percibidos**, y son transferidos de manera directa a esta Dirección. Dicho artículo señala que los recursos financieros serán destinados a facilitar una gestión integral de aguas a nivel nacional y que se podrán financiar los siguientes rubros:

- a. Gestión de control y seguimiento, referido a las labores administrativas y de campo para la verificación y monitoreo, a fin de garantizar el cumplimiento de los términos del aprovechamiento de agua, conforme lo dispuesto por la administración, lo que implica acciones y actividades en **todo el territorio nacional**.

27 Costa Rica. Decreto Ejecutivo N° 35669-MINAET. “Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía”, del 6 de enero del 2010.

- b. Gestión de desarrollo, referido a la evolución científica y operativa con la constante implementación de acciones que permita a la administración ejercer en todo el territorio nacional y en forma eficiente la gestión del recurso hídrico, para conseguir el uso sostenible del recurso.
- c. Incorporación en la gestión del agua, del equipo tecnológico idóneo y actualizado.
- d. Mantener acción constante de investigación para desarrollar el conocimiento científico sobre el régimen del recurso hídrico y su gestión.
- e. Monitoreo meteorológico e hidrológico en todo el territorio nacional, para garantizar la sostenibilidad en la generación de los datos meteorológicos e hidrológicos básicos para conocer la oferta regional y su comportamiento en el tiempo, por medio de la inversión, operación y mantenimiento de estaciones hidrológicas y meteorológicas del IMN y otras instituciones de Estado.
- f. Dotar de recursos humanos, tecnológicos y logísticos para garantizar la gestión hídrica en todo el territorio nacional.
- g. Desarrollo de infraestructura de aprovechamiento y protección para el manejo eficiente de la oferta y demanda del recurso hídrico, que propongan las instituciones del Estado, entes privados, organismos de cuenca conformados legalmente, siempre de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.
- h. Promover y financiar proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de las cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos que propongan las instituciones del Estado, entes privados, organismos de cuenca conformados legalmente, de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.

Debe de recordarse que la función principal que ha tenido la DINA fue el otorgamiento de concesiones para el uso de agua, superficial o subterránea, permisos de perforación, drenaje agrícola y obras en cauce, con algunas acciones en materia de generación de política hídrica. En el 2008, se le trasladan a este ente, las relativas a la gestión de la calidad de agua y el Canon Ambiental por Vertidos, con alcance en todo el territorio nacional e injerencia y necesidad de estrecha coordinación con otras instituciones de los sectores hídrico y salud. A esto se agrega la promulgación de una serie de normativa técnica que genera otras funciones, tales como el Reglamento de Calidad de los Cuerpos de Agua, Reglamento para la Gestión de Hidrantes, Comisión Técnica Interinstitucional para la Gestión de Aguas Subterráneas, el Reglamento de Perforación de Subsuelo para el Aprovechamiento de Aguas Subterráneas, Reglamento de Concesiones de Agua Subterráneas para Condominios, entre otros, que van generando una funcionalidad compleja a esta Dirección.

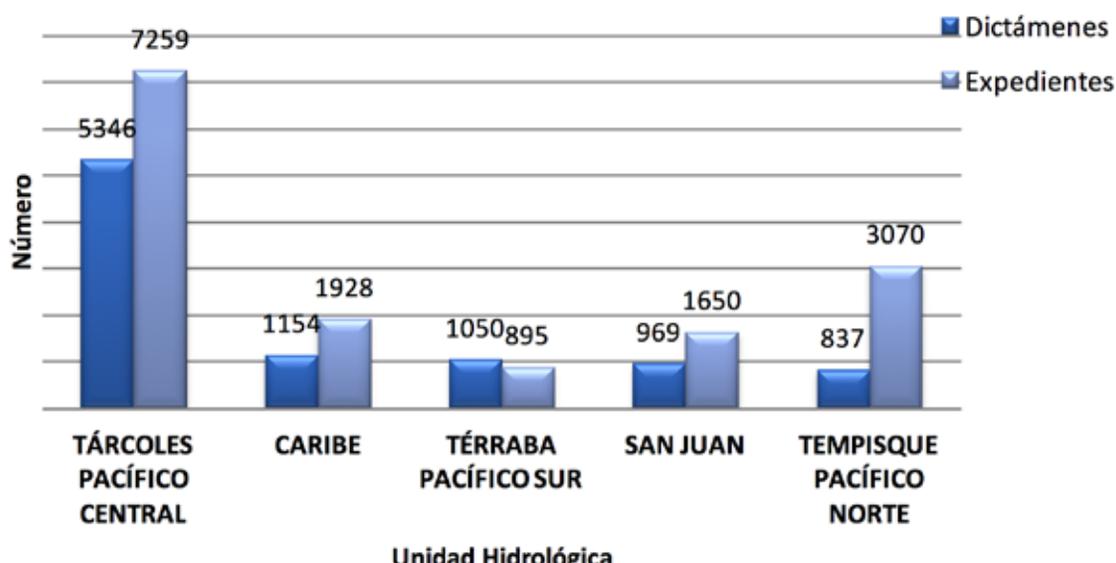
Con los recursos provenientes del canon, la DINA ha incrementado su personal, tanto con técnicos especializados para los aspectos referentes al control sobre las aguas y sus cauces, buscando una presencia efectiva, sistemática y periódica en el territorio, como personal administrativo, que mejore el servicio de trámites sobre concesiones, permisos, aspectos legales, etc. Para 1997, el Departamento de Aguas en ese momento, se traslada al MINAE con 11 plazas, en el 2010, y siendo Dirección contaba con 41 personas y en enero del 2015 se le asignan 26 plazas nuevas, llegando a tener hoy 67 funcionarios.

La DINA ha empezado un **proceso de descentralización** con el objetivo de mejorar los mecanismos de control de los usos ilegales del agua; vigilar que los usos autorizados se realicen conforme las resoluciones, tanto en concesiones de agua, permisos de vertidos, drenaje, perforación de pozos, dictámenes sobre manantiales y ríos, entre otros y así lograr estar más cerca de los usuarios del agua.

Actualmente tiene **5 oficinas en las principales unidades hidrológicas (UH)** en que han dividido el país: UH Tempisque-Pacífico Norte (oficinas en Bagaces y Nicoya), UH Térraba-Pacífico Sur (oficina Pérez Zeledón y Golfito), UH Caribe (oficina Guápiles), UH Vertiente Norte (oficina en Ciudad Quesada), UH Tárcoles (oficinas en San José y en San Ramón).

El gráfico N°3, presenta los trámites (expediente de concesiones y dictámenes) atendidos durante el 2015, en cada una de las Unidades Hidrológicas de la DINA, notándose la fuerte dinámica en trámites que tiene todo el país, pero especialmente la Unidad Hidrológica de Tárcoles-Pacífico Central, la cual incluye las demandas de agua del Gran Área Metropolitana del país. Debe considerarse que gran parte del esfuerzo de esta institución se consume en las acciones de naturaleza administrativa, en contraposición de aquellas de naturaleza técnica.

Gráfico N°3. Dirección de Agua: dictámenes y expedientes de concesión atendidos por Unidad Hidrológica. 2015



Fuente: DINA, mayo 2016.

Además de la descentralización y del incremento en recurso humano que ha tenido la DINA, es importante señalar el mejoramiento de su plataforma tecnológica. Actualmente ya está operando el **Sistema de Permisos y Concesiones (SIPECO)**, para que los usuarios puedan realizar los trámites en línea. Se tiene en ejecución el proyecto para contar con el **Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada de los Recurso Hídrico (SINIGIRH)**, que pretende implementar una plataforma tecnológica para la recepción y transmisión de información del recurso hídrico, entre las principales instituciones del sector hídrico nacional (AYA, SENARA, ICE).

Con recursos del CAA, la DINA también ha venido realizando una serie de investigaciones y estudios, que permiten tener mayor conocimiento del agua subterránea, la calidad de los cuerpos de agua superficiales y de acuíferos, eficiencia en el control de contaminantes y vertidos sobre los ríos, que poco a poco, van logrando tener resultados e información, que permite determinar la situación de los recursos hídricos a nivel nacional y por tanto, procurar una mejora en la gestión. El Anexo N°4 detalla las principales inversiones realizadas por la DINA con los recursos del CAA, durante los últimos 3 años.

A pesar de estos esfuerzos, la CGR en el informe de Auditoría DFOE-AE-IF-03-2014,²⁸ concluye:

“2.51. Al respecto, se determinó que la Unidad de Control de la Dirección de Agua efectúa control de campo de los aprovechamientos de los caudales asignados al 2% del total de las concesiones otorgadas; el cual, obedece principalmente a la interposición de denuncias, ante la limitación de recursos”.

Es por ello crucial, avanzar de manera sostenida en el mejoramiento en las labores de administración del recurso hídrico y de la gobernanza del mismo, para lo cual, el CAA se convierte en una herramienta de vital importancia.

4.4. DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC)

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) es la dependencia responsable de dictar políticas, planificar y ejecutar los procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica. Es una institución desconcentrada del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), que posee personería jurídica instrumental, que ejerce sus funciones y competencias como una sola instancia, de forma participativa en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, cuencas hidrográficas y sistemas hídricos²⁹.

SINAC territorialmente divide el país en once Áreas de Conservación (AC), en donde se interrelacionan actividades tanto públicas como privada. Vale señalar que la división del territorio nacional, no coincide con la división por cuenca hidrográfica o unidades hidrológicas que utiliza la DINA, lo que dificulta el trabajo coordinado en el territorio. La figura N°1 presenta los límites de las once AC en que se ha dividido el país.

Actualmente el SINAC cuenta con 1173 puestos, distribuidos en las 11 AC y la Secretaría Ejecutiva (SE), que es donde se realiza la gestión centralizada del Sistema, ubicada espacialmente en el Área Metropolitana. La estructura interna del SINAC se presenta en la figura N°3, la cual de manera condensada presenta los principales componentes estructurales de un ente que es, por demás, muy complejo.

28 Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía. Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la suficiencia de los mecanismos implementados por el estado para asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico. Informe N° DFOE-AE-IF-03-2014, del 14 de mayo, 2014

29 SINAC. Plan Estratégico (PE) SINAC 2016-2026. Noviembre 2015.

Figura N°2. Costa Rica: Áreas de Conservación.



El máximo jerarca del SINAC es el **Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC)**, presidido por el Ministro del MINAE e integrado además, por el Director Ejecutivo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema, el Director Ejecutivo de la Oficina Técnica de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), los Directores de cada AC y un representante de cada Consejo Regional de las Áreas de Conservación (CORAC)³⁰.

Dentro de las funciones al CONAC está el dar los lineamientos para la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del SINAC, vigilar que estas se ejecuten y supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las AC. Importante para fines de esta Estrategia el hecho de que a CONAC se le asignan las funciones de establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las AC y **aprobar la ejecución de estrategias técnicas y financieras** presentadas por la SE-SINAC.

Dentro de las funciones de la SE-SINAC³¹ están la de ejecutar las directrices y acuerdos del CONAC y las políticas emitidas por el Ministro del MINAE, así como la de apoyar al CONAC en la supervisión, monitoreo y evaluación de las AC, en coordinación con los Directores de las mismas y proponer el desarrollo y la implementación de mecanismos que faciliten la sostenibilidad del SINAC.

Las **Áreas de Conservación** son unidades territoriales delimitadas administrativamente, regidas por una

30 Costa Rica. Ley de Biodiversidad N°7788, del 27 de mayo de 1998.

31 Costa Rica. Decreto Ejecutivo No. 34433-MINAET del 8 de abril del 2008, que oficializa el Reglamento a la Ley de Biodiversidad.

misma estrategia de desarrollo y administración. Cada AC está constituida por el **Consejo Regional del Área de Conservación (CORAC)**, la Dirección Regional del AC, el comité científico-técnico y el órgano de administración financiera de las áreas protegidas. Sus funciones se refieren a la aplicación de la legislación vigente en materia de recursos naturales, dentro de su territorio y ejecutar las políticas, estrategias y programas aprobados por el CONAC, en materia de áreas protegidas.

La administración de las AC, se realizará por medio de un CORAC, que se constituye con el Director del Área respectiva, más representantes de las organizaciones no gubernamentales y comunales interesadas, las municipalidades y las instituciones públicas presentes en la zona geográfica. Por último, en las AC donde sea necesario, por su complejidad, podrán crearse, mediante acuerdo del CORAC, **consejos locales** cuya constitución se definirá en el acuerdo de creación.

Figura N°3. Costa Rica: estructura organizativa del SINAC.



Fuente: Ley de Biodiversidad N°7788.

Cada AC tiene dentro de su territorio por **dos segmentos que interactúan entre sí**: i) una porción corresponde a las **Áreas Silvestres Protegidas (ASP)** y, ii) aquella que se refiere a la sumatoria del área no protegida, donde se ubican las ciudades, comunidades rurales, asentamientos campesinos e indígenas y se realizan las diferentes actividades económicas y sociales.

El SINAC aplica el **enfoque ecosistémico**, que ofrece la posibilidad de desarrollar una gestión holística de los recursos de la tierra, el agua y los seres vivos, promoviendo la conservación de la biodiversidad –en sus múltiples escalas– con el desarrollo socioeconómico, con la participación del Estado, la sociedad civil y la empresa privada³².

32 Andrade, Angela y Vides, Roberto. Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático en Latinoamérica. Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (IAI). Brasil. Sf.

La relación entre el enfoque ecosistémico y la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)¹

El enfoque ecosistémico es una estrategia para la gestión integral de suelo, agua y recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible en una manera equitativa. El enfoque coloca a la gente que vive en los ecosistemas y a sus medios de vida en el centro de las decisiones sobre la gestión y la protección. La Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), firmada por 188 países, ha respaldado el enfoque ecosistémico como su primer marco de acción. Costa Rica es parte contratante de la convención.

La gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) es un proceso que promueve el desarrollo coordinado y la gestión de agua, suelo y recursos relacionados para maximizar el resultado económico y el bienestar social de una manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales².

Los principios del enfoque ecosistémico tienen el potencial de complementar y enriquecer la práctica de la GIRH, al incluir elementos como la participación de todos los sectores de la sociedad, de comunidades locales e indígenas, la conservación y utilización de la diversidad biológica y su integración, además de aportes económicos en términos de los servicios ambientales y las externalidades. Ambos conceptos tienen el desafío de ser verdaderamente integrales y los dos conjuntos de principios son consistentes entre sí. Tienen ambos la virtud de no quedarse en sus propios sectores de origen, recursos hídricos y medio ambiente respectivamente.

Si bien la cuenca y el ecosistema son categorías y escalas teóricamente distintas, en el mundo real, una gestión del agua ambiental, social y económicamente eficiente debe realizarse integrando ambas aproximaciones. En este sentido, el enfoque ecosistémico no pretende reemplazar sino complementar y, si es posible, potenciar los convencionales modelos de manejo de las cuencas hidrográficas

1 Guerrero, Eduardo; De Keizer, Otto; Córdoba, Rocío. (2006). *La Aplicación del Enfoque Ecosistémico en la Gestión de los Recursos Hídricos*. UICN, Quito, Ecuador. 78 pp.

2. Asociación Mundial para el Agua (GWP); Comité de Consejo Técnico (TAC). 2000. *Manejo Integrado de Recursos Hídricos*. Santiago de Chile,

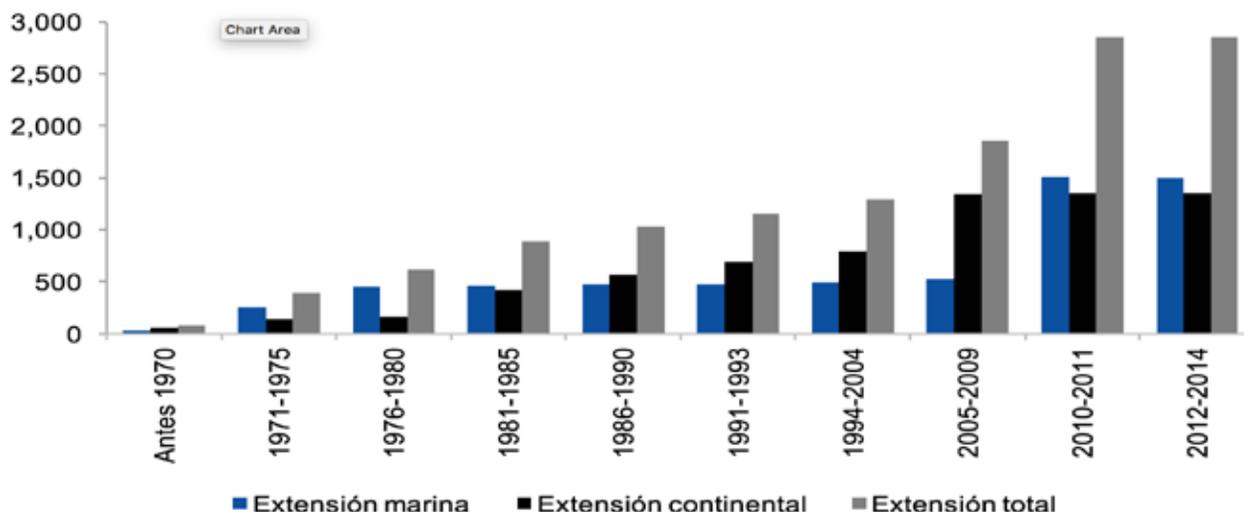
El desarrollo del esquema de conservación que tiene el país, debe verse como una política de Estado, que data de inicios de los años setenta y que se va consolidando durante las décadas siguientes, hasta lograr un sistema compacto pero frágil, el cual aún posee debilidades que impiden su **operación eficiente y su sostenibilidad financiera**.

El gráfico N°4 que se muestra a continuación, despliega el desarrollo territorial que ha tenido el Sistema de ASP, a partir de la década de los setenta, cuando se crean principalmente los Parques Nacionales Manuel Antonio, Isla del Coco, Corcovado así como la Reserva Biológica Isla del Caño, todas ellas con grandes áreas de territorio marino, por lo que incluso, durante algunos años, estas últimas superaron en superficie a los sistemas continentales.

A partir de la segunda mitad de los 80s, inicia el período de gran creación de áreas protegidas terrestres (bajo diferentes categorías de manejo) y que termina al iniciar la segunda década del presente siglo, cuando

se toma la decisión de que no se crearán nuevas ASP hasta que se consoliden las existentes, esto debido al incremento sustancial que tuvo el territorio protegido pero no así los recursos financieros y humanos para su manejo. En el 2011 se crea el Área Marina de Manejo Montes Submarinos y dispara el porcentaje de territorio marino protegido y por tanto, la extensión total con alguna categoría de manejo

Gráfico N°4. Costa Rica: Extensión de las áreas silvestres protegidas (miles de hectáreas)



Fuente: Estado de la Nación. Vigésimo Primer Informe. Capítulo Ambiental. 2015.

Actualmente el SINAC administra **168 ASP** en las categorías de manejo de Parque Nacional, Reserva Biológica, Refugio Nacional de Vida Silvestre, Reserva Forestal, Zona Protectora y Humedal. También, se cuenta con dos Reservas Biológicas Absolutas (Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, Reserva Natural Absoluta Nicolás Wessberg) y el Monumento Nacional Guayabo, aunque tales denominaciones no se establecen como categorías de manejo en la legislación nacional³³.

El sistema de ASP es un esfuerzo de gran trascendencia nacional, que ha rendido grandes frutos al país. La transformación de la economía hacia el sector turístico, se ha capitalizado por la inversión en la conservación de la biodiversidad. Un análisis de las contribuciones de los Parques Nacionales y Reservas Biológicas al Desarrollo Socioeconómico de Costa Rica determinó que el aporte de estas en el 2009 fue de aproximadamente $\$778.148$ millones, o sea cerca de $\$1.357$ millones de dólares americanos (en precios de 2009), aproximadamente el 5% del PIB para dicho año³⁴.

A pesar de esto, el crecimiento de los territorios protegidos no se ha acompañado de las condiciones necesarias para asegurar razonablemente los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y a la fecha, se determina la existencia de grandes retos en la consolidación del Sistema.

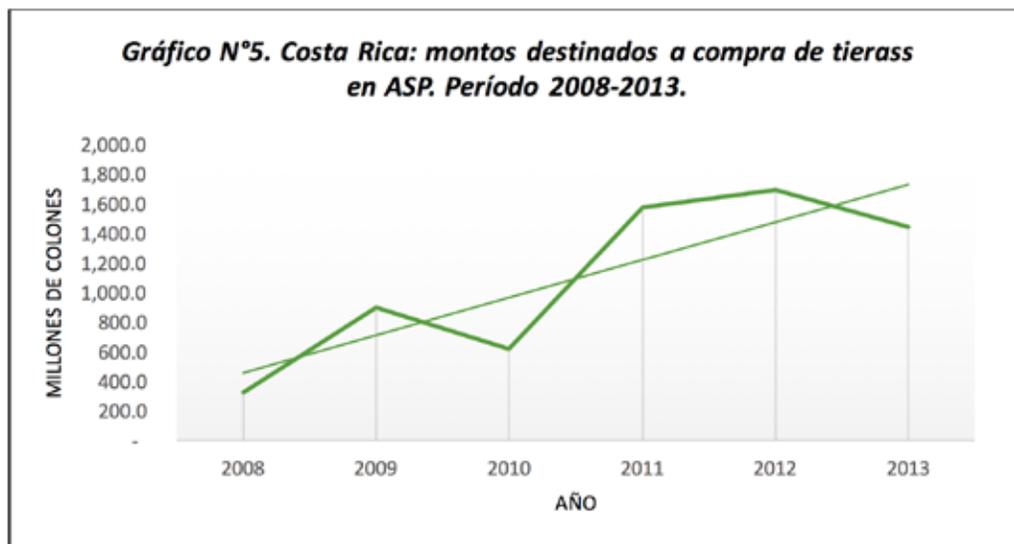
33 Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía. Informe de la auditoría operativa sobre la eficacia del SINAC en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad dentro de las áreas silvestres protegidas continentales- Informe N° DFOE-AE-IF-16-2014, 15 de diciembre, 2014. San José, Costa Rica.

34 Programa Estado de la Nación, 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

En el 2014, la Contraloría General de la República (CGR) emitió un informe sobre la eficacia en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en 128 áreas silvestres protegidas (ASP) continentales, el cual determinó que “La gestión moderada por parte del SINAC en cuanto a la dotación de los recursos necesarios para el funcionamiento y consolidación de las ASP, pone en **riesgo el logro de los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad**”³⁵.

Según este mismo informe, los montos presupuestados para la compra o expropiación de terrenos a propietarios privados son limitados, y varían significativamente de un año a otro. En el 2008 se destinaron para este rubro ¢325 millones, en el 2009 la suma fue de ¢897 millones, incrementándose un 176%; en el 2010 el monto fue menor, siendo de ¢620 millones, en el 2011 llegó a ¢1.570.7 millones (aumento de 153%); en el 2012 hubo un aumento de un 7%, llegando a ¢1.689.7 millones. En el 2013 volvió a disminuir, siendo el monto de ¢1.440.6 millones. El gráfico N°5 permite visualizar la tendencia creciente, pero muy variable, de los montos destinados a cumplir los compromisos de pago de terrenos en ASP.

Estos montos se han destinado principalmente a cubrir pagos de tierras exigidos en sentencias judiciales, lo cual restringe la capacidad del SINAC para comprar o expropiar terrenos con fundamentos técnicos, biológicos, científicos y sociales, afectando la eficiencia en la gestión de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad³⁶.



Fuente: CGR, 2014

Según el Informe de la CGR (2014), los Parques Nacionales, Reservas Biológicas y Refugios Nacionales de Vida Silvestre son las categorías de manejo más fortalecidas con dotación de recursos financieros y logísticos, al haber sido históricamente priorizadas, pero aún en estos se presentan brechas para su funcionamiento, lo cual, se constata en la dependencia de recursos no permanentes para mantener su gestión. Por su parte, las Reservas Forestales, las Zonas Protectoras y **sobre todo los Humedales**, son categorías de manejo que han recibido mucho menos apoyo para su adecuada gestión, lo cual limita el logro de sus objetivos de creación y manejo.

35 Contraloría General de la República, 2014. Óp. cit.

36 Ibidem, 2014.

Se logró determinar el moderado desempeño del SINAC en la **promoción de la cooperación** de las instituciones públicas, actores no gubernamentales, comunidades locales y pueblos indígenas para su aporte a la gestión de las ASP continentales, en detrimento de la optimización de esfuerzos para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad³⁷.

De conformidad con el artículo N°61 de la Ley de Biodiversidad, el Estado debe asegurar, al menos, el personal y los recursos necesarios al SINAC **para la operación, integridad y la protección permanente de las ASP** de propiedad estatal. También, de acuerdo con el artículo 35 de esa misma Ley, el SINAC deberá diseñar mecanismos de financiamiento que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia. Dichos mecanismos incluirán transferencias de los presupuestos de la República, así como, los fondos propios que generen las ASP; incluyendo las tarifas de ingreso, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los **cánones establecidos por ley**, el pago por las actividades realizadas dentro de las áreas silvestres protegidas y las donaciones.

Con respecto al SINAC, el Decreto N°32868-MINAE establece el fin para el cual se le trasladan el 25% de los recursos del CAA, además se le asignan tres destinos específicos en donde puede invertir los recursos:

Artículo 14.-El restante 50% de los ingresos totales por concepto del canon, **deberán invertirse en la cuenca que los genera a través del servicio de protección del recurso hídrico, en conservación, mantenimiento y recuperación de ecosistemas, tanto en áreas privadas como en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado**, tales como los Parques Nacionales y Reservas Biológicas. En ambos casos, se aplicarán en zonas de importancia para sostenibilidad del régimen hídrico y consecuente con la oferta de agua en cada una de las microcuencas o cuencas, a fin de garantizar su aprovechamiento multiuso.

Para el cumplimiento de lo anterior, se destinará del monto anterior, el 50% al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) dineros que se ejecutarán mediante transferencia presupuestaria para financiar las siguientes acciones:

- a. **Promover y financiar proyectos y acciones** destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible **de los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas, Parques Nacionales y Reservas Biológicas** de conformidad con los planes y programas nacionales de gestión del recurso hídrico.
- b. Operación y mantenimiento de las Áreas Silvestres Protegidas, **en razón del servicio ambiental protección del recurso hídrico**.
- c. **Pago de tierras privadas** en áreas silvestres protegidas estatales tales como los Parques Nacionales y Reservas Biológicas, en razón de consolidar el servicio ambiental de protección del recurso hídrico que prestan.

Según se ha constatado por diversas fuentes, SINAC no ha internalizado las funciones ligadas a la gestión del recurso hídrico, especialmente lo referente a protección, lo cual hace que se tengan pocas iniciativas de proyectos, programas o inversiones en esta área. Por otro lado, los ingresos provenientes del CAA han sido asumidos especialmente para gastos operativos de las diferentes AC, no necesariamente ligados al recurso hídrico. Sin embargo, no puede determinarse qué porcentaje se ha invertido según el decreto que sustenta el CAA, porque los registros actuales no lo permiten.

37 Ibidem, 2014.

Al respecto, el informe preparado por la CGR específicamente sobre los mecanismos implementados por el Estado para asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico, también en el año 2014 y que fuera citado previamente, señaló que “La protección de los ecosistemas acuáticos no está integrada de forma suficiente en los instrumentos de política hídrica nacional y que la Secretaría Ejecutiva del SINAC desconoce el detalle de lo financiado con recursos del canon, por la falta de un mecanismo que permita consolidar los datos de sus Áreas de Conservación³⁸”.

El gráfico N°6, permite determinar que un 52% de los ingresos del CAA trasladados al SINAC, se utilizaron en gastos de operación, control y mantenimiento de las ASP. Sin embargo, no es claro de si estas inversiones tuviesen un impacto directo sobre la protección del agua en estos territorios o si solo se cubrieron los gastos operativos de los diversos programas de las AC, sin tomar en consideración el destino específico que tenían estos recursos, a través de la norma jurídica que sustenta el canon.

Gráfico N°6. SINAC: inversión de los ingresos provenientes del canon de aprovechamiento de agua, año 2015. Según las acciones financiadas.



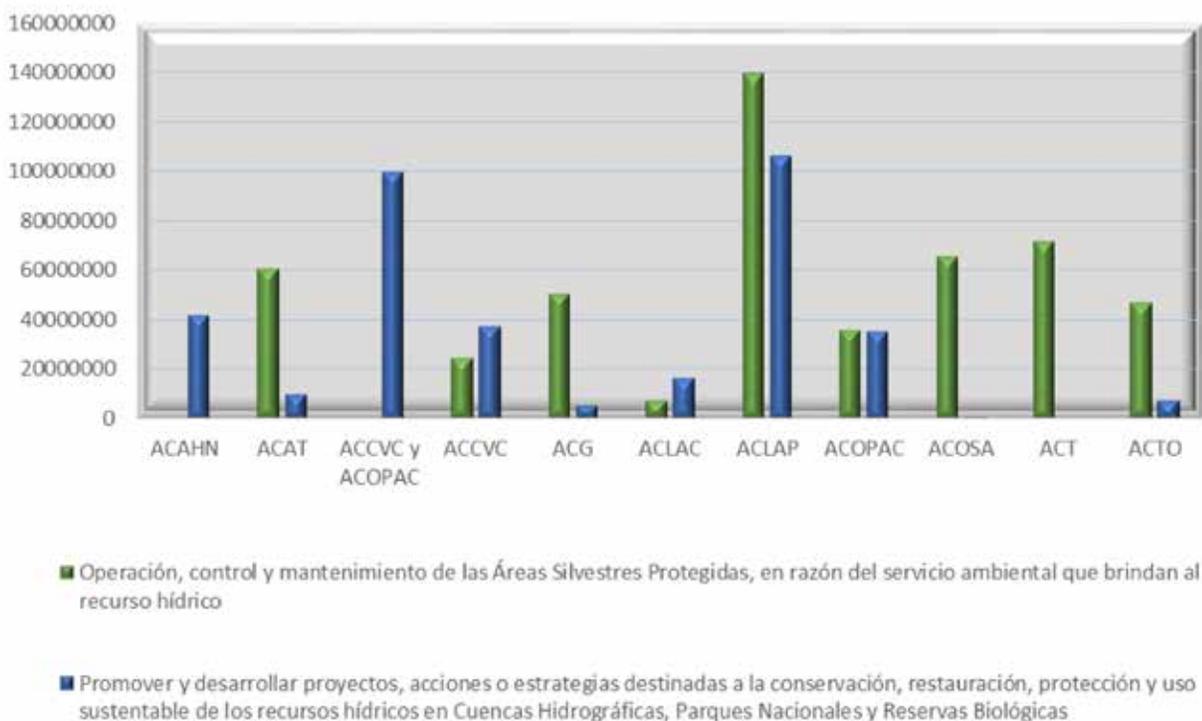
Fuente: SINAC. Dpto. de Información y Regularización del Territorio, mayo 2016.

El gráfico N°7, detalla la separación de las inversiones hechas en cada una de las AC, entre gastos operativos y de mantenimiento de ASP y proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de los recursos hídricos en las cuencas, observándose que hay algunas de ellas que solo han invertido recursos en gastos operativos. Ninguna de las AC reporta compra de tierras que vengan a

38 Contraloría General de la República, Auditoría DFOE-AE-IF-03-2014 “Suficiencia de los Mecanismo Implementados por el Estado para Asegurar la Sostenibilidad del Recurso Hídrico”. 14 de mayo de 2014.

consolidar el servicio ambiental de protección del recurso hídrico que prestan las ASP, aunque se conoce necesidad de invertir en este rubro.

Gráfico N°7. SINAC: inversión de los ingresos provenientes del canon de aprovechamiento de aguas, por Área de Conservación³⁹. Año 2015.



Fuente: SINAC, Departamento de Información y Regularización del Territorio, mayo 2016.

Un aspecto que ha insistido la CGR es la necesidad de fortalecer las acciones de protección del recurso hídrico, aspecto que se respalda en el Decreto N°32868 y que define potestades claras para el SINAC. S Al respecto el ente contralor señala que *“Los mecanismos de protección del recurso hídrico, resultan insuficientes para prevenir la sobreexplotación de los cuerpos de agua, lo cual, resalta la importancia de la investigación técnica y científica que dé sustento a las actividades hídricas; a fin de asegurar la disponibilidad de agua para cubrir los usos prioritarios actuales y futuros, con resguardo de la integridad de los ecosistemas proveedores del recurso⁴⁰”*.

Un año después del mencionado informe, en noviembre del 2015, el SINAC presenta su Plan Estratégico (PE) SINAC 2016-2026⁴¹, el cual se encuentra en su primer año de implementación. Este Plan define cuatro temas estratégicos, que se explican en el cuadro N°4, y que se convierten en las líneas sustantivas que guiarán a esta organización por 10 años, coherentes con la misión, visión y con el resultado del análisis FODA hecho por y para el SINAC. El PE SINAC cuenta además con 37 objetivos y 264 iniciativas estratégicas.

39 La columna ACCVC y ACOPAC se refiere a estudios realizados directamente por la SE-SINAC en estas Áreas de Conservación.

40 Ibidem, 2014.

41 SINAC. Plan Estratégico (PE) SINAC 2016-20126. Noviembre 2015. San José, Costa Rica. Sin publicar.

Cuadro N°4. SINAC: temas estratégicos establecidos en el Plan Estratégico y resultados esperados

Tema estratégico	Resultado esperado
1. Prevención, protección y control	Un país con una menor incidencia de ilícitos ambientales en lo que se refiere a las competencias del SINAC.
2. Información y regularización territorial	Costa Rica con el patrimonio natural del Estado, competencia del SINAC: ordenado, identificado, delimitado, georreferenciado y regularizado.
3. Conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad y los servicios eco sistémicos	Biodiversidad conservada y usada de manera sostenible a través del conocimiento para el mantenimiento de los servicios eco-sistémicos del país.
4. Participación ciudadana y gobernanza	Modelos efectivos de gestión participativa, contribuyendo a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los servicios eco-sistémicos, con una distribución justa y equitativa de los beneficios.

Fuente: SINAC, Plan Estratégico 2016-2026.

Si bien el análisis FODA del PE SINAC 2016/26, determinó como una debilidad en el área de Procesos Internos el que los temas de “*patrimonio natural del estado, recursos hídricos y marino están débilmente tratados*” dentro del SINAC y a pesar de las recomendaciones dadas en el 2014 por la CGR, la debilidad no fue abordada para los próximos años, ya que el Plan Estratégico SINAC 2016/2026 **no estableció ningún Objetivo ni Iniciativa Estratégica ligada a la gestión del recurso hídrico**, ni presenta acción alguna de remediación a las carencias apuntadas.

Al respecto, vale la pena señalar que al no existir Iniciativas Estratégicas ligadas al agua, se impide que las AC y la SE que puedan incluir actividades y presupuesto para la protección del recurso hídrico dentro de los Planes Presupuesto Institucional (PP)^{42 43} y por tanto, ejecutar acciones al respecto. De esta forma, la prioridad sobre la protección del recurso hídrico que el SINAC debería cumplir, sigue estando invisibilizada.

42 Plan Presupuesto es el instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el que se concreta la política de la institución a través de la definición de objetivos, metas e iniciativas que se deberán ejecutar durante el año, expresando en términos financieros los egresos necesarios para obtener los resultados esperados (Normas técnicas sobre presupuesto de la Contraloría General de la República, 2012).

43 SINAC. Lineamientos para la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación Plan Presupuesto (PP). Secretaría Ejecutiva, Gerencia de Planificación y Evaluación Dirección Administrativa Financiera- mayo 2016.

4.5. FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL (FONAFIFO)

El FONAFIFO fue creado por Ley Forestal N°7575 en el año 1995, con el objetivo de apoyar en la conservación de los recursos forestales del país en terrenos privados, a través del financiamiento a pequeños y medianos productores, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. También captará financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales.

Como se señaló anteriormente, el Programa de PSA consiste en un reconocimiento financiero por parte del Estado, a los propietarios y poseedores de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que éstos proveen y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente.

De conformidad con la Ley Forestal⁴⁴, en el país se reconocen los siguientes servicios ambientales:

- » Fijación, reducción, almacenamiento y absorción de gases efecto invernadero.
- » Protección del Agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico
- » Protección de la biodiversidad para su conservación y uso sostenible.
- » Belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

La característica más importante de este Programa es que cambió el concepto tradicional de “subsidio” o “incentivo”, por el de “**reconocimiento económico por los servicios ambientales que provee el bosque**”, lo cual a su vez contribuye a aumentar su valor ecológico, social y económico⁴⁵.

La principal fuente de financiamiento del Programa por PSA, de 1997 al 2001, fueron los recursos generados por el impuesto de consumo a los combustibles, del cual una tercera parte iba al pago de PSA, de conformidad con el artículo N°69 de la Ley 7N°575. Posteriormente, este impuesto fue modificado por la Ley de Simplificación Tributaria de julio del 2001, creándose el Impuesto único a los combustibles, del cual un 3,5% es destinado para el Programan de PSA, siendo esta la principal fuente de financiamiento, con un 92% del total de ingresos del FONAFIFO.

La Ley Forestal establece otras fuentes potenciales de recursos para fortalecer los programas que desarrolla FONAFIFO, tales como aportes financieros del Estado, donaciones o créditos que reciba de organismos nacionales e internacionales. El FONAFIFO ha utilizado el financiamiento de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, por medio del Proyecto Eco Mercados I y II y del Gobierno Alemán, a través del KFW. Estos créditos ya han vencido y a la fecha los recursos disponibles para la inversión en PSA no son suficientes para abastecer la creciente demanda.

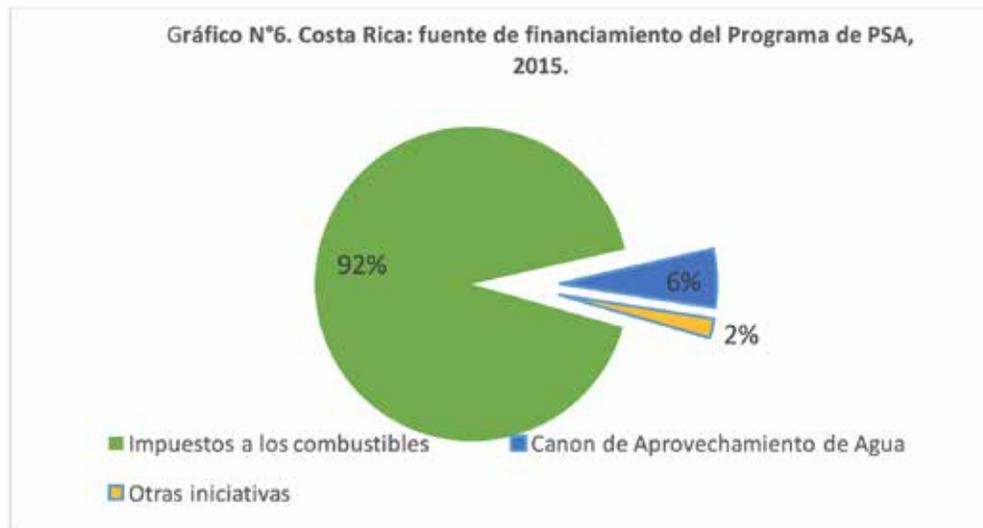
Ante esto, el FONAFIFO ha desarrollado convenios con la empresa privada local para generar fuentes alternativas de financiamiento, los cuales han resultado exitosos y han permitido que más productores se beneficien con los recursos movilizados. La inversión que la empresa privada ha realizado es de aproximadamente US\$7 millones durante los últimos años. Para el 2015, estas alianzas significaron un 2% del monto total destinado para el Programa de PSA.

44 Costa Rica. Ley Forestal N°7575, del 16 de mayo de 1996.

45 <http://www.fonafifo.go.cr/psa/index.html>

El Decreto N°32868, en el artículo N°14, establece que el 25% de los ingresos que se recauden por concepto del CAA, se trasladará al FONAFIFO para financiar el Programa de (PSA) en terrenos privados, dentro de **la cuenca donde se genere el servicio ambiental de protección del agua y se ubiquen en zonas de importancia para la sostenibilidad comprobada del régimen hídrico**. De estos recursos del FONAFIFO, también se podrán transferir recursos económicos a las Municipalidades para que financien programas propuestos, dirigidos a la consolidación de compra de tierras con fines de protección de áreas de recarga acuífera y protección de nacimientos de importancia cantonal.

EL CAA vino a significar una fuente alterna, pero principalmente estable, de recursos financieros para el PSA y su participación para el 2015, fue de aproximadamente un 6%, tal y como se observa en el gráfico siguiente.



Fuente: FONAFIFO, 2016.

Según el mencionado Decreto, el FONAFIFO debe priorizar la protección de fuentes destinadas al abastecimiento de agua para consumo humano, tanto de los entes públicos como privados; en especial de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS).

En el 2006, cuando el Decreto #32868 entra en vigencia, FONAFIFO se dio a la tarea de definir cuáles eran aquellas áreas de importancia para la sostenibilidad hídrica y donde se debían de otorgar los PSA , para lo cual utilizó la información existente a la fecha de cobertura forestal y además contrató el estudio “*Desarrollo de metodología para identificar zonas críticas (según uso de agua y suelo) dentro de las cuencas de importancia hídrica y de los usos de tierra compatibles con los objetivos de la ley de aguas*”⁴⁶, el cual utilizó como variables de análisis i) las cuencas que suministran el agua para concesiones superficiales; ii) las cuencas que suministran el agua para concesiones que utilizan pozos; iii) el potencial acuífero de la cuenca, y iv) el potencial de infiltración de la cuenca.

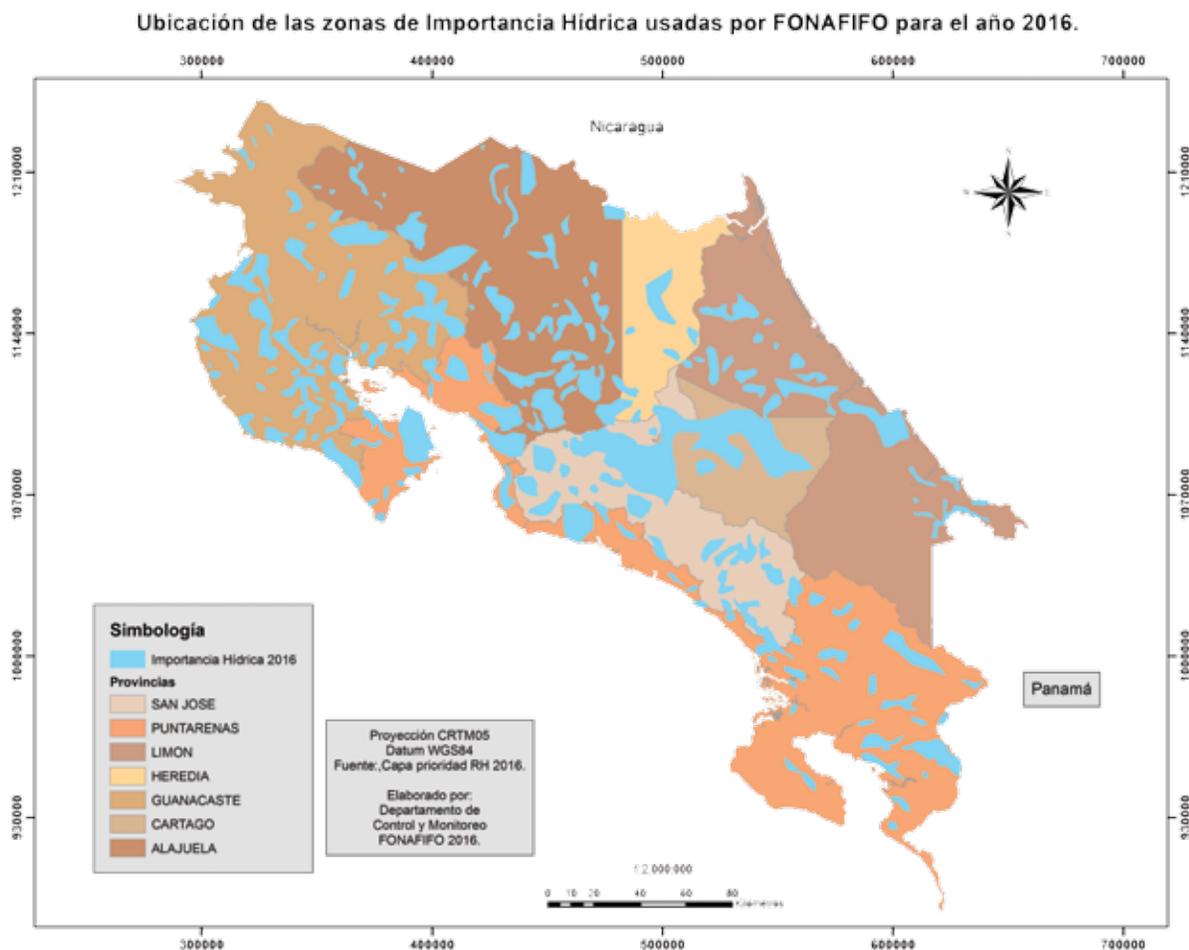
46 Fallas, Jorge. “Desarrollo de metodología para identificar zonas críticas (según uso de agua y suelo) dentro de las cuencas de importancia hídrica y de los usos de tierra compatibles con los objetivos de la ley de aguas” Informe final. Documento preparado para FONAFIFO/ Fondos PHRD Acuerdo No TF054616. Agosto 2006

Producto de dicho estudio, se elaboró un mapa de áreas relevantes para protección hídrica, dividido entre terrenos públicos (Parques Nacionales, Reservas Biológicas y fincas Inscritas a nombre del Estado) y terrenos de propietarios privados, además de un índice de la importancia relativa para cada una de las cuencas que forman parte de las áreas de importancia hídrica. Determinó el estudio, que existían cerca de **1,581.653 has** de importancia hídrica prioritaria en el país que pudieran ser beneficiarias de PSA.

Este instrumento permitió el otorgamiento del “**PSA Hídrico**” hasta el 2010, cuando se orienta la asignación, al incorporarse a lo anterior, el porcentaje de ingresos que genera cada cuenca, según los datos suministrados por la Dirección de Agua y acogiendo lo señalado en el Decreto N°32868. En el 2015, por disposición de la CGR⁴⁷ se agregan los criterios de la protección de las fuentes destinadas al abastecimiento de agua para consumo de la población. Todas las anteriores variables han generado una nueva clasificación de áreas prioritarias para el otorgamiento de “PSA Hídrico”, las cuales se presentan en la figura N°4 (áreas de color celeste).

Con los recursos provenientes del CAA, a la fecha, el FONAFIFO ha otorgado PSA Hídrico para protección de 36.805 Has, correspondiente a 696 contratos y que de manera agregada alcanza un monto total de ₡9,784.323.210.00. El detalle anual de los pago por PSA Hídrico se presenta en el Anexo N°2.

Figura N°4. Costa Rica: áreas prioritarias para la protección del recurso hídrico, 2016.



Fuente: FONAFIFO, 2016.

47 Disposición 4.4. Informe N° DFOE-AE-IF-03-2014. Contraloría General de la República.

4.6. OTRO ACTOR DE IMPORTANCIA: COMCURE

Mediante Ley No. 8023 del 13 de setiembre del 2000, se crea la primera organización de cuenca con respaldo de ley en el país, la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón-COMCURE-.

El Decreto N°32868, en su artículo 17, facultó al MINAE para financiar el desarrollo de proyectos de manejo, conservación y protección del recurso hídrico planteados por la COMCURE, siempre que estuviesen contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y que los recursos no fueran a pagar gastos administrativos u operativos.

Desde la implementación del decreto del CAA, hasta el año 2012 inclusive, la COMCURE presentó diversas iniciativas para ser financiadas por parte del MINAE. Sin embargo, en setiembre del 2012, se emite la Ley N°9067, Modificación Parcial de la Ley N°8023, Ordenamiento y Manejo de la cuenca alta del río Reventazón, la cual plantea que de los recursos que recaude la DINA con respecto al cobro por el canon de agua, transferirá un monto no inferior al 5% del monto total recaudado, a fin de financiar el las actividades que corresponde desarrollar a la COMCURE.

Lo anterior, transforma el fondo del Decreto que ha venido rigiendo el cobro y las inversiones hechas con los recursos del CAA, y disminuye sustancialmente el monto a transferir a la DINA, SINAC y FONAFIFO, para los objetivos de gestión integrada y protección del recurso hídrico.

Esta situación consumada, se convierte en una amenaza clara para la sostenibilidad técnica y económica de este instrumento, puesto que abre la posibilidad de que otras instancias de cuenca puedan ir cercenando los recursos que se cobran por el CAA, sin considerar el cumplimiento de los objetivos que le dieron origen.

Si bien la COMCURE es un órgano de máxima desconcentración del MINAE, con personalidad jurídica instrumental para la administración de sus recursos materiales, humanos, presupuestarios y financieros, es una instancia cuyas competencias en gestión de los recursos naturales, y entre ellos el agua, sigue estando orgánicamente ligado al MINAE.

Al respecto, la Procuraduría General de la República ha señalado que...“La norma que desconcentra delimita la materia desconcentrada así como los poderes conferidos al órgano inferior. Pero en los demás aspectos de su actividad, este órgano permanece sometido a la relación de jerarquía. Consecuentemente, el jerarca ejercita sus poderes normales respecto de los ámbitos no desconcentrados”⁴⁸, concluyendo que... “corresponde a la Ley establecer las competencias de imperio que se desconcentran y, correlativamente, los poderes que el jerarca mantiene sobre el órgano desconcentrado”⁴⁹.

Por tanto, será necesario, por añadidura, incorporar a la COMCURE al logro de los objetivos que plantea el Decreto N°32868, a fin de lograr la regulación del aprovechamiento y administración del agua, para lograr disponibilidad hídrica para el abastecimiento humano y el desarrollo socio económico del país y además, una gestión sostenible del recurso hídrico en Costa Rica.

48 Procuraduría General de la República. Dictamen 159-96 del 25 de setiembre de 1996.

49 Procuraduría General de la República. Dictamen C-214-2004, del 2 de julio del 2004.

4.7. EL ENTORNO JURÍDICO⁵⁰:

Siguiendo el criterio de la doctrina clásica el “canon” no es un “impuesto”, siendo el primero una obligación que pesa sobre los que tienen una concesión para usar una dependencia del dominio público, mientras que el impuesto como obligación tributaria es unilateral, pues quien lo paga no recibe beneficio alguno, inmediato y directo proveniente de dicho hecho.

Esta figura encuentra asidero jurídico en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que al efecto determinó: “... el canon, como la contraprestación a cargo de un particular, por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, ciertamente escapa al concepto de tributo, que es una imposición por parte del Estado, sin promesa o garantía de que el particular en forma clara y directa reciba un beneficio por ello. La rígida previsión de que solamente la Asamblea Legislativa puede establecer impuestos (tributos en general), escapa a la situación del canon, que más bien atañe a una relación jurídica que se crea entre el particular y la administración, que, por lo demás puede cesar en cualquier momento, si motivadamente se encontrare que debe procederse así para cubrir el interés público, diferente del particular en sí mismo”⁵¹.

De conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente y Energía, en relación con la Ley de Aguas, la Ley Forestal, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Biodiversidad, en función del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado contemplado en el artículo 50 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional que lo informa, fue emitido el Decreto Ejecutivo N° 32868, del 30 de enero del 2006, denominado “*Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas*”.

Con base en tal compendio normativo, el decreto citado asigna a la Dirección del Agua del MINAE, SINAC y al FONAFIFO, competencias puntuales en el desarrollo de una gestión integrada del recurso hídrico a nivel nacional.

Si bien desde la perspectiva jurídico-administrativa el SINAC y el FONAFIFO ostentan la naturaleza jurídica de órganos desconcentrados, y la Dirección es una estructura del Ministerio, es indubitable que las tres dependencias se localizan bajo el mismo alero jurídico estatal del MINAE, entidad que tiene un rol jurídico en la conservación y uso racional del recurso hídrico.

No es ocioso recordar que el recurso hídrico es uno de los varios que integra el ambiente - cuya tutela jurídica corresponde al Estado -, siendo al mismo tiempo un bien demanial del cual es indiscutible titular y por ende, celoso garante.

En virtud de lo anterior, y en el ámbito de su competencia, la Dirección de Agua, el SINAC y el FONAFIFO, en ejercicio de los mandatos constitucionales y legales asignados al Ministerio de Ambiente y Energía, tienen sendas responsabilidades en el cumplimiento eficiente de los encargos establecidos en el Decreto Ejecutivo N°32868.

De ahí que, sin ambigüedades, el artículo 12 del decreto prescriba que al Ministro del ramo “...le corresponde velar por el buen uso de los recursos, asegurando el cumplimiento de los fines del presente Decreto”. Y en función de lo anterior, conforme al numeral 31 corresponde al jerarca del ministerio “...realizar todos los ajustes

50 Capítulo elaborado por el Lic. Juan Manuel Herrera Zeledón. Julio 2016.

51 MINAE. Dirección de Agua. Oficio DAJ-0081-2016. 27 de enero del 2016.

necesarios para garantizar la implementación efectiva y transparente del canon”. De ahí que, el acápite 32 estipule que este funcionario debe “...mantener constante monitoreo acerca de la implementación del canon con el fin de que se pueda identificar y realizar los ajustes que se consideren procedentes que permita la sostenibilidad del canon...”.

La letra de los artículos 13, 14 y 15 del decreto ejecutivo número 32868 describe con detalle cuál es la función de la Dirección de Agua, del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, en el cometido estatal de desarrollar una gestión integrada del recurso hídrico, tal y como se ha analizado en los anteriores capítulos.

En ese sentido, así como es prevalente el rol de la DINA en el liderazgo de ese proceso, tanto el Sistema como el Fondo (el primero más que el segundo), fungen como coadyuvantes de su evolución, vista la obligación (que para la Dirección es potestad) de invertir la totalidad de los ingresos colectados por el canon “...en la cuenca que los genera a través del servicio de protección del recurso hídrico, en conservación, mantenimiento y recuperación de ecosistemas, tanto en áreas privadas como en las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, tales como los Parques Nacionales y Reservas Biológicas. En ambos casos, se aplicarán en zonas de importancia para sostenibilidad del régimen hídrico y consecuente con la oferta de agua en cada una de las microcuencas o cuencas, a fin de garantizar su aprovechamiento multiuso” (artículo 14, primer párrafo, del decreto ejecutivo número 32868).

Vista la mención expresa de la cuenca hidrográfica como variable técnica en el manejo del recurso hídrico (alusión contenida tanto en los considerandos del decreto, como en su articulado), es importante hacer notar que, desde la perspectiva de la protección de los recursos naturales (particularmente del recurso hídrico), por extensión y como complemento al compendio jurídico aplicable a la materia, también debe aludirse por conexidad al decreto N° 32868, la “Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas” (comúnmente conocida como Convención Ramsar), integrada al ordenamiento jurídico con la ley número 7224 del 9 de abril de 1991.

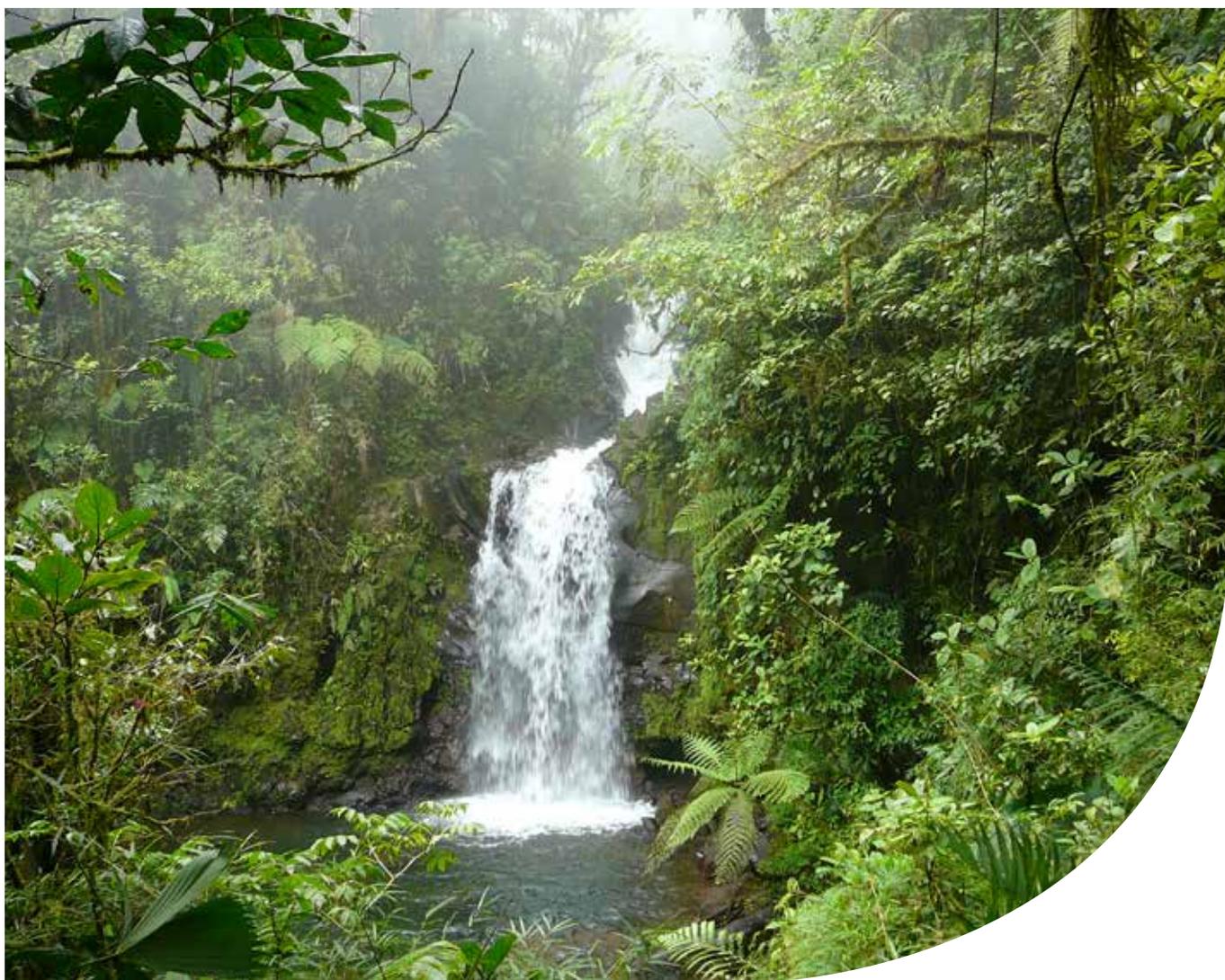
Sobre el particular, interesa rescatar lo que la Convención Ramsar señala⁵²:

“Normalmente la unidad física fundamental para las cuestiones hídricas es la cuenca hidrográfica (o de captación), pues demarca un sistema hidrológico cuyos componentes y procesos se relacionan entre sí por movimientos hídricos. La cuenca hidrográfica suele abarcar un mosaico de distintas clases de tierras, comprendidos humedales, bosques, pastizales y zonas agrícolas y urbanas”

“Una consideración adecuada de la función y la importancia de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas puede ayudar en gran medida a lograr unas fuentes de recursos hídricos seguras y a alcanzar objetivos de desarrollo sostenible como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De ahí que integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas, como se promueve en la Convención de Ramsar, sea fundamental para mantener los importantes servicios de ecosistema asociados a los humedales y a las cuencas hidrográficas y los beneficios que proporcionan a las poblaciones humanas”

52 Secretaría de la Convención de Ramsar, 2010. Manejo de humedales: Marcos para manejar Humedales de Importancia Internacional y otros humedales. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, volúmenes 9 y 18. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza). Subrayado y resaltado son suplidos.

“Las cuencas hidrográficas o de captación (las tierras situadas entre el nacimiento y la desembocadura de un río, incluidas todas las tierras drenadas por él) y los sistemas costeros y marinos afectados por las descargas de las cuencas son unidades geográficas importantes en el manejo de los humedales y los recursos hídricos. Los humedales desempeñan funciones decisivas en el manejo de las cuencas hidrográficas y, a la inversa, las actividades humanas relacionadas con las tierras y con el agua efectuadas dentro de las cuencas hidrográficas pueden influir notablemente en las características ecológicas de los humedales de esas cuencas”



5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

5.1. FUNDAMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA

Varios elementos respaldan la elaboración de la “Estrategia conjunta– SINAC, FONAFIFO y Dirección de Agua – para aumentar los ingresos provenientes del CAA y mejorar las inversiones en las cuencas hidrográficas que generan los recursos”, algunos de los cuales se presentan a continuación:

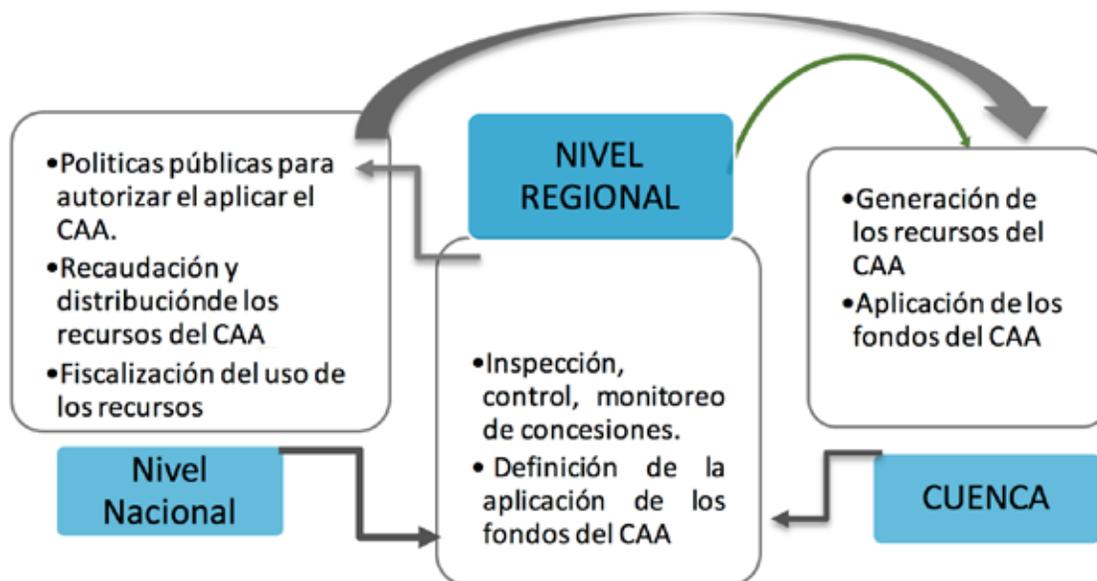
- » **Período adecuado para valorar la aplicación del instrumento.** Han pasado 10 años desde que se empezó a implementar el CAA, lo que permite analizar con objetividad el camino transcurrido y los retos que se tienen por delante.
- » **Construcción conjunta.** Es importante que todos los involucrados en el cobro e inversión de los recursos participen en el análisis y en las acciones a establecer, dado que serán ellos mismos quienes las ejecuten.
- » **Diálogo y comunicación permanente,** a efectos de que se brinden aportes y retroalimentación a las propuestas.
- » **Lo ocurrido solo sirve para plantear el futuro.** No se quiere revisar lo actuado para calificarlo, si no solo para plantear la ruta de mejoramiento que se quiere seguir para los próximos años.
- » Los tres niveles de aplicación del CAA son igualmente importantes. A fin de que los lineamientos y acciones propuestas incidan de manera sistémica, debe de abordarse los niveles nacional, regional y local, pues lo que suceda en alguno de ellos, tiene incidencia en los otros (ver Figura N°5).

1) **Nivel nacional:** se refiere al nivel superior de la institucionalidad, donde se generan las políticas públicas para autorizar y aplicar el instrumento del canon (Ministro del MINAE, Viceministro de Aguas y Mares, DINA, SINAC, FONAFIFO), donde se recaudan los recursos y donde se fiscaliza la aplicación de los recursos (Ministerio de Hacienda- Dirección Financiera del MINAE).

2) **Nivel Regional:** nivel donde se realiza el análisis de las concesiones que dan origen al cobro del CAA, así como de la aplicación de los fondos, manifiesto en los Directores de las AC y enlaces institucionales de la DINA y FONAFIFO.

3) **Cuencas hidrográficas:** donde deben de aplicarse los recursos y donde convergen los diversos actores institucionales, junto a los usuarios del agua, que son quienes pagan el CAA y donde se generan los servicios ecosistémicos que este debe de proteger.

Figura N°5. Ámbito de aplicación de la Estrategia de SINAC, FONAFIFO y DINA para aumentar los ingresos provenientes del CAA.



5.2. PROCESO LLEVADO A CABO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA

Metodológicamente se definieron seis mecanismos de trabajo para lograr obtener todos los elementos y poder construir la Estrategia Conjunta, procurando que la ejecución de la misma pueda ser viable. Estos mecanismos, interactúan entre sí y algunos momentos suceden de manera paralela. Sin embargo, se enlistan a continuación de manera independiente.

A. Análisis de información primaria y secundaria referente a la aplicación del CAA y a las instancias implementadoras

Se realizó una revisión y análisis de información secundaria, que pudiera indicar los procesos seguidos para implementar el CAA, ayudara a explicar la situación actual de este instrumento, las inversiones hechas y ayudase a clarificar las limitaciones en los tres niveles de referencia (nacional, regional y local), así como de las instancias implementadoras. Se revisaron los fundamentos jurídicos de este instrumento y las principales responsabilidades de los órganos del MINAE involucrados, así como informes realizados por la Contraloría General de República (CGR).

Paralelamente a la revisión de la información secundaria, se entrevistó a los directores, algunos jefes de direcciones y departamentos de la DINA, SINAC y FONAFIFO, con el propósito de contar con mayores criterios de análisis y balancear las observaciones que se fueron dando durante los conversatorios. Las personas que se entrevistaron se presentan en el listado siguiente.

Cuadro N°5. Estrategia Conjunta CAA: personas entrevistadas, durante el proceso de construcción. 2016

PERSONA ENTREVISTADAS	PUESTO
José Miguel Zeledón Calderón	Director, Dirección de Agua
Julio Jurado Fernández	Secretario Ejecutivo, SINAC
Jorge Mario Rodríguez Zúñiga	Director Ejecutivo, FONAFIFO
Gilmar Navarrete Chacón	Jefe Departamento de Control y Monitoreo de Servicios Ambientales
Zaida Trejos Esquivel	Directora de la Gerencia de Planificación, SINAC
Marco Tulio Castro Chinchilla	Director Administrativo y Financiero, SINAC
Mauricio Castillo	Jefe Depto. Información y Regularización del Territorio
Alexis Méndez Quirós	Coordinador Cuencas Hidrográficas y Recurso Hídrico, SINAC

Con la revisión de la información primaria y secundaria, se determinó donde se encontraban algunos de los principales “**cuernos de botella**”, que están impidiendo que el CAA esté siendo un instrumento que modele conductas hacia una gestión integrada del agua, y a la vez posibilite la sostenibilidad del agua y el bosque, en calidad y cantidad. Así mismo se pudo entender algunas de las limitaciones institucionales y del contexto donde se han desempeñado en estos diez años que lleva la implementación de este instrumento.

B. Implementación de los conversatorios

Se determinó de previo por parte del Proyecto Humedales, que el método para trabajar en la construcción de la Estrategia Conjunta sería por medio de conversatorios, como mecanismo para lograr la interrelación y diálogo entre los actores de las tres organizaciones que son parte del CAA, de tal forma que los participantes conocieran los logros y problemas tenidos por cada uno de los involucrados y se fueran definiendo acciones viables para la Estrategia. Además, la consultora pudo, desde una posición externa, guiar la discusión y obtener insumos propios para la Estrategia.

*“El conversatorio es una herramienta que estimula el intercambio de experiencias, en el marco de la relación entre diferentes partes. ...trata de enfocarse en las opiniones de los participantes, retroalimentando las visiones e inspirando gradualmente un cambio cualitativo de las intervenciones, de cada uno de los participantes. Este espacio se construye a través del **diálogo, del ejercicio de conversar, entendido como el libre intercambio de ideas, visiones, argumentos y opiniones** compartidas, contradictorias, conflictivas, novedosas para discutir y deliberar, poniendo en común, inquietudes que pueden ser afirmadas o relativizadas en un ambiente constructivo por los participantes. Lo importante no son los consensos, sino la presentación y exposición de las ideas y planteamientos”⁵³*

En los meses de mayo y junio se realizaron seis conversatorios, que cubrieron los tres ámbitos de acción. Los dos primeros conversatorios que se realizaron fueron los de carácter nacional, llevándose a cabo con funcionarios del más alto nivel de la DINA, del SINAC y de FONAFIFO, y en los cuales se contó con la presencia de los Directores de estas dependencias, factor fundamental para dar respaldo al proceso que se está siguiendo. Así mismo, participó el personal técnico y del área financiera de estos entes.

53 Ibidem, 2015.

Con el fin de incorporar al anterior nivel el ámbito de aplicación regional, se realizó un tercer conversatorio donde se incluyó a los directores de las AC. Posteriormente, y a fin de tener retroalimentación del ámbito local, se hicieron 3 talleres regionales a los cuales asistieron personal técnico y administrativo de las AC y de las oficinas regionales de DINA y FONAFIFO. En los tres talleres locales, asistieron los directores de las AC involucradas, lo que al igual que la participación de los directores de las instancias a nivel nacional, permite fortalecer el proceso de construcción de esta Estrategia y asegurar el cumplimiento de la misma

El cuadro siguiente presenta algunos detalles de los conversatorios realizados.

Cuadro N°6. Estrategia Conjunta CAA: detalle de los conversatorios realizados. 2016.

Ámbito conversatorio	Fecha	Lugar	N° personas	Dependencias representadas
Nacional	5 mayo	DINA/San José	14	DINA, FONAFIFO y SINAC Central, Proyecto Humedales
Nacional	27 mayo	SINAC/San José	14	DINA/FONAFIFO y SINAC Central, Proyecto Humedales
Nacional/ Regional	30 mayo	SINAC/San José	24	DINA/FONAFIFO y SINAC central, más directores de AC, proyecto Humedales.
Regional/ Local	20 junio	Liberia	26	Áreas de Conservación Guanacaste, Tempisque y Arenal-Tempisque, funcionarios regionales de DINA y FONAFIFO.
Regional/ Local	21 junio	Quepos	28	Áreas de Conservación Pacífico Central, Amistad Pacífico y Osa, funcionarios regionales de DINA y FONAFIFO
Regional/ Local	22 junio	Guápiles	25	Áreas de Conservación Tortuguero, Amistad Caribe, funcionarios regionales de DINA y FONAFIFO ⁵⁴

C. Revisión de resultados de conversatorios y elaboración de un FODA

La revisión de resultados se planteó en términos de validar o desechar los problemas y retos identificados en la etapa de revisión de información primaria y secundaria previa, pero también para dar pie al análisis de aspectos no contemplados en las acciones previas. Se consideró que la elaboración de un **Análisis FODA**⁵⁵ podía ser de gran utilidad en esta fase, de tal forma que permitiera ordenar y sintetizar la gran cantidad de información obtenida, lograr conformar un cuadro con la situación actual en la aplicación del CAA y obtener un mapa preciso de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que permitiera, en función de

54 En este taller estuvieron convocados el director y personal de ACCVC y de ACHN pero por razones de fuerza mayor no pudieron asistir.

55 El Análisis FODA, es un acrónimo de Fortalezas (factores críticos positivos con los que cuenta la organización), Oportunidades, (aspectos favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la organización, y que permiten obtener ventajas competitivas. Las oportunidades las podemos aprovechar utilizando nuestras fortalezas), Debilidades, (factores críticos negativos que se deben eliminar o reducir) y Amenazas, (aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de nuestros objetivos).

ello, tomar decisiones acordes con los objetivos de la figura de a presente consultoría y con el Decreto N°32868-MINAE.

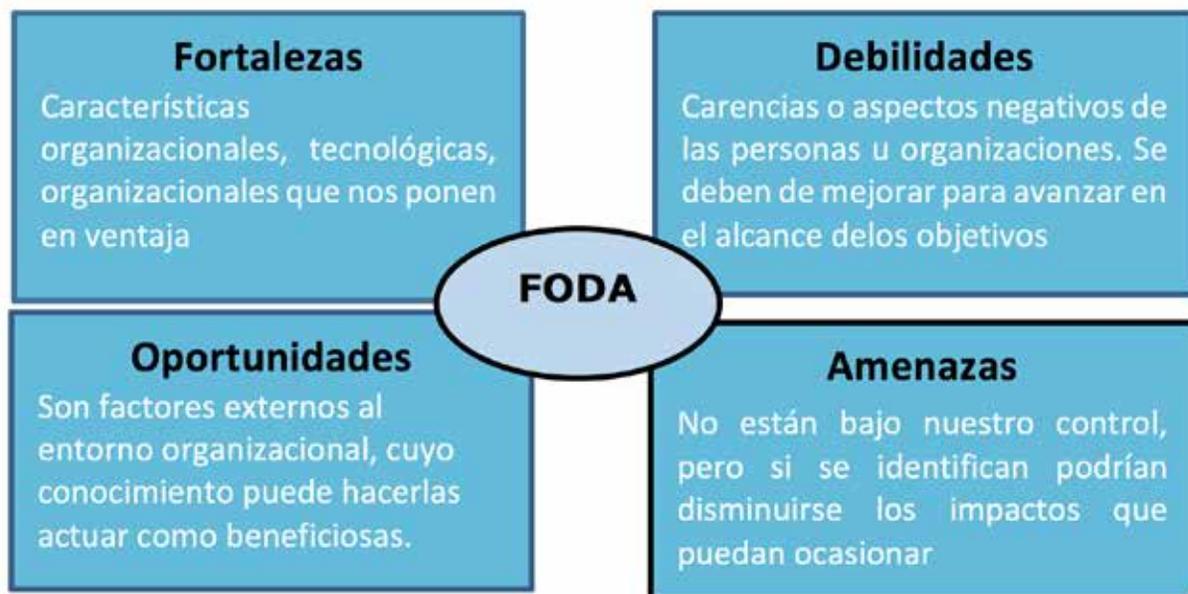


Figura N°6. Aspectos que incluye el análisis FODA

El análisis FODA se realiza de las tres entidades (DINA-SINAC-FONAFIFO) como una sola organización, ya que se considera que el logro de los objetivos propuestos solo se alcanzará con un trabajo conjunto y donde el engranaje institucional logre una sincronización perfecta en las acciones definidas como necesaria para la optimización del CAA. Sin embargo, dado que las debilidades apuntadas son extensas y si bien algunas son comunes, otras son específicas para cada uno de los entes. Por ello, estas se presentan de manera diferenciada, pero únicamente para facilitar en el análisis.

D. Primer borrador que contenga los ejes estratégicos

Los ejes estratégicos, son la expresión de los logros que se quieren alcanzar en un plazo determinado y surgen como respuesta al análisis de brechas y de la posibilidad de potenciar las fortalezas y disminuir las amenazas.

El Análisis FODA permitió visualizar los ejes estratégicos y con estos definir las líneas estratégicas y las acciones. Este análisis fue elaborado por esta consultora conjuntamente con el equipo del Proyecto Humedales, los cuales contaban con los elementos necesarios, dado que asistieron a todos los conversatorios.

E. Taller de discusión de los ejes estratégicos y construcción de la Estrategia Conjunta

Este taller se realizó el 31 de agosto del 2016, con participación del Ministro de MINAE, como rector del recurso hídrico y superior jerárquico de las tres entidades involucradas en la implementación del CAA, así

56 En este taller estuvieron convocados el director y personal de ACCVC y de ACHN pero por razones de fuerza mayor no pudieron asistir.

como personal de dicha institucionalidad, de la CGR, del Ministerio de Hacienda, de la Procuraduría General de la República y otros actores claves.

En este taller se presentó el borrador de la Estrategia y el trabajo en grupos, por eje estratégico, permitió el mejoramiento de las líneas estratégicas y actividades planteadas.

F. Presentación y socialización de la Estrategia Conjunta

Realizada por el señor Ministro de Ambiente, el 12 de setiembre del 2016, siendo aprovechado además este momento, para presentar un documento que resumió los 10 años de estar aplicándose el CAA y rendir cuentas sobre los logros alcanzados y los retos que aún están pendientes de abordar.

A partir de esta presentación, la implementación de la Estrategia queda en manos de los responsables identificados de alcanzar cada una de los lineamientos y actividades propuestas. A pesar de esto, esta consultora considera importante, que el Proyecto Humedales pueda dar un acompañamiento a la DINA, al SINAC y al FONAFIFO para que puedan cumplir lo planteado y alcanzar la optimización del CAA.



6. PRINCIPALES RESULTADOS

Como se ha mencionado, los resultados obtenidos se basan en el proceso llevado a cabo durante varios meses y que contemplan la revisión de información secundaria, entrevistas con actores claves y en especial, los seis conversatorios realizados. Todos estos insumos se han sistematizado, para obtener una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Sin embargo, debe de tenerse claro que se están incluyendo solo los aspectos medulares y que hay otros temas que si bien fueron abordados, por su naturaleza no corresponden al ámbito de esta consultoría o su abordaje no conllevará a cambios significativos de la situación actual.

Los resultados se presentan a continuación de manera abreviada. Cada uno de los componentes del FODA se muestran de manera separada y como se mencionó en la sección previa, las debilidades se analizan de manera diferenciada, según sean comunes o específicas para cada una de las entidades.

A modo de resumen, se identificaron 11 fortalezas, 37 debilidades (12 son debilidades compartidas, o que los afectan conjuntamente, 9 que son propias del SINAC, 11 son debilidades de la DINA y 5 del FONAFIFO), como amenazas se consideraron 6 aspectos y como oportunidades, otras 6. A continuación el detalle:

6.1.

FORTALEZAS

- **F.1.** El Decreto N°32868 es un **instrumento jurídico bien estructurado** y que ha permitido avanzar en alcanzar el objetivo planteado.
- **F.2. Los usuarios del agua**, al haber sido participes en su construcción, han aceptado el pago por el CAA y en su mayoría, cumplen las disposiciones del decreto que lo respalda.
- **F.3.** Se ha avanzado hacia una nueva **cultura del agua**, con mejoras en la eficiencia en el uso del agua, manifiesta en una devolución de volúmenes no utilizados y en menor uso del agua por unidad productiva. PE: Sector Industrial.
- **F.4.** En los 10 años de implementación del CAA, **la institucionalidad hídrica ha mejorado visiblemente**, tanto en términos de instrumentos de planificación, recursos humanos, logísticos y aspectos tecnológicos, lo que incide en una mejor gestión.
- **F.5.** Existen **inversiones importantes** que pueden demostrar la eficacia del instrumento. PE: 36.805 Has con PSA Hídrico.
- **F.6. Mejor definición de prioridades de inversión** con los recursos provenientes del canon, a partir de la experiencia acumulada, de las acciones realizadas y de la existencia de instrumentos de planificación hídrica.
- **F.7. Regionalización de los tres entes.** La DINA inició hace dos años su proceso de descentralización y cuenta con 5 oficinas regionales. FONAFIFO ha fortalecido sus oficinas regionales, establecidas en el 2003. El SINAC está descentralizado, a partir de las Áreas de Conservación, desde hace 20 años.
- **F.8.** Hay anuencia de las tres direcciones de FONAFIFO, DINA y SINAC de corregir o **avanzar en la superación de las debilidades** y hacer las mejoras requeridas para la **optimización el canon.**
- **F.9** Ha habido **apertura de las entidades beneficiarias de los recursos del CAA** sobre lo actuado, buscando optimizar el instrumento. Franqueza y aceptación de errores. Motivación para mejorar las los logros alcanzados.
- **F.10.** Se han instaurado algunos mecanismos de coordinación entre DINA y FONAFIFO. PE: cruces de información de morosos del CAA con los solicitantes del PSA.
- **F.11.** El instrumento del CAA siempre ha contado con el **apoyo político del más alto nivel** (Presidentes y Ministros)

6.2. DEBILIDADES

Conjuntas (DINA-SINAC-FONAFIFO)

- **D.1.** Las tres entidades involucradas en la implementación del CAA tienen naturaleza jurídica disímil y estructuras administrativas y procesos de regionalización diferentes.
- **D.2.** No existen mecanismos de coordinación formalmente establecidos y operando entre las tres entidades, tanto nivel superior como de mandos medios y en los espacios territoriales regionales o de cuenca hidrográfica.
- **D.3.** Falta de planificación conjunta, lo que genera vacíos en términos de inversiones y objetivos comunes:
 - Desarrollo de proyectos e infraestructura hídrica
 - Actividades de campo: monitoreo y control de ilegales.
 - Investigación y transferencia de conocimientos.
- **D.4** No se aprovechan los avances tecnológicos para mejorar el cumplimiento de los objetivos de cada entidad. PE: mejoras en control de uso ilegal del agua.
- **D.5.** Los recursos del CAA no están cumpliendo con todos los objetivos establecidos en el Decreto N°32868.
- **D.6.** El decreto N°32868 nunca fue normado, por lo que los procedimientos fueron establecidos de manera fragmentada y hasta a veces, subjetivamente por los involucrados
- **D.7.** La Dirección Financiera del MINAE establece requisitos para el traslado de fondos de la DINA a SINAC y FONAFIFO que no se justifican, al ser los tres entes parte del MINAE
- **D.8.** Pérdida de oportunidades para el uso óptimo de los recursos, ya que estos llegan a destiempo para contrataciones e inversiones, según ciclo presupuestario.
- **D.9.** Ninguno de los tres entes ha potenciado los recursos a partir de alianzas estratégicas con municipios, instituciones públicas, ONG, sector privado, etc.
- **D.10.** En diez años no se ha dado una rendición de cuentas a lo interno del MINAE, a otras instituciones, a los usuarios del agua ni a la ciudadanía en general.
- **D.11.** En los niveles regionales y locales existe poco conocimiento del instrumento del CAA, de sus potencialidades e incluso de los logros alcanzados.
- **D.12.** Las inversiones, estudios e investigaciones realizadas por SINAC y la DINA, así como la entrega de PSA Hídrico, o incluso, los recursos que invierte COMCURE, no se han basado en un Plan de Inversiones conjunto, que impacte sobre las cuencas prioritarias o áreas de importancia para la protección.

Debilidades SINAC

- **D.13.** SINAC no ha internalizado la importancia del recurso hídrico dentro de sus objetivos de conservación y protección en las ASP y fuera de ellas.
- **D.14.** El Plan Estratégico (PE) 2016/2026 del SINAC, recién aprobado, no contempla ningún objetivo, ni ninguna línea estratégica ligada al recurso hídrico.
- **D.15.** En los últimos años, SINAC ha atravesado crisis financiera muy fuerte, por lo que ha utilizado la mayor parte de los recursos del CAA en el rubro B del Decreto: Operación y Mantenimiento de ASP, al no contar con recursos de otros fondos.
- **D.16.** No todas las AC cuentan en su estructura con un encargado de recursos hídricos, que sea el responsable de las acciones de coordinación, programación de acciones e implementación del CAA.
- **D.17.** El personal de las AC como de la Secretaría Ejecutiva (SE) no cuentan con las capacidades y conocimiento sobre la gestión del recurso hídrico
- **D.18.** Desacuerdos evidentes entre las instancias de la Secretaría Ejecutiva (SE) del SINAC y las AC, que afectan la implementación de los recursos provenientes del canon.
- **D.19.** Los recursos del CAA no se distribuyen en la cuenca que los genera, según el decreto N°32868. Las Áreas de Conservación reciben los recursos del CAA, dependiendo de una metodología elaborada por la SE-SINAC.
- **D.20.** Fallos en la presentación de informes y cumplimiento de requisitos para la efectividad de las transferencias de recursos de las AC a la SE y de SE a la DINA.
- **D.21.** El incumplimiento de informes y requisitos por parte de algunas AC perjudica a todo el Sistema.

Debilidades DINA

- **D.22.** La DINA no ha logrado cumplir con la función encomendada de monitoreo hidrológico y meteorológico en **todo el territorio nacional**, ni ha desarrollado infraestructura de aprovechamiento del recurso hídrico.
- **D.23.** La DINA no ha financiado proyectos y acciones propuestas por **las instituciones del Estado, entes privados, organismos de cuenca**, según lo establece el decreto M°32868-
- **D.24.** La DINA no ha generado las capacidades necesarias en el recurso humano de sus socios (FONAFIFO y SINAC) para hacer una mejor gestión de los recursos hídricos, especialmente en las Áreas de Conservación
- **D.25.** A pesar de los esfuerzos en gestión local, se estima que la ilegalidad sigue siendo alta. NO hay claridad de la proporción de los usos ilegales.
- **D.26.** DINA no cuenta con personería jurídica, estando supeditada a los lineamientos que establece la Dirección Financiera y la Proveduría del MINAE.
- **D.27.** La DINA está sujeta a lineamientos de las instancias financieras del MINAE que perjudican la agilidad en las transferencias a FONAFIFO y SINAC.
- **D.28.** Procedimientos y requisitos de la Dirección Financiera a DINA son confusos, provocan ineficiencia en el uso de los recursos
- **D.29.** La DINA no ha podido transmitir la importancia estratégica del recurso hídrico y del CAA.
- **D.30.** Las transferencias de recursos a SINAC y FONAFIFO no se hacen en el tiempo oportuno para la ejecución de los fondos de manera eficiente y oportuna.
- **D.31.** No ha habido una integración de la visión ecosistémica con la que opera el SINAC con la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) a la que se enfoca la DINA.
- **D.32.** Todos los costos administrativos de la gestión del CAA son asumidos por la DINA.

Debilidades FONAFIFO

- **D.33.** Los incentivos del PSA no se entregan en las cuencas proporcionalmente a lo que se recauda producto del pago del CAA.
- **D.34.** La matriz de preselección de beneficiarios del PSA no refleja adecuadamente las variables hídricas ni les da un valor adicional.
- **D.35.** Las inspecciones de los funcionarios regionales va dirigidas a control de PSA, y no contemplan los usos ilegales del agua, muchas veces por no tener los conocimientos necesarios.
- **D.36.** El beneficiario del PSA Hídrico no recibe capacitación o sensibilización sobre el recurso hídrico.
- **D.37.** El PSA no tiene posibilidad del pago a los bosques de mangle, debido a que la ley no lo contempla. Esto impide salvaguardar las funciones que realizan los ecosistemas de humedales en el recurso hídrico.

6.3.

AMENAZAS

- **A.1.** La situación fiscal del país, que impone topes presupuestarios a las instituciones públicas, entre ellas al MINAE.
- **A.2.** La Ley Hidroeléctricas fue utilizada por dos empresas para pago de las concesiones de agua hasta que los proyectos entren a operar.
- **A.3.** El no pago del CAA por parte del SENARA puede ser una acción que sea debilite el instrumento.
- **A.4.** La Ley N°9067, MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LEY N° 8023, ORDENAMIENTO Y MANEJO DE LA CUENCA ALTA DEL RÍO REVENTAZÓN, DE 27 DE SETIEMBRE DE 2000, abre un portillo para que otras organizaciones de cuenca busquen financiarse, por ley, con los recursos del CAA.
- **A.5.** Hay escasez de fuentes frescas de recursos financieros en el sector público, municipal y no gubernamental, por lo que varios han considerado tomar recursos del CAA.
- **A.6.** Propuesta de Textos Sustitutos para modificación del texto de Ley de Gestión de Recursos Hídricos, en discusión en la Asamblea Legislativa, elimina los ingresos del CAA al MINAE.

6.4.

OPORTUNIDADES

- **O.1.** Ejecución de Proyecto Humedales, que ha permitido realizar un acompañamiento para la optimización del CAA.
- **O.2.** Los 10 años de implementación del CAA, abre un espacio para realizar un proceso de optimización del instrumento.
- **O.3.** El CAA es una herramienta beneficiosa para la sostenibilidad del recurso hídrico.
- **O.4.** Existe interés de municipios y otras instancias públicas (AyA, ASADAS) de invertir conjuntamente con recursos del CAA como contraparte.
- **O.5.** Para el caso de la DINA, existen opciones como UNOPS, que permitirían acelerar las inversiones.
- **O.6.** Los recursos trasladados a la COMCURE (5% del total del CAA), permitirán obtener resultados en un área específica, en el corto plazo, por lo que puede ser tomada como un proyecto piloto y extrapolar lecciones a otras cuencas.

A partir del análisis FODA presentado en la sección anterior, se trabajó en identificar las principales **brechas o problemas estratégicos en la implementación del CAA**. Las brechas reúnen o unifica un grupo de **debilidades** con características comunes o aquellas que son producto de una carencia común. También incorporan las principales amenazas que pueden transformarse en serios riesgos para el funcionamiento de esta política pública y que por lo tanto, debe prestársele atención. Por último, es factible incorporar aquellas oportunidades que deben ser aprovechadas, para ser complementarias a las superación de las debilidades y amenazas. Con respecto a las fortalezas, la Estrategia Conjunta supone que las mismas van a continuar “ceteris paribus” o incluso, mejorarse.

El agrupamiento en grandes brechas o problemas estratégicos, de las debilidades y las amenazas descritas, así como de la adecuada utilización de las oportunidades que se presentan, permite simplificar el análisis y plantear las acciones correctivas de manera más apropiada. Sin embargo, debe de tomarse en cuenta, de que algunos de estos elementos (debilidades o amenazas) pueden afectar a más de una brecha, por lo que se deben de tratar en ambos espacios.

Se han identificado **ocho brechas o problemas estratégicos** y su superación permitirá alcanzar el objetivo de esta Estrategia Conjunta. Los problemas estratégicos que fueron identificados se detallan a continuación, conjuntamente con las debilidades (D); amenazas (A) y oportunidades (O) que contempla.

1. Brechas de coordinación intra e inter institucional

(D.1.; D.2.; D.3.; D.4.; D.12.; D.14.; D.16.; D.18.; D.20.; D.21.; D.25.; D.27.; D.29; D.31.; D.35.)

2. Brechas administrativas y financieras

(D.3.; D.7.; D.8.; D.12.; D.15.; D.18.; D.19.; D.20.; D.21.; D.26.; D.27.; D.28.; D.30.; D.32.; D.33.; A.1.; A.5.)

3. Brechas en la aplicación de la normativa legal y de las políticas públicas

(D.5.; D.6.; D.22.; D.23.; D.33.; A.2.; A.3.; A.4.; A.6.)

4. Brechas de objetivos comunes.

(D.3.; D.5.; D.9.; D.11.; D.12.; D.13.; D.14.; D.16.; D.23.; D.25.; D.29.; D.31.; D.33.; D.34.; D.35.; D.37.)

5. Brechas de información

(D.4.; D.11.; D.20.; D.29.; D.36.)

6. Brechas de capacidades

(D.16.; D.17.; D.24.; D.29.; D.35.; D.36.)

7. Brechas de formas innovadoras en la gestión

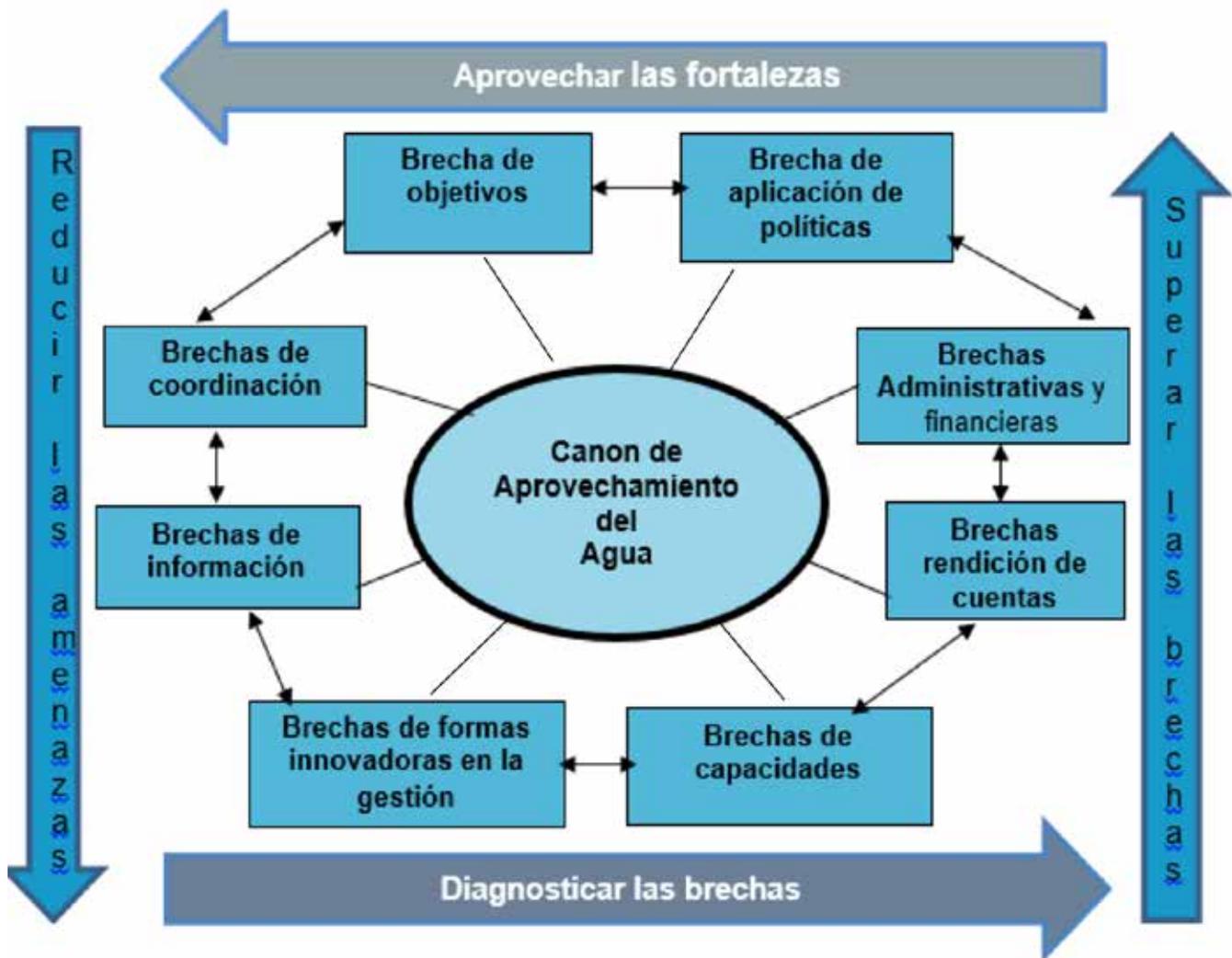
(D.8.; D.9.; D.22.; D.23.; A.5.)

8. Brechas de rendición de cuentas

(D.10.; D.11.; D.15.; D.19.; D.22.; D.23.; D.29)

Las brechas identificadas mantienen un mismo nivel de importancia entre si y los impactos que tienen en la efectividad de la política pública (aplicación del CAA) tiene incidencia hacia las otras áreas, por lo que puede decirse que existe un efecto sinérgico entre sí, tal y como se observa en la figura N°7.

Figura N°7. Canon de aprovechamiento del agua: principales brechas identificadas para su implementación.



l.

7. LA ESTRATEGIA

La Estrategia Conjunta tiene como objetivo fundamental:

Asegurar que el aprovechamiento del agua contribuya a incrementar los ingresos por concepto del CAA, en procura de alcanzar una gestión eficiente del recurso y mejores inversiones en las cuencas, que vengán a impactar de manera positiva en la sostenibilidad de los ecosistemas productores de agua.

Para la elaboración de la Estrategia Conjunta debe considerarse que la gestión del agua tiene algunas características que deben de tomarse en consideración a la hora de plantear cualquier política pública, a efecto de que se garantice su efectividad y cumplimiento. El MINAE, como institución que envuelve al SINAC-DINA-FONAFIFO, debe de impulsar esta Estrategia Conjunta, considerando algunas de estas características:

- » La gestión de los recursos hídricos (superficiales y subterráneos) tiene importancia tanto nacional como local e involucra a una diversidad de actores públicos, privados y sin fines de lucro, en los ciclos de toma de decisiones, de políticas, y de proyectos. La Estrategia Conjunta debe enfocarse en salvar las brechas que tienen los entes públicos, pero sin olvidar que el agua, y por ende los instrumentos que la involucran, deben de considerar a toda la gama de actores.
- » El agua vincula sectores, lugares y personas, así como escalas geográficas y temporales. En la mayoría de casos los límites hidrológicos y los perímetros administrativos no coinciden, y aunque fuese lo ideal, no se puede pretender unificar estas delimitaciones. Ser flexible en cuanto a la planificación puede permitir una mayor vinculación de actores que son necesarios tener en cuenta.
- » La política del agua es de por sí compleja y está estrechamente vinculada a ámbitos que son fundamentales para el desarrollo: ambiente, la agricultura, la energía, la planificación espacial, el desarrollo regional y la mitigación del cambio climático. El MINAE no puede generar una Estrategia que perjudique o beneficie solo a uno de estos ámbitos.

7.1. EJES ESTRATÉGICOS

Una estrategia es un modelo de decisión que establece políticas, acciones y la adecuación de medios para cumplir los objetivos, que pretende la solución de los problemas estratégicos de una empresa u organización⁵⁷.

La definición de ejes estratégicos, que son los pilares fundamentales que conducen a lograr el mejoramiento de la política pública del cobro del CAA, se realizó con la pretensión de que el desarrollo de estos, logre la superación de las brechas o de los problemas estratégicos señalados anteriormente. Estos grandes ejes se dividen en **líneas estratégicas o áreas temáticas**, que habrán de materializarse en **acciones e indicadores de cumplimiento**. Las líneas estratégicas deben ser realistas, siendo una combinación de los objetivos que se pretenden alcanzar para la superación de las brechas y el aprovechamiento de las oportunidades. El cuadro siguiente, resume el abordaje que se hará para construir la Estrategia Conjunta.

57 <http://www4.ujaen.es/~cruiz/diplot-3.pdf>

Cuadro N°7. Estrategia conjunta del CAA: formato a utilizar para el desarrollo de los ejes estratégicos.

Eje estratégico	Línea estratégica 1	Acción N°1	Indicador de cumplimiento 1
		Acción N°2	Indicador de cumplimiento 2
	Línea estratégica 2	Acción N°3	Indicador de cumplimiento 3
		Acción N°4	Indicador de cumplimiento 4
	Línea estratégica 3	Acción N°5	Indicador de cumplimiento 5
		Acción N°6	Indicador de cumplimiento 6

Se definieron **seis ejes estratégicos** que son sobre los que descansará la Estrategia Conjunta y cada uno de estos ejes persigue resolver las debilidades identificadas, mantener las fortalezas, desarrollar las oportunidades y disminuir el riesgo de las amenazas. Debe considerarse además, que se prevé un efecto sinérgico, que produce la adecuada combinación de los elementos de la Estrategia.

A. Eje arreglos institucionales para la optimización del CAA

Pretende el mejoramiento de la **brecha de coordinación intra e interinstitucional y la brecha de información**. Las líneas estratégicas de este eje, se construirán a fin de:

- a) Separar claramente los roles y responsabilidades del SINAC-DINA-FONAFIFO con relación al CAA, pero procurando en todo momento, un mejor acoplamiento en las gestiones operativas y de inversión,
- b) Fomentar mecanismos de coordinación estables y efectivos, entre las tres entidades, tanto en el nivel central como en el regional, y entre las tres entidades involucradas con otras direcciones del MINAE y fuera de la caja del MINAE.
- c) Alcanzar procesos de planificación estratégica que logren definir las prioridades de inversión por cuenca de cada ente, la que es conjunta y/o complementaria, así como políticas presupuestarias adecuadas a las tres entidades, la transferencia de datos e información y retroalimentación de resultados, de tal manera que el involucramiento de las tres partes interesadas sea homogéneo.
- d) En la parte operativa, se establecerán los mecanismos para el monitoreo y control en los usos y protección del recurso, la resolución de conflictos y especialmente, poder identificar y resolver los vacíos o traslapes a través de una cooperación eficaz entre todos los órdenes del MINAE.
- e) Evaluación permanente, tanto por los mismos entes, como por instituciones externas, como es la CGR, del cumplimiento de la norma legal, de los planes de inversión y de las políticas conjuntamente definidas.

Se estima que con los arreglos institucionales planteados se **mejorara la eficacia y la eficiencia** en la implementación del CAA.

Específicamente sobre la brecha de información se deberá producir, actualizar, y compartir de manera oportuna **datos e información consistentes**, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua y de los ecosistemas del MINAE como un solo ente, a través de:

- a) Definir los requisitos para la producción de información que ingrese al Sistema Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (SINIGIRH), destinadas al intercambio de información y datos del agua, como por ejemplo, estado de los recursos hídricos en las ASP, actualización constante de las áreas prioritarias para el otorgamiento de PSA Hídrico, el mapeo institucional en manejo de los recursos naturales, así como los principales proyectos de inversión en recursos hídricos que desarrollan, estudios hidrológicos efectuados por las AC, entre otros temas.
- b) Impulsar la coordinación efectiva entre los departamentos de las tres entidades que producen información, a fin de que los reportes que generen faciliten el conocimiento acerca del estado de situación de temas estratégicos para la gestión del agua, así como aspectos relativos al cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ejecutivo N°32868-MINAE.
- c) Fomentar el diseño de sistemas de información armónicos y consistentes a escala de cuenca, de AC y de región de planificación, proporcionar capacitación sobre cómo esa información debe ser compartida para impulsar la transparencia, confianza y comparabilidad (p.ej. bancos de datos, informes, mapas, diagramas, observatorios);

B. Eje eficiencia en la gestión administrativa y financiera

Este eje propondrá lineamientos para superar las **brechas administrativas y financieras**. La meta es alcanzar una gestión financiera eficiente, orientada a convertir los recursos disponibles del CAA en recursos productivos, creadores de valor en las cuencas que los generan y que estén disponibles en el momento en que se necesitan.

La construcción de un ambiente favorable para la gestión financiera eficiente implica la creación y desarrollo de **tres elementos claves dentro del MINAE**: el primero, el fortalecimiento de una **cultura financiera sana**, que promueva y motive las buenas prácticas en el uso de los recursos del CAA. El segundo, es el de la **formación en gestión financiera efectiva**, lo cual abarca desde la capacidad de análisis y entendimiento de la prioridad que tienen los recursos del CAA para las tres entidades, hasta la capacidad para trasladar los recursos de tal manera que cumplan los objetivos para los que se creó. La premisa es ejercer el control necesario pero no obstaculizar. El tercer elemento, es **la implementación de un sistema de seguimiento financiero**, que se constituya en un soporte efectivo para proyectar, monitorear y evaluar la aplicación de los recursos del CAA y que permita una rendición de cuentas apropiada.

Por otro lado, deberán efectuarse gestiones fuera del MINAE y que se constituyen en uno de los principales obstáculos de esta Estrategia Conjunta, puesto que el cumplimiento de las mismas no está bajo el control del jerarca del MINAE. Sin embargo, estas acciones deben de considerarse y buscar su ejecución. Se requiere el entendimiento de las **autoridades hacendarias** de que los recursos del CAA son cruciales para la gestión integrada del recurso hídrico y de los ecosistemas que lo protegen, además son generados por el mismo aprovechamiento del recurso y no a través de impuestos.

C. Eje sensibilización e incremento de capacidades

Este eje permitirá identificar y abordar las **brechas de falta de objetivos comunes** y la **brecha de capacidades existentes**, para la implementación de una gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) y desarrollar los vínculos con el enfoque eco-sistémico, tanto en las ASP como en las zonas de amortiguamiento, a fin de encontrar un balance apropiado entre la conservación y el uso del agua, en especial en áreas donde hay ecosistemas de humedales y donde se encuentre gran cantidad de usuarios del agua. Debe recordarse que el enfoque ecosistémico complementa la GIRH, al ser ambas perspectivas de carácter holístico.

Se considera relevante:

- a) Propiciar ejercicios de planificación estratégica entre las tres entidades implementadoras del CAA, a fin de definir las inversiones a realizar con los recursos, participación y financiamiento conjunto en proyectos o programas en cuencas prioritarias e involucramiento de socios estratégicos.
- b) Adecuar el nivel de capacidad técnica de los niveles gerenciales, profesionales y operacionales de la SE-SINAC, de las AC, la DINA, de FONAFIFO en cuanto a la GIRH y el enfoque eco-sistémico, sus interrelaciones, preparación de proyectos para la inversión de ingresos del CAA, que impacten de manera positiva sobre la sostenibilidad de los recursos hídricos, entre otros aspectos
- c) Impulsar un proceso de incremento de capacidades, bajo un programa de carácter anual, para los técnicos y profesionales del SINAC-DINA y FONAFIFO que estén ligados directamente a la implementación del CAA.
- d) Incorporar dentro de los procesos anuales para el incremento de capacidades, aspectos ligados a la normativa jurídica que respalda el CAA, la protección de la biodiversidad (Convención RAMSAR y de Diversidad Biológica), así como Ley de Aguas, Forestal, de Ambiente, de Biodiversidad, entre otras.
- e) Promover la contratación o especialización de profesionales de las AC en temas hidrológicos, de tal forma que vengán a fortalecer los departamentos de recursos hídricos y cuencas hidrográficas en cada una de las AC.
- f) Impulsar la cooperación y el intercambio de conocimiento entre las diferentes AC, entre los aliados estratégicos, como son los gestores municipales, miembros de las ASADAS, organizaciones de sociedad civil que trabajan en gestión del agua y protección de los ecosistemas, tales como los humedales.

D. Eje mejoramiento de las políticas públicas y normas legales para la optimización en la aplicación del CAA

Si bien el Decreto que estructura el CAA se considera una norma jurídica sólida, la misma carece de los detalles de cómo se va a aplicar la misma, por lo que se han cometido errores u omisiones en la aplicación, considerándose necesario generar los reglamentos necesarios que permitan contar con las oportunas disposiciones generales para clarificar acciones y procesos de los entes institucionales involucrados y de cómo participan otras instancias públicas y privadas. Será necesario definir un mecanismo de verificación del cumplimiento de la norma primaria y subordinadas.

Así mismo, se han emitido diversas políticas públicas que no son coherentes entre sí y que por otro lado, no fomentan la visión integrada en el manejo del agua y de los ecosistemas, por tal, deberá acompañarse a las instancias para que puedan empezar a alinearse.

E. Eje de transparencia y rendición de cuentas.

Ha pasado una década de acciones realizadas desde que se aprobó el CAA, y existen resultados e inversiones que mostrar. Igualmente, hay áreas que deben de ser mejoradas y existen los espacios para realizar estos avances.

La institucionalidad ambiental e hídrica, así como aquellas de carácter regulatorio y hacendarias, los usuarios del agua, los gobiernos locales, la sociedad civil y la academia, deben de conocer de estos progresos, aportar ideas, proyectos, de optimización de lo actuado hasta ahora.

Por tal, es necesario incorporar prácticas de integridad y transparencia en todas las etapas de implementación del instrumento del canon de aguas, así como propiciar una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones, a través de:

- a) Establecer mecanismos de control y rendición de cuentas de las inversiones y gastos realizados con recursos del CAA.
- b) Implementación de esquemas de comunicación periódicos (trimestrales, semestrales, anuales) para transmitir los avances, por parte de las tres entidades implementadoras del CAA.
- c) Consolidación de espacio de diálogo entre los actores involucrados, tanto dentro de la caja del agua, como fuera de ella.

F. Eje de alianzas estratégicas para el mejoramiento de las inversiones (brechas de formas innovadoras en la gestión).

La base de la sostenibilidad del CAA depende del nivel de empoderamiento y apropiación que tengan los funcionarios de las tres entidades involucradas, así como otras instituciones ligadas a la gestión de los recursos naturales (MAG, INDER, SENARA, AYA, ICE), los concesionarios del agua, los gobiernos locales, las ASADAS y las organizaciones comunales y de cuenca.

- a) La adopción de enfoques multi-actores para la identificación y ejecución de proyectos de carácter local (cuenca).
- b) Fomentar la investigación y estudios piloto sobre la gestión de recursos hídricos, ecosistemas acuáticos, impacto de los bosques en la calidad y cantidad de agua en las diferentes cuencas, aprovechando la experiencia adquirida y ampliar las prácticas que puedan replicarse;
- c) Promover el aprendizaje social para facilitar el diálogo y la creación de consenso, por ejemplo, a través de las plataformas de los Consejos de las Unidades de Cuenca, que se establecen en el Proyecto de Ley de Recurso Hídrico, o de los CORAC; tecnologías de la información y comunicación y la interfaz de uso fácil (p. ej. mapas digitales, Big Data, datos inteligentes, y datos abiertos), y otros medios;
- d) Promover formas innovadoras para cooperar, aunar recursos y capacidades, construir sinergias entre sectores buscando mayor eficiencia, especialmente a través de la gobernanza metropolitana, colaboración intermunicipal, colaboraciones urbano-rurales, y contratos basados en el desempeño; y
- e) Promover una sólida interfaz científico-normativa para contribuir a una mejor gobernanza del agua y reducir la brecha entre los descubrimientos científicos y las prácticas de gobernanza del agua.

ANEXOS

Anexo N°I. Costa Rica: humedales de importancia internacional (Sitios Ramsar)

Humedal	Ubicación	Año de declaratoria	Tamaño (has)
Palo Verde	Parque Nacional Palo Verde. Provincia de Guanacaste	1991	24.519
Caño Negro	Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro. Provincia de Alajuela	1991	9.969
Refugio de Vida Silvestre Tamarindo	Parque Nacional Marino Las Baulas. Provincia de Guanacaste	1993	500
Térraba-Sierpe	Desembocadura ríos Térraba y Sierpe. Provincia de Puntarenas	1995	30.654
Gandoca-Manzanillo	Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo. Provincia de Limón	1995	9.445
Caribe Noreste	Incluye áreas en el Parque Nacional Tortuguero, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Barra del Colorado, el Refugio Nacional Corredor Fronterizo en Costa Rica y la Reserva Biológica Indio Maíz. Provincias de Heredia y Limón.	1996	75.310
Isla del Coco	Parque Nacional Isla del Coco	1998	99.623
Manglar Potrero Grande	Península de Santa Elena, Provincia de Guanacaste.	1999	139
Laguna Repingue	Península de Santa Elena, Provincia de Guanacaste	1999	75
Cuenca Embalse Arenal	Provincias de Guanacaste y Alajuela	2000	67.296
Turberas de Talamanca	Cordillera de Talamanca; distribuidos entre el Parque Nacional Chirripó, El Cerro de la Muerte, la Reserva Forestal Los Santos y Parque Nacional Tapantí. Provincias de Cartago, Limón y San José	2003	192.500
Humedal Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque	Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque. Provincia de Alajuela	2010	59.692
TOTAL			569,742

Anexo N°2. Costa Rica: volumen de agua otorgado por tipo de uso. En metros cúbicos. Años 2015 y 2016 y variación entre años.

USO	Volumen Otorgado 2015 (M³)	Volumen Otorgado 2016 (M³)	Diferencia (M³)	% variación
Agua Superficial				
Agroindustrial	26.007.833,7	69.632.941,8	43.625.108,2	168
Agropecuario	9.748.743,3	9.368.582,7	-380.160,6	-4
Agropecuario Acua-cultura	36.317.903,0	37.071.831,6	753.928,6	2
Agroindustrial (IN-GENIOS)	129.115.088,6	38.298.493,4	-90.816.595,2	-70
Comercial	2.890.771,2	2.533.216,0	-357.555,2	-12
Consumo Humano	78.710.525,9	83.523.194,3	4.812.668,4	6
Industrial	35.017.650,4	33.861.204,3	-1.156.446,1	-3
Riego Tradicional	369.983.580,5	403.873.002,1	33.889.421,6	9
Riego No tradicional	217.603.624,9	183.598.405,5	-34.005.219,3	-16
Riego (SENARA) ¹	1.001.808.000,0	1.128.133.440,0	126.325.440,0	13
Turismo	16.616.413,0	16.534.366,8	-82.046,2	0
SUBTOTAL	1.923.820.134,5	2.006.428.678,6	82.608.544,08	4
Agua Subterránea				
Agroindustrial	34.000.974,7	35.984.565,4	1.983.590,6	6
Agropecuario	3.441.491,0	3.663.961,7	222.470,7	6
Agropecuario acua-cultura	87.827,76	47.461,68	-40.366,08	-46
Agroindustrial (IN-GENIOS)	351.311,04	455.222,16	103.911,12	30
Comercial	1.376.441,28	1.170.511,20	-205.930,08	-15
Consumo Humano	31.160.940,4	33.544.400,0	2.383.459,6	8
Industria	27.738.139,0	32.018.828,4	4.280.689,4	15
Riego Tradicional	20.137.779,9	18.784.254,1	-1.353.525,8	-7
Riego No tradicional	26.599.494,6	25.229.395,4	-1.370.099,2	-5
Turismo	14.470.929,6	15.343.077,8	872.148,2	6
SUBTOTAL	159.365.329,2	166.241.677,8	6.876.348,6	4
Fuerza Hidráulica				
Menos 500 Kw	333.861.553,4	343.637.713,4	9.776.160,0	3
Más 500 Kw	690.351.422,4	738.916.862,4	48.565.440,0	7
menos 2000 Kw				
Más 2000 Kw	12.060.060.192,00	14.359.771.588,3	2.299.711.396,3	19
ICE >2000 ²	10.984.651.056,00	0,00	-10.984.651.056	-100
ICE <2000 ²	38.757.744,00	11.756.053.152,0	11.717.295.400	30232
SUBTOTAL	24.107.681.967,8	27.198.379.316,2	3.090.697.348,3	13

Consumo Humano				
AYA	350.830.652,1	365.241.973,4	14.411.321,3	4
ASADAS	152.909.896,2	148.962.850,4	-3.947.045,8	
Total general	26.694.607.979,9	29.885.254.496,4	3.190.646.516,4	12

Anexo N°3. Costa Rica: montos proyectados, facturados y pagados del CAA. Período 2007/2015. En colones.

Cuadro N° 1. Costa Rica: montos proyectados y pagados del CAA. Período 2007/2015

Año	Dep. BNCR	Proyección	Diferencia	Diferencia / Proyección %	Diferencia / Dep BNCR %
2007	412.309.449,22	367.802.749,07	44.506.700,15	12,10%	11%
2008	713.823.349,28	919.506.872,67	(205.683.523,39)	-22,37%	-29%
2009	1.746.685.593,67	1.471.210.996,28	275.474.597,39	18,72%	16%
2010	2.358.017.167,02	1.231.235.802,60	1.126.781.364,42	91,52%	48%
2011	3.156.515.900,34	1.177.383.207,56	1.979.132.692,78	168,10%	63%
2012	3.106.781.805,10	2.541.369.377,08	565.412.428,02	22,25%	18%
2013	4.499.248.143,76	3.528.956.377,70	970.291.766,06	27,50%	22%
2014	3.374.844.278,48	3.995.546.260,00	(620.701.981,52)	-15,53%	-18%
2015	3.753.344.593,89	4.127.508.800,00	(374.164.206,11)	-9,07%	-10%
Total	23.121.570.280,76	19.360.520.442,96	4.135.214.043,91	21%	18%

Cuadro 2. Costa Rica: monto del CAA facturado y lo proyectado el año anterior.

Año	Canon Facturado	Proyección	Diferencia	Diferencia / Proyección %	Diferencia / Facturado %
2007	443.250.845,25	367.802.749,07	75.448.096,18	20,51%	17%
2008	1.042.140.926,77	919.506.872,67	122.634.054,10	13,34%	12%
2009	1.492.172.631,38	1.471.210.996,28	20.961.635,10	1,42%	1%
2010	2.331.182.426,87	1.231.235.802,60	1.099.946.624,27	89,34%	47%
2011	3.052.403.174,20	1.177.383.207,56	1.875.019.966,64	159,25%	61%
2012	3.639.775.970,00	2.541.369.377,08	1.098.406.592,92	43,22%	30%
2013	4.440.537.529,61	3.528.956.377,70	911.581.151,91	25,83%	21%
2014	4.183.000.490,73	3.995.546.260,00	187.454.230,73	4,69%	4%
2015	4.626.256.007,20	4.127.508.800,00	498.747.207,20	12,08%	11%
Total	25.250.720.002,01	19.360.520.442,96	5.890.199.559,05	30%	23%

Cuadro 3. Costa Rica: monto del CAA facturado y depositado por los concesionarios.

Año	Dep. BNCR	Canon Facturado	Diferencia	Diferencia / Canon Facturado %
2007	412.309.449,22	443.250.845,25	-30.941.396,03	-7%
2008	713.823.349,28	1.042.140.926,77	-328.317.577,49	-32%
2009	1.746.685.593,67	1.492.172.631,38	254.512.962,29	17%
2010	2.358.017.167,02	2.331.182.426,87	26.834.740,15	1%
2011	3.156.515.900,34	3.052.403.174,20	104.112.726,14	3,41%
2012	3.106.781.805,10	3.639.775.970,00	-532.994.164,90	-15%
2013	4.499.248.143,76	4.440.537.529,61	58.710.614,15	1%
2014	3.374.844.278,48	4.183.000.490,73	-808.156.212,25	-19%
2015	3.753.344.593,89	4.626.256.007,20	-872.911.413,31	-19%
Total	23.121.570.280,76	25.250.720.002,01	-2.129.149.721,25	-8%

Anexo N° 4. Principales inversiones hechas por la DINA con recursos del CAA para la implementación de PNGIRH/Agenda del Agua. Mayo 2016.

Líneas estratégicas del PNGRIH y/o Agenda del Agua	Proyecto/ programa	Inversión	Resultados	Estado
1. Conocimiento del Agua Subterránea	Sistema de Monitoreo Agua Subterránea Tiempo Real (SIMASTIR)	2015-2016 Fase I: 908 millones 2016-2018 2080 millones	Implementación de la red nacional de monitoreo de agua subterránea	Ejecución
	Exploración y Evaluación de las Aguas Subterráneas en Costa Rica	1,4 millones dólares (763 mil colones)	Identificación evaluación de acuíferos todo el territorio nacional. Desarrollo de capacidades en sensores remotos.	Proceso
	Estudio hidrogeológico Bahía Ballena	25 millones	Identificación de acuíferos costeros	Terminado
	Estudio hidrogeológico Puerto Jiménez	25 millones	Identificación de acuíferos costeros	Terminado
	Estudio hidrogeológico Río Claro	25 millones	Determinar la influencia de un vertedero de basura sobre la calidad del agua	Terminado
2. Conocimiento calidad de cuerpos de agua	Conocimiento calidad de cuerpos de agua	40 millones	Evaluación y Clasificación de la Calidad del Agua y determinación de la capacidad de auto recuperación del río Virilla.	Finalizado el monitoreo y en análisis de resultados
	Plan Nacional del Monitoreo de la Calidad de Agua de los Cuerpos Superficiales	391,5 millones	Monitoreo, evaluación y clasificación de la calidad de agua de las principales cuencas del país. 5 fases, 1 año en cada Unidad Hidrológica	Ejecución Fase I: cuencas Pacífico Central. Fase II: cuencas del Caribe
	Monitoreo de Calidad de los Vertidos de Agua Residuales a cuerpos de agua	34 millones anuales	Control estatal sobre el vertido de aguas residuales en cuerpos de agua, para verificar permisos de vertidos y montos a cobrar del CAV	Ejecución permanente
	Elaboración del mecanismo de disminución de la contaminación difusa	25,5 millones	Construcción de un mecanismo para disminuir el efecto del uso de agroquímicos en el recurso hídrico	Ejecución

Líneas estratégicas del PNGRIH y/o Agenda del Agua	Proyecto/ programa	Inversión	Resultados	Estado
3. Desarrollo de infraestructura	Abastecimiento Agua Cuenca Media Tempisque y Comunidades costeras	1000 millones	Estudios base para el diseño y financiamiento	Ejecución
4. Gestión del riesgo	Inventario de diques en la región Caribe	47 millones	Identificación y caracterización de las estructuras de protección contra inundaciones construidas en Siquirres	Finalizado
5. Fortalecimiento gestión local agua	Optimización de la gestión del recurso hídrico mediante la apertura de oficinas regionales	200 millones anuales	Implementación de las unidades hidrológicas mediante la apertura de oficinas regionales y personal	Ejecución permanente
	Programa Nacional Control de Ríos	180 millones anuales	Gestión del control de disposiciones, permisos, concesiones aprovechamientos ilegales	Proceso de autorización
6. Manejo de información	Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada de los Recurso Hídrico (SINIGIRH)	Fase I: 332 millones Fase II: 500 millones	Implementar una plataforma tecnológica para la recepción y transmisión de información de información del recurso hídrico.	Ejecución
	Sistema de Permisos y Concesiones (SIPECO)	27 millones	Implementación de trámites en línea	Implementación

ANEXO N°5

Costa Rica. Cantidad total de hectáreas en PSA financiadas

con los recursos del Canon de Agua

Año	Cantidad de Contratos PSA	Hectáreas	Valor Total de Contratos (dólares)	Valor Total de Contratos (Colones ²)	Financiador
2006	3	155.9	62,360.0	-	Presupuesto Ordinario
2007	9	853.1	341,240.0	-	Presupuesto Ordinario
2008	9	1,082.1	432,840.0	-	Canon de Agua
2009	72	5,391.9	2,156,760.0	-	Canon de Agua
2010	79	4,747.8	1,899,120.0	-	Canon de Agua
2011	80	4,749.1	1,899,640.0	-	Canon de Agua
2012	104	5,392.4	4,313,920.0	-	Canon de Agua
2013	127	4,655.2	3,724,160.0	-	Canon de Agua e Hidroeléctrica Aguas Zarcas
2014	86	4,874.5	-	984,649,000.0	Canon de Agua
2015	127	4,902.8	-	1,041,864,611.2	Canon de Agua
TOTAL	696	36,804.8	14,830,040.0	2,026,513,611.2	

Fuente: Departamento de Gestión de Servicios Ambientales, FONAFIFO mayo 2016.

VALOR TOTAL ESTIMADO EN COLONES: \$9,784.323.210

Hasta el 2013, la estimación del valor del PSA por ha. para el pago a los beneficiarios se realizaba en dólares estadounidenses, a partir del 2014 ese valor se traslada a colones costarricenses.

**ESTRATEGIA CONJUNTA
DINA-SINAC-FONAFIFO**

**“LÍNEAS ESTRATÉGICAS, ACCIONES, INDICADORES DE
CUMPLIMIENTO Y RESPONSABLES”**

1. EJE ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL CAA			
Objetivo: Realizar los arreglos institucionales para que el CAA cumpla los objetivos propuestos y haya una mejor gestión por cuenca hidrográfica.			
Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
1.1. Canales de coordinación establecidos entre FONAFIFO, SINAC, DINA y COMCURE que permitan el desarrollo de planes de trabajo y proyectos de inversión desarrollados coordinadamente, según lo establecido en el Decreto N° 32868	1.1.1 Establecimiento de la Comisión Tripartita de Recursos Hídricos con los tres directores, el director financiero, el director técnico y Responsable de PSA para seguimiento del proceso de implementación del CAA, según decreto N° 32868.	i. Comisión Tripartita de planificación y coordinación de recursos Hídricos , establecida antes del mes de diciembre del 2016. ii. Reuniones trimestrales de la Comisión CAA del nivel nacional a partir de la fecha de su constitución, con envío de acta a la Junta Directiva de FONAFIFO, CONAC y a Ministro MINAE. iii. Informes trimestrales de resultados presentados en la reunión de Directores del MINAE convocada por el Ministro.	Ministro MINAE Directores SINAC, FONAFIFO y DINA Ministro MINAE y Director de Aguas
	1.1.2. Establecimiento de comisiones regionales, conforme la división territorial que acuerde el MINAE, con los directores de las AC, coordinadores de DINA y FONAFIFO, que tengan ingerencia en dicha región.	i. Comisiones regionales de planificación y coordinación de recursos hídricos , establecidas en los próximos tres meses para cada una de las regiones de planificación que acuerde MINAE. ii. Reuniones trimestrales regionales celebradas, con envío de acta a Directores de DINA, SINAC y FONAFIFO	Directores SINAC-FONAFIFO y DINA Directores de AC, personal regional de DINA y FONAFIFO
1.2. Procesos de planificación conjunta que permitan definir planes de inversión y trabajo que permitan optimizar las inversiones y posibilitar el incremento de los ingresos provenientes del CAA, tal y como lo establece el Decreto N° 32868 y el reglamento que se elaborará. Se considerarán los tiempos diferenciados respecto a la proporción del presupuesto.	1.2.1. Cada AC de manera articulada a nivel regional junto con las oficinas descentralizadas de DINA y FONAFIFO elaboran las necesidades de inversión para los próximos 5 años, de la región que les corresponda, el cual debe incluir las inversiones y actividades que harán de manera conjunta, aquellas que se harán de manera coordinada y las propias de cada entidad. Se deberá agregar las inversiones planificadas por COMCURE, en la región que le corresponde.	i. Necesidades de inversión definidas para cada una de las regiones y enviadas para ser parte del Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos 2018/2022.	Directores AC, DINA y FONAFIFO Presidente y Director Ejecutivo de COMCURE
	1.2.2. La DINA, SINAC y FONAFIFO trabajan en la preparación de lineamientos del Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos 2018/2021, como instrumento de consolidación de las inversiones que realizará cada una de las tres entidades involucradas. Para la construcción de este Plan se trabajará desde las regiones hacia arriba.	i. Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos 2018/2022, preparado con aportes de las regiones, enviado a Ministro MINAE y CONAC, para su conocimiento y aprobación.	Ministro MINAE CONAC Directores SINAC-FONAFIFO y DINA
	1.2.3. Derivado del Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos 2018/2021, las AC y las oficinas descentralizadas de DINA y FONAFIFO que forman parte de las regiones establecidas de acuerdo a la división que define el Ministro del MINAE (i), pero considerando la cuencas que incluye, trabajan en la preparación del Programa Anual Regional de Inversiones en Recursos Hídricos y en el Programa Anual Regional de Trabajo en Recursos Hídricos (deben incluir monitoreo, control, investigaciones y estudios en recurso hídricos en el territorio). La región que incluye la cuenca del Río Reventazón, tanto en el Programa Anual Regional de Inversiones, como en el de Trabajo, deberá incluir la programación de COMCURE.	i. Programa Anual Regional de Inversiones y de Trabajo en Recursos Hídricos , concluidos a julio de cada año, para aplicar el año siguiente, remitido a nivel central de las tres entidades del MINAE.	Directores de AC y jefes de DINA y FONAFIFO en las regiones.
		ii. Plan Anual Regional de Trabajo en Recursos Hídricos concluido en julio de cada año, para aplicar el año siguiente, remitido a nivel central de las tres entidades del MINAE.	Directores de AC y jefes de DINA y FONAFIFO en las regiones

Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
	<p>1.2.4. La Gerencia de COMCURE participa dentro del proceso de planificación en la Región del MINAE a la que pertenece y presenta la información referente a las inversiones y plan de trabajo para ser incluida en los documentos anuales.</p>	<p>i. La información de COMCURE es incluida dentro del Programa Anual Regional de Inversiones y el Plan Anual Regional de Trabajo en Recursos Hídricos de la región de MINAE que le corresponde</p>	<p>Ministro de MINAE, Presidente y Gerencia de COMCURE</p>
<p>1.3. Instrumentos de coordinación mejorados a nivel interno de SINAC.</p>	<p>1.3.1. El CONAC y los CORAC conocen y analizan, en el ámbito de su competencia, esta Estrategia Conjunta, después de ser aprobada por el Ministro.</p> <p>1.3.2. El CONAC aprueba Lineamientos para Implementar la Estrategia Conjunta por parte del SINAC, para la optimización del instrumento del CAA y la sostenibilidad de los recursos hídricos en las ASP, con insumos provenientes de cada CORAC.</p> <p>1.3.3. Acompañamiento permanente de la Secretaría Ejecutiva del SINAC a las AC, mediante la construcción de nuevos instrumentos de apoyo a la gestión del recurso hídrico y el seguimiento en los territorios.</p> <p>1.3.4. Rediseñar el formato de informe entregado por las AC a la SE del SINAC, con participación de representantes de las AC, para que se ajuste al enfoque ecosistémico, y refleje con mayor detalle a las acciones realizadas con los fondos generados del CAA.</p> <p>1.3.5. Informes presentados de manera trimestral por las AC a la Secretaría Ejecutiva del SINAC y Director de DINA</p> <p>1.3.6. Informe técnico y financiero consolidado por el SINAC elaborado en enero de cada año sobre el ejercicio del año anterior</p>	<p>i. La Estrategia conjunta es presentada y aprobada por el CONAC</p> <p>ii. La Estrategia conjunta es presentada a cada uno de los CORAC para su respectivo análisis</p> <p>i. Propuesta de Lineamientos para Implementar la Estrategia Conjunta por parte del SINAC, preparados por la Secretaría Ejecutiva 3 meses después de aprobada la presente estrategia y presentada a CONAC para su conocimiento.</p> <p>ii. Observaciones solicitados a cada CORAC y recibidos para la propuesta final de Lineamientos para Implementar la Estrategia Conjunta por parte de SINAC.</p> <p>iii. Documento final con Lineamientos para Implementar la Estrategia Conjunta por parte de SINAC, 3 meses después de aprobada la presente estrategia</p> <p>iv. Lineamientos para Implementar la Estrategia Conjunta por parte del SINAC aprobados por el CONAC y puestos en ejecución a partir del 2017</p> <p>i. Visitas del Enlace en Recurso Hídrico de la SE-SINAC a las 10 AC para definir necesidades de apoyo técnico, administrativo y financiero.</p> <p>ii. Reuniones trimestrales del Enlace de Recurso Hídrico de la SE con los coordinadores de recurso hídrico por AC para avanzar el la superación de las necesidades</p> <p>i. Reunión del Enlace de Recurso Hídrico de la SE con Coordinadores de Recurso Hídrico de las AC para construir matriz de informes</p> <p>ii. Matriz de informes construida para iniciar su puesta en marcha a partir del 2017</p> <p>i. Informe presentado por las AC, en la primera quincena de abril, julio, octubre y enero, de manera conjunta a la SE-SINAC y a la DINA.</p> <p>i. Informe técnico y financiero consolidado del SINAC, presentado anualmente a la DINA.</p>	<p>Secretaría Ejecutiva de SINAC</p> <p>Cada Director de AC</p> <p>CONAC Secretaría Ejecutiva de SINAC</p> <p>Secretaría Ejecutiva de SINAC</p> <p>Secretaría Ejecutiva de SINAC</p> <p>CONAC</p> <p>Depto. Información y Regularización del Territorio</p> <p>Directores de las 10 AC</p> <p>SE-SINAC</p>
<p>1.4. Se generan las condiciones a lo interno de la DINA, FONAFIFO y COMCURE para la aprobación de esta estrategia.</p>	<p>1.4.1. Las Juntas Directivas de FONAFIFO y COMCURE, conocen y analizan, en el ámbito de su competencia, esta Estrategia Conjunta, después de ser aprobada por el Ministro.</p> <p>1.4.2. La DINA conjuntamente con el Ministro de Ambiente, define medidas para implementar la Estrategia Conjunta</p> <p>1.5.1. Cada AC incorporará enlace o personal de</p>	<p>i. La Estrategia conjunta es presentada a la Junta Directiva de FONAFIFO y COMCURE para su análisis</p> <p>ii. La Estrategia conjunta es Aprobada por la Junta Directiva de FONAFIFO y COMCURE</p> <p>i. Plan de Implementación de la Estrategia construido por parte de la DINA a partir de 2017.</p>	<p>Director General de FONAFIFO y Gerente de COMCURE</p> <p>Director General de FONAFIFO y Gerente de COMCURE</p> <p>Ministro del MINAE y Director de la DINA</p>

Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
1.5. Se fortalecen la gestión de recursos hídricos dentro de cada una de las AC	1.5.1. Cada AC incorporará enlace o personal de Recursos Hídricos y Cuencas Hidrográficas, y se le dotará de recurso material para su operación en la medida de lo posible	i. Enlace o personal de Recursos Hídricos y Cuencas Hidrográficas conformadas al acabar el primer semestre del 2017	Directores de AC
	1.5.2. El encargado de la Unidad de Recursos Hídricos de cada AC prepara acciones para implementar esta Estrategia en el área respectiva, de manera coordinada con los funcionarios de la DINA y FONAFIFO.	i. Plan de Implementación de la Estrategia elaborado y en ejecución a nivel de cada Área de Conservación	Encargado de la Unidad de Recursos Hídricos
1.6. Se homologa la cuenta hidrográfica como unidad operativa para efecto de implementación del CAA, independiente del esquema de regionalización que aplique el MINAE para fines de planificación	1.6.1. Se ajusta en detalle las cuencas incluidas en cada una de las AC y oficinas regionales de FONAFIFO, a efectos de adecuar los esquemas de planificación, de control, recursos generados e invertidos por cuenca hidrográfica.	i. Cada AC cuenta con la delimitación de las cuencas hidrográficas que generadoras de recursos del CAA y planifica acciones de control, inversiones y compra de tierra.	DINA y directores de AC
		ii. Las oficinas de FONAFIFO cuentan con la delimitación de las cuencas hidrográficas que generadoras de recursos del CAA y planifica acciones de control e inversiones.	Director de FONAFIFO
1.7. La DINA adquiere su personalidad jurídica y desconcentración dentro del MINAE	1.7.1. Se realizan acciones para la aprobación del proyecto de Ley de Recurso Hídrico expediente N° 17742	i. Ley de Recurso Hídrico aprobada	Ministro MINAE y Director de Aguas
		i. Propuesta de proyecto de Ley elaborada	Ministro MINAE y Director de Aguas
		ii. Se socializa la propuesta de Ley entre los diputados y partidos políticos	Ministro MINAE y Director de Aguas
		iii. Proopuesta de Ley presentada a la Asamblea Legislativa por parte del Poder Ejecutivo	Presidente de la República y Ministro MINAE
		iv. Trabajo legislativo realizado para aprobación de la propuesta de ley	Director DINA
		v. Ley aprobada y la DINA cuenta con personería jurídica.	Asamblea Legislativa
1.8. COMCURE es parte de los procesos de coordinación establecidos por el MINAE, en cumplimiento de la Ley N° 9067, Reforma a la Ley N.º 8023, ORDENAMIENTO Y MANEJO DE LA CUENCA ALTA DEL RÍO REVENTAZÓN, DE 27 DE SETIEMBRE DE 2000 y buscando implementar la presente Estrategia Conjunta.	1.8.1. Las actividades de COMCURE se coordinan con los consejos regionales de las Áreas de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCVC), Área de Conservación Tortuguero (ACTO), Área de conservación Amistad Caribe (ACLAC), DINA y FONAFIFO.	i. El Gerente de COMCURE participa en las reuniones de Comités Técnicos de ACCVC, ACTO y ACLAC.	Directores de ACCVC, ACTO y ACLAC Gerente de COMCURE
		ii. Programa de actividades para la cuenca del río Reventazón elaborado y ejecutado de manera conjunta entre COMCURE y ACCVC, ACTO y ACLAC	Directores de ACCVC, ACTO y ACLAC Gerente de COMCURE
	1.8.2. La Comisión Tripartita (DINA-SINAC-FONAFIFO), como órgano representativo del Ministro del MINAE, convoca, según se requiera, a Gerente de COMCURE para conocer las inversiones realizadas con los recursos del CAA	i. COMCURE presenta los informes técnicos y financieros a la Comisión Tripartita y al Ministro	Ministro MINAE Directores de SINAC-FONAFIFO-DINA Gerente de COMCURE

(1) Si se determina que son las regiones de MIDEPLAN, se ajustan los planes y programas para que integre las Áreas de Conservación que están contempladas.

2. EJE EFICIENCIA EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA			
Objetivo: Alcanzar una administración financiera, orientada a convertir oportunamente los recursos que genera el cobro del CAA, en recursos productivos, creadores de valor en las cuencas que los generan.			
Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
<p>2.1. Coordinación efectiva entre las Áreas Financieras de FONAFIFO, SINAC, COMCURE y la Dirección Financiera Contable del MINAE, que permiten que los recursos del CAA se transfieran en el momento adecuado, de tal manera que se optimice su uso.</p>	<p>2.1.1. Verificar según el Decreto 37485-H "Reglamento para transferencias de las Administración Central a Entidades Beneficiarias" la documentación que se presenta actualmente a MINAE, de acuerdo a su Manual de Procedimientos de Transferencias a entes del Sector Público y Privado.</p>	<p>i. Los procedimientos administrativos para las transferencias revisados en los tres meses siguientes a la aprobación de esta Estrategia</p>	<p>Áreas Financieras del FONAFIFO, SINAC, COMCURE y la Dirección Financiera-Contable del MINAE.</p>
	<p>2.1.2. Identificar documentación para aportar al inicio del período y actualizar al inicio del período lo que es realmente necesario.</p>	<p>i. Documentación identificada para incluir en el Manual de Procedimientos.</p>	
	<p>2.1.3. Se establece un Manual de Procedimientos que guíe las transferencias de los fondos de manera objetiva y clara.</p>	<p>i. Manual de Procedimientos elaborado y operando a partir del año 2017</p>	
	<p>2.1.4. Analizar la posibilidad operativa que tiene la Dirección Financiera del MINAE para transferir los fondos de manera mensual a las entidades previstas (SINAC, FONAFIFO y COMCURE), con el compromiso de que éstas cumplan con los procedimientos acordados.</p>	<p>i. Los fondos son transferidos a FONAFIFO, SINAC y COMCURE mensualmente.</p>	
	<p>2.1.5. Para el 2018, crear un expediente único digital, para soporte en las transferencias entre órganos del MINAE.</p>	<p>i. Expediente único digital creado al finalizar el primer semestre de 2018.</p>	
<p>2.2. Las inversiones del CAA se realizan de manera estratégica, procurando cumplir los objetivos de este instrumento.</p>	<p>2.2.1. La transferencia de fondos que realiza la DINA a cada uno de los entes va acompañado del cumplimiento del Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos (DINA-SINAC-FONAFIFO-COMCURE) y del Programa Anual Regional de Inversiones en Recursos Hídricos.</p>	<p>i. El Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos así como el Programa Anual de Inversiones cumplen sus objetivos.</p>	<p>Ministro y Directores de SINAC, DINA y FONAFIFO Dirección Financiera del MINAE Departamentos Financieros de SINAC, DINA y FONAFIFO.</p>
	<p>2.2.2. Los entes que se benefician con recursos del CAA deberán presentar un informe financiero-contable y un informe técnico donde se detallen las inversiones realizadas el año anterior.</p>	<p>i. Informes financieros y de las inversiones realizadas, son entregados no más tarde de enero de cada año, por cada uno de los entes que reciben recursos del CAA.</p>	<p>Directores de SINAC y FONAFIFO Director Ejecutivo de COMCURE y Directores Financieros de las entidades.</p>
	<p>2.2.3. En el caso de SINAC, este ente deberá entregar un informe consolidado con los informes de la SE-SINAC y de cada AC. Cada AC remitirá el informe trimestral a SINAC y la DINA de tal manera que el Área de Conservación que no cumple, no recibe el desembolso correspondiente y no atrasa el desembolso de las Áreas restantes.</p>	<p>i. Informe presentado por las AC, en la primera quincena de abril, julio, octubre y enero, de manera conjunta a la SE-SINAC y a la DINA. ii. SE-SINAC entrega un informe consolidado financiero - contable y técnico de las inversiones realizadas, para todas las Áreas de Conservación y de la SE misma, en enero de cada año.</p>	<p>Directores de SINAC y FONAFIFO Director Ejecutivo de COMCURE Directores de AC y Jefe Departamento de Recursos Hídricos y Cuencas Hidrográficas de la SE.</p>

Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
<p>2.3. Desarrollar y financiar un sistema informático integral dentro del MINAE para el manejo de fondos del CAA, que integre las tres entidades involucradas (SINAC-FONAFIFO-DINA), incluso COMCURE, para manejar un presupuesto conjunto</p>	<p>2.3.1. Elaboración de términos de referencia de acuerdo a las Normas Internacionales de Contabilidad</p>	<p>i. Términos de referencia elaborados y aprobados.</p>	<p>Dirección Financiera del MINAE y Departamentos Financieros de las tres entidades y Concure</p>
	<p>2.3.2. Unificar criterios técnicos que servirán de llaves para las conexiones de información financiera y técnica, a fin de que el sistema pueda relacionar información (cédula, expediente, armario por cuenta hidrográfica).</p>	<p>i. Construidos los criterios de conexión de los sistemas de información de la DINA-SINAC-FONAFIFO y Dirección Financiera. Se debe de incluir a Concure.</p>	<p>Dirección Financiera del MINAE y Departamentos Financieros de las tres entidades y Concure</p>
	<p>2.3.3. Contratación de la empresa encargada de realizar la integración informática</p>	<p>i. Empresa contratada y supervisada por los entes involucrados</p>	<p>Dirección Financiera del MINAE y Departamentos Financieros de las tres entidades y Concure</p>
	<p>2.3.4. Puesta en marcha del proceso automatizado</p>	<p>i. Sistema informático integral operando</p>	<p>Dirección Financiera</p>
<p>2.4. Los gastos de administración del CAA, procesos de rendición de cuentas, campañas de divulgación y sensibilización, son asumidos por todas las entidades beneficiarias del CAA.</p>	<p>2.4.1. Se determinan los costos de gestión del CAA (gestión de cobro, personal, envío de recibos, comisión de los bancos, etc) y se presenta propuesta a los entes</p>	<p>i. La DINA determina los costos en que incurre para la gestión del cobro del CAA</p>	<p>DINA</p>
	<p>2.4.2. Los costos de administración del CAA son prorrateados entre todas las entidades involucradas (SINAC-FONAFIFO-DINA-COMCURE)</p>	<p>ii. La DINA presenta una propuesta con los costos administrativos del cobro del CAA. i. Se firma un acuerdo para el descargo de los costos de gestión de cobro por parte de la DINA de las transferencias a FONAFIFO- SINAC y CONCURE</p>	<p>DINA así como FONAFIFO- SINAC y COMCURE</p>
	<p>2.4.3. Los costos de los procesos anuales de rendición de cuentas son prorrateados entre los beneficiarios del CAA.</p>	<p>i. SINAC-DINA-FONAFIFO financian de manera solidaria al proceso de rendición de cuentas</p>	<p>DINA así como FONAFIFO- SINAC y COMCURE</p>
	<p>2.5.1. La DINA remite a la Dirección Financiera del SINAC los ingresos por concepto del CAA para las cuentas pertenecientes a cada Área de Conservación, a partir de 2018.</p>	<p>i. La DINA remite en el mes de julio de cada año, una estimación de los ingresos por concepto del CAA para el año próximo, para para cada Área de Conservación.</p>	<p>DINA Dirección Financiera del SINAC</p>
<p>2.5. La Dirección Financiera del SINAC distribuye los recursos del CAA cumpliendo lo estipulado en el Decreto N° 32868., a partir del año 2018</p>	<p>2.5.2. La Dirección Financiera del SINAC establece una Metodología de Distribución Aplicable a los recursos del CAA, utilizando únicamente la variable de generación de recursos.</p>	<p>i. Metodología de Distribución aplicable a los recursos del CAA es reformada y revisada para que sea coincidente con lo definido por el Decreto del CAA.</p>	<p>Dirección Financiera SINAC</p>
	<p>2.5.3. En el caso de SINAC, la Metodología de Distribución aplicable a los recursos del CAA, La metodología aplicable a la distribución de los recursos del CAA incorporará un rubro (porcentual a los ingresos totales del SINAC) para establecer los recursos que se asignan a la Secretaría Ejecutiva y al Programa de Humedales.</p>	<p>i. Se establece el monto porcentual anual de ingresos del CAA que se ejecutarán por la SE-SINAC</p>	<p>Dirección Financiera del SINAC</p>
	<p>2.6.1. El SINAC destinará el 20% de los recursos del CAA para la compra de tierras, reservando este monto cada año previo a la distribución a las AC. Para este efecto, dentro del Plan Integrado de Inversiones en Recurso Hídrico, se debe incorporar un Plan de Compra de Tierras, que permitan por medio de su adquisición la protección del recurso hídrico.</p>	<p>ii. El Programa Nacional de Humedales define anualmente sus necesidades presupuestarias y son financiadas dentro del presupuesto de la Secretaría Ejecutiva</p>	<p>Dirección Financiera del SINAC y Jefatura del Programa Nacional de Humedales.</p>
<p>2.6. El SINAC invierte los recursos del CAA, de manera equilibrada en los tres aspectos que le determina la norma jurídica (Art.14, decreto N°32868)</p>	<p>i. Plan de Compra de Tierras con recursos del CAA elaborado para 5 años.</p>	<p>i. Número de hectáreas de tierras en ASP para protección del recurso hídrico pagadas con recursos del CAA.</p>	<p>Dirección Financiera del SINAC, Directores de AC y Jefe Departamento de Recursos Hídricos y Cuencas Hidrográficas</p>

Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
	<p>2.6.2. Las AC destinan el 80% restante de los recursos provenientes del CAA, según les corresponda, a cumplir los objetivos A y B, según art.14, de tal forma que correspondan con el Programa de Inversiones y de Trabajo conjunto.</p>	<p>i. Informes anuales muestren la inversión de recursos del CAA invertidos de manera equilibrada entre los componentes A y B del art.14 del Decreto N°#32868.</p>	<p>Dirección Financiera del SINAC, Directores de AC y Jefe Departamento de Recursos Hídricos y Cuencas Hidrográficas</p>

3. EJE MEJORAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y NORMAS LEGALES PARA LA OPTIMIZACIÓN EN LA APLICACIÓN DEL CAA				
Objetivo: introducir, corregir o mejorar las normas legales y las políticas públicas que optimicen la aplicación del CAA, tanto en términos de mejora en la captura de recursos como en la mejor aplicación de los mismos.				
Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable	
3.1. Las políticas públicas con que cuenta el país en materia de recursos hídricos, son el marco para la preparación de los instrumentos de planificación que permitan optimizar el CAA, tanto en términos de mejora de los ingresos como de la aplicación de los recursos en procura de una mejor GIRH.	3.1.1. El Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos 2018/2021 se liga a los instrumentos de planificación hídrica nacional (PNGIRH, Política Hídrica, Agenda del Agua) y deberá estar planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.	i. Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos se construye con base a las políticas públicas existentes.	Ministro MINAE	
	3.1.2. Se realiza una enmienda al Plan Estratégico (PE) del SINAC 2016/2026, incluyendo la GIRH dentro de la visión ecosistémica del PE.	ii. El PND 2018/2022 incluye las propuestas del Plan Integrado de Inversiones en Recursos Hídricos.		Ministro MINAE y Director de DINA
3.2. El Decreto N°32868 es reglamentado, a fin de regular las diferentes normas que establece el mismo y permitir una mejor aplicación de la norma.	3.2.1 Se conforma el equipo de trabajo para producir el reglamento del Decreto N°32868.	i. Equipo conformado con representantes de las entidades involucradas	Ministro MINAE	
	3.2.2. Se construye un primer documento borrador con el Reglamento del Decreto N°32868	i. Borrador de Reglamento elaborado en el primer semestre del 2017.	Ministro MINAE. Directores Jurídicos DINA/FONAFIFO/SINAC	
	3.2.3. El primer borrador del Reglamento del Decreto N°32868 es socializado con los sectores productivos, institucional y no gubernamental	i. El Primer borrador del Reglamento del Decreto N°32868 es publicado y socializado con los diferentes sectores.		Ministro MINAE/Director DINA:
	3.2.4. Se acogen observaciones y se aprueba el Reglamento	i. La versión consensuada de Reglamento es aprobada por el MINISTRO		Ministro Minae
	3.2.5. El Reglamento del Decreto N°32868 es publicado, para conocimiento de todos los involucrados	i. Reglamento se publica en el periódico oficial La Gaceta y entra en vigencia		Ministro MINAE
3.3. Esclarecer vacíos legales o interpretaciones jurídicas que se convierten en una amenaza para la sostenibilidad del CAA y el cumplimiento de la norma vigente.	3.3.1. El MINAE realiza las gestiones legales que definen la situación del pago del canon con respecto a las concesiones de las empresas hidroeléctricas, hasta que estas inicien la operación y no cuando obtienen la concesión.	i. Se presenta apelación ante	Ministro MINAE Director DINA Asesores legales MINAE	
	3.3.2. Apelación ante la Procuraduría General de la República (PGR), respecto al criterio jurídico de referente a la Ley N°9067 "Reforma ley N° 8023 Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón", por medio del cual se le debe traspasar a COMCURE el 5% de los ingresos del CAA, recogido en las 34 cuencas del país y no solo en la cuenca del río Reventazón.	i. Apelación presentada en los dos próximos meses ante la PGR.		Ministro MINAE Director DINA Asesores legales MINAE
	3.3.3 Si la apelación propuesta en la acción 3.3.2 no es favorable, se apelará ante el Consejo de Gobierno.	i. Elevamiento al Consejo de Gobierno, del criterio jurídico de la PGR		Ministro MINAE Director DINA Asesores legales MINAE

Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
3.4. Respaldo legal a nivel de ley del instrumento del CAA a partir de la aprobación de la Ley de Recurso Hídrico.	3.3.4. Si la acción 3.3.3. no es favorable, se preparará una Propuesta de Ley para reformar el Artículo 25 de la Ley Número 9067, a fin de que se clarifique que el 5% de los recursos que se transfieren a COMCURE, son de los recaudados en la cuenca del río Reventazón 3.4.1. Se realizan acciones para la aprobación del proyecto de Ley de Recurso Hídrico expediente N° 17742	i. Propuesta de Ley presentada	Ministro MINAE Director DINA Asesores legales MINAE
3.5. Integración del recurso hídrico a la visión ecosistémica del SINAC a través de incorporación de recurso humano especializado.	3.5.1. Cada AC nombrará un enlace de Recurso Hídrico que impulsará la integración de la GIRH dentro de la visión ecosistémica del Área respectiva. 3.5.2. Manual de responsabilidades construido para aplicar por cada coordinador de recurso hídrico en las AC	i. Ley de Recurso Hídrico aprobada en sesiones ordinarias del 2016. i. Enlace de Recurso Hídrico nombrados en las AC a partir de 2017. i. Manual construido participativamente y socializado en las AC ii. Manual de responsabilidades guía operando	Ministro MINAE Directores de DINA, FONAFIFO y SINAC Secretario Ejecutivo y Gerencia de Planificación del SINAC Directores de AC Directores de AC Directores de AC y RR.HH.
3.6. La Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón, Comcure, como órgano desconcentrado del MINAE, deberá cumplir las directrices e instrucciones políticas y técnicas en cuanto a las acciones que realizar con los recursos del CAA y a las acciones para favorecer la GIRH en la cuenca.	3.6.1. El Ministro de MINAE dicta directrices políticas y técnicas para la COMCURE, ligados a los instrumentos de planificación hídrica existentes y al Plan Nacional de Desarrollo. 3.6.2. La COMCURE aporta insumos para la actualización de los procesos de planificación nacional y estratégicos del recurso hídrico, en el ámbito de la cuenca del Reventazón 3.6.3. La Comisión Tripartita (DINA-SINAC-FONAFIFO), como órgano representativo del Ministro del MINAE, convoca, según se requiera, a Gerente de COMCURE para conocer las inversiones realizadas con los recursos del CAA, logros, retos y mejora en los niveles de coordinación.	i. Lineamientos del Ministro emitidos e incorporados al Plan de Manejo de la Cuenca del Río Reventazón. i. La actualización de la Política Hídrica y el Plan Nacional de GIRH con elementos producto del Plan de Manejo de la cuenca del río Reventazón. ii. EL PND 2018/2022 incluye objetivos y metas respecto a las inversiones y alcances, para cumplir en este período. i. Participación periódica del Gerente de COMCURE en Comisión Tripartita.	Ministro MINAE Ministro Director DINA COMCURE Ministro y COMCURE MINISTRO y Directores de SINAC- DINA y FONAFIFO Gerente COMCURE

4. EJE SENSIBILIZACIÓN E INCREMENTO DE CAPACIDADES			
Objetivo: los involucrados en la implementación del CAA están concientes y conocen la importancia que tiene el CAA para mejorar la GIRH y el enfoque de trabajo a partir de la gestión ecosistémica.			
Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
4.1. Adecuar el nivel de capacidad técnica de los niveles gerenciales, profesionales y operacionales de la SE-SINAC, de las AC, la DINA y de FONAFIFO en cuanto a la GIRH y el enfoque eco-sistémico y sus interrelaciones, priorizando la conservación y uso racional de los ecosistemas de humedal.	4.1.1. Elaborar un Programa de capacitación diferenciado entre niveles gerenciales, técnicos y operativos que estén ligados directamente a la implementación del CAA y según las competencias, con una programación anual conjunta en dos aspectos básicos: técnico y jurídico (normativa jurídica que respalda el CAA, la protección de la biodiversidad - Convención RAMSAR y de Diversidad Biológica-, así como Ley Forestal, de Ambiente, de Biodiversidad, entre otras.). Se harán alianzas estratégicas con INCAE o alguna universidad especializada para curso gerencial en inversiones públicas, estratégicas y preparación de proyectos.	i. Programa de capacitación operando a partir de 2017 para técnicos y profesionales de las tres entidades involucradas. Se darán certificados de capacitación a los participantes. ii. El Programa de Capacitación anual incluye aspectos ligados a la normativa jurídica, ambiental e hídrica y compromisos del país con convenciones. iii. Preparación del perfil del curso gerencial iv. Convenio firmado v. Directores, gerentes y técnicos de las tres entidades reciben el curso gerencial. vi. Los 10 encargados del enlace de recurso hídrico son capacitados anualmente	Directores de DINA, SINAC y FONAFIFO y jefes de departamento de recursos humanos Directores legales de las tres instituciones y Proyecto Humedales Directores de DINA, SINAC y FONAFIFO y jefes de departamento de recursos humanos
	4.2. Impulsar la cooperación y el intercambio de conocimiento entre aliados estratégicos: gestores municipales, instituciones del sector agropecuario, miembros de las ASADAS, organizaciones de sociedad civil, beneficiarios del PSA Hídrico, en materia de recursos hídricos y protección de los ecosistemas hídricos, tales como los humedales, para generar intercambio de experiencias a nivel local entre los técnicos regionalizados de SINAC, FONAFIFO y DINA, a fin de lograr una mayor comprensión sobre la gestión ecosistémica y la GIRH.	4.2.1. Identificación de actores: realización de un mapeo completo de los socios estratégicos de las tres instituciones. El Programa debe contemplar una programación anual. 4.2.2. Preparación de un programa de formación e intercambio de conocimiento entre los socios estratégicos sobre herramientas para GIRH que cuente con financiamiento o cofinanciamiento entre los mismos socios. 4.2.3. Establecimiento de un programa anual de formación e intercambio de conocimiento de manera periódica y actualización de contenidos, a través de la realización de jornadas abiertas en campo entre los técnicos de las tres entidades e incorporando a los usuarios del agua para el intercambio de experiencias. 4.3.1. Se elaboran términos de referencia y se socializan entre las tres instituciones para contratar quién dirija la campaña nacional 4.3.2. Campaña diseñada para abarcar diversos temas de la gestión del agua mensualmente y a través de diversos medios para el 2017 por el consultor contratado 4.3.3. Se negocian los espacios con MINAE en las televisoras nacionales 4.3.4. Se buscan medios de comunicación, instituciones y empresas privadas que apoyen la realización y la difusión de la campaña. 4.3.5. La campaña de sensibilización se realiza durante	i. Diagnóstico que incluye las necesidades de formación realizado para cada cuenca hidrográfica y área de conservación i. Programa de información e intercambio de conocimiento financiado para cada cuenca y área de conservación i. Los socios estratégicos son capacitados sobre GIRH (número de personas capacitadas). ii. Se realizan al menos 3 jornadas anuales de intercambio de experiencias entre cuencas. iii. Oficialización del intercambio de experiencias a nivel local con el respaldo institucional que refleja la importancia de estos espacios. i. Términos de referencia aprobados por las tres entidades y por el consultor contratado i. Propuesta con diseño de la campaña aceptada i. Se aprueban los espacios negociados con MINAE en bandas horarias de alta-media audiencia. i. Se constituye un grupo de cooperación a la campaña i. Incremento de concesiones de uso provenientes de usuarios que anteriormente estaban
4.3. Las tres entidades destinan recursos del CAA a una campaña nacional multimedios, de sensibilización sobre la importancia del uso legal del agua, la mejora en la eficiencia y la protección del bosque y ecosistemas afines, como los humedales.			

2017	en estado ilegal	contratado
------	------------------	------------

Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
<p>4.4. Se incluye dentro del perfil de funcionarios de las AC, especialistas en recursos hídricos a través de la capacitación al personal.</p>	<p>4.4.1. Cada AC contratará, en la medida de sus posibilidades, especialistas en hidrología, ingeniería hidráulica, gestión de recursos hídricos, que se encarguen de las Unidades de Recursos Hídricos y cuencas hidrográficas</p>	<p>i. En el plazo de 5 años, cada AC cuenta con personal especialista en recursos hídricos</p>	<p>Director SE-SINAC Directores AC</p>

5. EJE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS			
Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable
Objetivo: Incorporar prácticas de integridad y transparencia en todas las etapas de implementación del instrumento del canon de aguas, para propiciar una mayor confianza en los usuarios del agua.			
5.1. Mejora en la transparencia y rendición de cuentas respecto a los usos de los recursos del CAA (incluida la gestión del presupuesto, recursos humanos, adquisiciones, procedimientos de contratación, proyectos de inversión, investigaciones y estudios)	<p>5.1.1 MINAE, a través de la DINA elabora un informe anual de rendición de cuentas, que incorpore resultados de la DINA misma, SINAC, FONAFIFO y COMCURE.</p> <p>5.1.2. Implantación de un sistema que posibilite las quejas y sugerencias de las personas y organizaciones sobre el funcionamiento del CAA para cumplir los objetivos legales.</p> <p>5.1.3. Implementación de un sistema de consultas y sugerencias sobre la inversión de los fondos</p> <p>5.1.4. A nivel local, las AC, conjuntamente con las oficinas de DINA, FONAFIFO y COMCURE donde corresponda, presentan un informe de rendición de cuentas abierto para todas las instituciones, organizaciones y usuarios del agua de la cuenca respectiva.</p>	<p>i. Informe anual consolidado presentado en el mes de agosto cada año.</p> <p>ii. Sistema para recibir quejas y registrar la respuesta oportuna, sugerencias y reclamaciones operando.</p> <p>iii. Sistema de consultas y sugerencias operando</p>	<p>Ministro de Ambiente y director de la DINA</p> <p>Directores de DINA, SINAC, FONAFIFO y COMCURE</p> <p>Directores de DINA, SINAC, FONAFIFO y COMCURE</p>
5.2. Los usuarios del agua y el público en general implemental el derecho a la información en torno a las políticas, inversiones y logros respecto al CAA	<p>5.2.1. La DINA, SINAC y FONAFIFO optimizan el uso de las tecnologías de la información y comunicación existentes, que aporten la posibilidad y las condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho al acceso a la información por parte de los usuarios del agua, instituciones y sociedad en general.</p>	<p>i. Elaboración y presentación del informe de rendición de cuentas a nivel local a partir de 2017.</p>	<p>Directores de AC, jefes regionales de DINA, FONAFIFO y COMCURE</p>
5.3. De manera transparente, se definen los proyectos y acciones a financiar por parte de la DINA, FONAFIFO, COMCURE y SINAC.	<p>5.3.1. La DINA, SINAC y FONAFIFO publican la metodología a utilizar para proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de las cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos, de tal manera que las instituciones del Estado, entes privados y organismos de cuenca puedan proponer iniciativas.</p> <p>5.3.2. La DINA, SINAC y FONAFIFO publican los beneficiarios de los proyectos o iniciativas a financiar</p>	<p>i. Información disponible en portales web amigables que faciliten el acceso a la información y transparencia.</p> <p>ii. Metodologías actualizadas, concluidas y ampliamente divulgadas. Es posible que cada institución establezca una metodología diferente de acuerdo a sus competencias.</p>	<p>i. Ministro MINAE y directores de las tres entidades</p> <p>DINA, SINAC, FONAFIFO y COMCURE</p>
5.4. Los usuarios del agua y pagadores del CAA tienen información periódica respecto a los logros de este instrumento.	<p>5.4.1. La DINA prepara un boletín trimestral para todos los concesionarios y usuarios de agua de manera que dispongan de información periódica respecto a los logros de la inversión del CAA.</p>	<p>i. Publicación de la lista de beneficiarios seleccionados</p>	<p>DINA, SINAC, FONAFIFO y COMCURE</p>
5.5. Evaluación de la aplicación de los recursos del CAA y mejora el control en las inversiones que contribuyan a la efectividad y optimización de este instrumento por los entes responsables a nivel nacional.	<p>5.5.1. Evaluaciones institucionales realizan análisis de la aplicación de los recursos del CAA y mejora el control.</p>	<p>i. Boletín elaborado y enviado trimestralmente por la DINA.</p> <p>ii. Proceso de evaluación aplicado cada tres años.</p>	<p>DINA</p> <p>DINA, SINAC, FONAFIFO y COMCURE</p>

6. EJE ALIANZAS ESTRATÉGICAS				
Objetivo: Buscar la sostenibilidad del CAA, con la generación de más recursos financieros y mejores mecanismos de control, que potencien los existentes, a partir de la inversión conjunta con aliados estratégicos.				
Línea estratégica	Acción	Indicador de cumplimiento	Responsable	
6.1. Potenciar el instrumento del CAA a partir de la instrumentalización de alianzas estratégicas con diversos socios a nivel nacional, dando especial énfasis a los gobiernos locales, ASADAS, Concesionarios locales de agua y CAARS	6.1.1. DINA, FONAFIFO y SINAC realizan una caracterización de los actores que se deben mapear, identificando los distintos tipos que hay.	i. Documento de caracterización de actores	Directores de DINA- SINAC- FONAFIFO, así como directores técnicos de las tres entidades.	
	6.1.2. DINA, FONAFIFO y SINAC realizan una caracterización de actores y un mapeo a nivel de cuenca hidrográfica para identificar necesidades y demandas que establezcan los posibles socios estratégicos a fin de concretar alianzas y realizar inversiones y potenciarlas en las principales áreas de acción identificadas.	i. Mapeo concluido el detalle de los posibles socios por cuenca hidrográfica.		Directores de DINA- SINAC- FONAFIFO, así como directores técnicos y financieros de las tres entidades.
	6.1.3. Se realizan gestiones con los actores identificados a fin de consolidar algunas alianzas de importancia, ya sea participando una, dos o las tres entidades conjuntamente.	i. Convenios firmados y ejecutados entre las instituciones y los socios estratégicos identificados.		Directores SINAC- FONAFIFO-DINA
	6.1.4. Cada AC analizará con los municipios y ASADAS, proyecto de inversión conjunta en protección de fuentes de agua, dando especial énfasis a aquellas que suplen los sistemas de agua potable.	i. Convenios firmados por parte de las AC, con municipios, ASADAS, Concesionarios locales de agua y CAARS.		Directores de Areas de Conservación
6.2. Potenciación de las inversiones del CAA a través del financiamiento compartido de proyectos, con organismos de cooperación nacional e internacional	6.2.1. Búsqueda de potenciales entes de cooperación nacional e internacional, técnica y financiera que puedan financiar propuestas de inversión en infraestructura y/o investigaciones y que se considere como contraparte los ingresos y recursos humanos cubierto con el CAA.	i. Búsqueda de financiamiento para Proyectos de inversión ii. Proyectos de inversión en ejecución con financiamiento compartido entre algunas de las entidades beneficiarias de CAA y entes de cooperación.	Ministro de MINAE Ministro de Hacienda Directores de DINA- SINAC- FONAFIFO- COMCURE.	
6.3. Potencializan el impacto del CAA en las cuencas hidrográficas a través del apoyo a la ejecución de proyectos por parte de aliados estratégicos, con los recursos del CAA que administra la DINA	6.3.1. La DINA destina al menos un 2.5% de sus ingresos para la ejecución de proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de las cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos que propongan las instituciones del Estado, municipios y organismos de cuenca, con personería jurídica.	i. Presupuesto de DINA incluye las iniciativas que serán apoyadas al año siguiente, o posteriores.	DINA	
	6.3.2. La DINA elabora la metodología oficializada para la selección de las mejores propuestas de proyectos y acciones a presentadas. Se debe de considerar que cada proyecto o iniciativa que se implemente, debe contar con una contrapartida al menos igual al aporte de DINA.	i. Socialización de la metodología iii. Metodología concluida y ampliamente divulgada		DINA



