



***Fortalecimiento Institucional para  
la Implementación del Plan  
Nacional de Desarrollo Forestal  
(PNDF)***

*Informe Final*

**MSc. Carlos Borge Carvajal**

***Consultor***

*02 Febrero, 2004*

## CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO .....	0
2. ANTECEDENTES .....	2
3. METODOLOGÍA.....	5
4. ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA.....	8
4.1. Marco Institucional .....	8
4.2. El Sector Forestal.....	15
4.3. Mapa de actores.....	21
4.4. Una visión desarticulada .....	25
Fisiócratas .....	26
4.5. La oferta y la demanda institucional .....	31
5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL .....	41
5.1. Marco conceptual .....	41
5.2. Redefinición del marco institucional .....	46
5.3. Fortalecimiento de la Gerencia de Manejo de Recursos Naturales.....	55
5.4. Fortalecimiento de la ONF.....	57
5.5. Coordinación Interinstitucional .....	59
Fortalecimiento Institucional para la Implementación del PNDF .....	62
<b>INDICADORES</b> .....	62
6. OBSERVACIONES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN EL PNDF.....	68
7. REFLEXIÓN FINAL.....	70
8. BIBLIOGRAFÍA .....	72
9. ANEXOS .....	73
A. Listado de frecuentes actores individuales del Sector Forestal .....	74
B. Listado de empresas/instituciones o personas del Sector Forestal .....	76

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo tuvo como objetivos los siguientes:

- A. Identificar y analizar las capacidades institucionales de la Administración Forestal del Estado para la gestión general del PNDF.
- B. Elaborar una propuesta de Fortalecimiento Institucional para ejecutar el PNDF.

La labor se realizó mediante continuas consultas a fuentes documentales y sobre todo a un selecto grupo de profesionales involucrados en el desarrollo forestal del país.

En cuanto a la situación de la capacidad institucional para ejecutar el PNDF se identificaron las siguientes características:

- Según la Ley Forestal el cumplimiento de la misma le corresponde a la Administración Forestal del Estado bajo la rectoría de MINAE y asignando las distintas funciones a SINAC, FONAFIFO y ONF.
- La AFE fue conceptualizada como un “administrador” de la cosa pública forestal y no como un “servicio” público. Vigilar es la acción más importante que le asigna la Ley.
- La AFE se diseñó en un sistema de planificación por procesos llamado ejecución complementaria; en que la ONF, SINAC y FONAFIFO debían “complementarse” para ejecutar la Ley Forestal.
- La AFE se concreta y visualiza en las 33 oficinas regionales de SINAC-MINAE. Allí toma vida la legislación y la política forestal.
- En la realidad cotidiana no está clara la relación estructural entre SINAC, FONAFIFO y ONF. Esta relación pasa frecuentemente por problemas en la toma de decisiones.
- En los distintos actores del mundo forestal no hay claridad de qué es la AFE. Su indefinición institucional provoca problemas de coordinación.
- Dentro de SINAC no está bien empatada la relación protección de bosques y producción forestal. Existen dos culturas laborales que aún no logran encontrar su punto de equilibrio.
- FONAFIFO es una institución fuerte política y económicamente, mientras que ONF y la GMRN de SINAC tienen debilidades en ambos casos. Ello provoca asimetrías en la coordinación.
- ONF no cuenta con el suficiente y adecuado respaldo político y económico para jugar el papel con que fue pensada originalmente.
- El llamado Sector Forestal es muy amplio en su composición informal y de hecho, pero más reducido en su composición formal y legal.
- Lo forestal es un tema muy amplio y de múltiples intereses.

- En el mapa de actores se evidencia que las relaciones de la cooperación internacional son débiles con el sector forestal empresarial. También se observa una estrecha cercanía entre la CCF, la ONF y JUNAFORCA.
- FONAFIFO es el “nodo” de las relaciones entre casi todos los actores institucionales, pero finalmente SINAC-MINAE es el centro del sistema.
- Existe una gran diversidad de opiniones sobre los asuntos forestales, pero algunas se plantean en términos excluyentes de las otras; lo que provoca conflicto.
- Se ha planteado una falsa disyuntiva entre conservación de bosques y producción forestal; ello ha obstaculizado que el país cuente con una visión integral de largo plazo para el desarrollo sostenible forestal.
- El consultor concluye que no hay una visión compartida y articulada del desarrollo forestal y que ello es lo que provoca debilidad institucional.
- El TCP plantea que sí hay una visión compartida y que ella se logró en el PNDF.
- No hay una relación eficaz y eficiente entre la oferta y la demanda de Servicios Forestales de la AFE y el Sector Forestal.

Analizada esta situación el consultor hace las siguientes propuestas:

- El ordenamiento de tierras forestales y la sostenibilidad de los mecanismos financieros son las áreas estratégicas del PNDF y su concreción se puede lograr mediante una relación estructural, funcional y vinculante entre ONF, FONAFIFO y SINAC. Es preciso asumir esta relación en el sistema de ejecución complementaria, tal como se diseñó originalmente.
- Esta ejecución complementaria podría montarse sobre la articulación de la oferta estatal y la demanda pública de “Servicios Forestales”.
- La AFE puede definir su vida institucional alrededor de la estructuración del concepto de un “Servicio Forestal del Estado”, más allá de su mandato legal de vigilante de la cosa pública forestal.
- ONF será el organismo responsable de articular y estructurar esta demanda. Para ello es sumamente importante que renueve la identidad con que visionariamente fue pensada: un foro de concertación y coordinación.
- Dicha articulación debe fundamentarse en la construcción de una visión compartida.
- Es importante hacer un análisis del estado de situación (o del arte) de los planes, programas y proyectos de instituciones que realizan trabajos en el campo forestal.
- La GMRN y la ONF coordinarán esfuerzos para que los empresarios de la economía informal se pongan a derecho y formalicen sus negocios relacionados con lo forestal
- FONAFIFO debe contribuir técnicamente a formular un proyecto para solicitar presupuesto administrativo y operativo para la ONF y destrabar el Fondo Forestal

- Promulgar Ley de la República para que el Estado tenga un representante con voz y voto en la ONF.
- Una decisión política para que el representante del MINAE en FONAFIFO sea un funcionario del SINAC; preferiblemente de la GMRN
- La convocatoria de un concilio de las más altas autoridades del SINAC, FONAFIFO y ONF para lograr acuerdos políticos que le den viabilidad al PNDF
- Aumentar las capacidades de la GMRN en telemática, informática y otros y recibir apoyo puntual de un experto en ingeniería de planificación por procesos y resultados
- La GMRN promoverá una mejor capacitación y coordinación con cada una de las 33 oficinas subregionales
- La ONF debe jugar el papel de concertación, diálogo y coordinación de todo un Sector Forestal
- MINAE, FONAFIFO y las organizaciones miembros deben hacer un esfuerzo para financiar los presupuestos más urgentes de la ONF
- ONF requiere apoyo inmediato para la contratación de personal, para contar con una oficina de espacio adecuado, medios telemáticos e informáticos, equipo y otros.
- Necesita de financiamiento para realizar foros, talleres, conversatorios, conferencias, encuestas y todos los medios técnicos para asegurar una buena consulta
- El mayor fortalecimiento que requiere la ONF es que todos los sub-sectores le den legitimidad como el organismo idóneo para construir consensos.
- La coordinación interinstitucional podría ensayarse más fácilmente alrededor de dos temas que probablemente generan más consensos: sostenibilidad financiera del PSA y reforestación.
- Dentro de este proceso del PNDF es importante convocar a un foro de concertación para lograr un entendimiento sobre una agenda de acuerdos mínimos entre todo el Sector Forestal.
- Lo más importante del Fortalecimiento Institucional para la ejecución del PNDF es que SINAC-MINAE, FONAFIFO y ONF estén plenamente convencidos de su utilidad estratégica y le presten total atención política al desarrollo del mismo.

## **2. ANTECEDENTES**

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2001-2010, realizado con el concurso de decenas de personas e instituciones y bajo el patrocinio de SINAC-MINAE, FONAFIFO, la ONF y el Programa Global de Bosques Capacity 21-PNUD definió las siguientes áreas programáticas:

- a) Ordenamiento de tierras forestales.
- b) Competitividad y posicionamiento del sector forestal.

- c) Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad.
- d) Instrumentos y mecanismos financieros.
- e) Sistema de información.
- f) Fortalecimiento y coordinación institucional.

Posteriormente, el proyecto Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal TCP/COS/281(A) de MINAE y la FAO elaboraron un plan de trabajo para concretar el PNDF. Entre los resultados y actividades esperadas se plantearon:

- Determinación y valoración de las capacidades de las instituciones para implementar el PNDF.
- Propuesta de fortalecimiento institucional para implementar el PNDF.
- Formulación de un plan de capacitación.
- Realización de un taller de capacitación en las seis áreas programáticas o temáticas.

Dentro de ese esquema de trabajo, se planteó la realización de una consultoría que cumpliera con las siguientes actividades:

- a) Identificar y analizar las capacidades institucionales para la gestión general del PNDF.
- b) Proponer una iniciativa de fortalecimiento de dichas organizaciones que contemple la participación social y el género como ejes transversales.
- c) Diseñar un programa de capacitación institucional para fortalecer las organizaciones envueltas en el PNDF.
- d) Participar como expositor en actividades de capacitación del proyecto.
- e) Participar en la elaboración de un sistema de coordinación intersectorial.
- f) Cualquier otra labor de apoyo dentro de su especialidad.
- g) Presentación de informe final en versión impresa y electrónica en Word.

A partir de dicha información, el consultor realizó la propuesta de Términos de Referencia, que luego fue aceptada por el Comité Técnico del proyecto y bajo los cuales se firmó el contrato con la FAO. Los Términos de Referencia que enmarcaron esta consultoría se presentan a continuación:

**Propósito de la consultoría:**

Contar con un instrumento técnico que permita mejorar y ampliar la capacidad instalada de las instituciones para la gestión y ejecución del PNDF.

**Objetivo general:**

Realizar un análisis de la capacidad institucional para dar soporte a la ejecución, con participación social diversa, del PNDF.

### **Objetivos específicos:**

Identificar y analizar las capacidades institucionales de la Administración Forestal del Estado para la gestión general del PNDF.

Elaborar una propuesta de fortalecimiento institucional para ejecutar el PNDF.

### **Actividades:**

Las actividades a realizar para el cumplimiento de cada objetivo serán:

#### **Objetivo #1:**

- Aplicación de un cuestionario dentro del Sector Estatal Forestal para identificar y diagnosticar capacidad instalada y capacidad necesaria para el PNDF.
- Realización de talleres con distintas jefaturas y responsables del sector forestal estatal involucrados en la ejecución del PNDF.
- Análisis documental sobre el tema concerniente al PNDF y la capacidad institucional.
- Entrevistas a profundidad con autoridades y funcionarios de instituciones involucradas.
- Taller de análisis sobre capacidades institucionales, usando la información ya sistematizada.
- Entrevistas a expertos en participación social y género para que el PNDF tenga estos ejes transversales de modo operativo.

#### **Objetivo #2:**

- Análisis de la capacidad de gestión necesaria para la puesta en marcha del PNDF.
- Elaboración de un mapa de los principales actores públicos y privados para ejecutar el PNDF.
- Análisis de las relaciones intra e interinstitucionales dentro del marco del PNDF.
- Identificación de la visión y resultados esperados en fortalecimiento institucional mediante un taller.
- Diseño de propuesta de fortalecimiento institucional con un marco lógico.
- Taller de validación de la propuesta con los principales actores institucionales.
- Diseño final de la propuesta y discusión con contratantes.
- Estrategia de trabajo:

El consultor funcionó como un traductor o intérprete de algunos de los actores involucrados en el PNDF, de tal manera que la experiencia y conocimientos de estos quedasen efectivamente plasmados en las distintas propuestas. Se alentó el diálogo permanente en búsqueda de la unión de las mejores y más prácticas ideas.

### 3. METODOLOGÍA

Se decidió desde un principio que los resultados de este trabajo de consultoría serían el producto de un intenso ejercicio de diálogo con distintos actores del tema forestal, que han tenido y tienen un papel relevante en la definición de políticas institucionales relacionadas con los árboles y los bosques de Costa Rica. Tal ejercicio dialógico y consultivo tuvo su fundamento en las siguientes razones:

- El proceso de elaboración del PNDP había sido producto de la consulta y participación de muchas personas.
- Hay excelentes ideas y procesos de construcción de pensamiento entre distintos actores y había que buscar como lograr la empatía entre ellas.
- Desde el principio el consultor identificó que la ausencia de una visión compartida del desarrollo forestal era una gran debilidad en la Forestería costarricense, este ejercicio debía contribuir en la construcción de dicha visión compartida.
- El consultor está convencido que el diálogo, la consulta y la participación activa de los actores del mundo forestal son la mejor herramienta para la formalización, institucionalización y fortalecimiento de la Forestería nacional.

En este proceso de consulta se le dio especial importancia a la activa participación del consultor en la facilitación de los talleres sobre el género y pobreza, y en el de revisión de las metas del área de fortalecimiento del PNDP. De los resultados de ambos talleres se extrajeron elementos de gran valor que enriquecen todo el trabajo de este informe.

Las personas que fueron consultadas de una u otra manera fueron las siguientes:

<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCIÓN / CALIDADES</b>
Alexandra Sáenz	FONAFIFO
Alfonso Barrantes	Director Ejecutivo de ONF
Carlos Brenes	Ex director del Programa Bosques y Comunidades de FAO
Carlos Herrera	Sub- director de FUNDECOR y ex director de DGF
Edgar Ortiz	Profesor de ITCR
Emel Rodríguez	Director de ACT y ex director de CBM
Felipe Vega	Director Ejecutivo de JUNAFORCA y Presidente de la ONF
Gabriela Soto	Consultora de Bosques Tropicales S.A., Directiva de la CCF y de la ONF
Gilbert Canet	Gerente de Desarrollo y Uso Sostenible de SINAC
Héctor Arce Mora	Consultor y ex coordinador de SETENA
Héctor Martínez	Socio de RNT y líder de Qualifor para Certificaciones de S.F.C.
Hugo Álvarez	Líder de Smart Word para certificaciones S.F.C.
Jorge Mario Rodríguez	Director de FONAFIFO



NOMBRE	INSTITUCIÓN / CALIDADES
Luis Fernando Sage	Consultor y ex director de la Escuela de Ingeniería Forestal del ITCR
María Elena Orozco	Funcionario de SEPSA
Marielos Alfaro	Presidente de RNT, miembro de la CCF y Prof. UNA
Olman Varela	Asesor forestal de CICAFOC, ex directivo de JUNAFORCA
Roxana Salazar	Directora de FUNAMBIO
Jorge Rodríguez	Consultor del Proyecto TCP
Oscar Sánchez	Director, PSA en FONAFIFO
Raúl Solórzano	Director del SINAC
Sonia Lobo	Funcionaria de SINAC

El formato de las entrevistas y conversaciones se estructuró alrededor de una propuesta de análisis de situación y una propuesta de fortalecimiento institucional. Dichas propuestas emergieron del análisis documental y del conocimiento previo que el consultor tenía sobre el proceso forestal de Costa Rica. Conforme avanzaban las consultas ambos resultados fueron transformándose en virtud de las visiones críticas y autorizadas de cada interlocutor. Con la mayoría de los interlocutores hubo comunicaciones posteriores, permitiendo así una retroalimentación continua. El primer avance de consultoría buscó explorar las posibilidades de desarrollo del tema y la reacción crítica del Comité Asesor del Proyecto. El segundo informe de avance ya planteó conclusiones y propuestas preliminares para que el Comité Técnico reaccionara.

La revisión documental y bibliográfica, las consultas y las diversas reacciones a lo expuesto en los avances fueron construyendo los siguientes supuestos de trabajo, necesarios para realizar el análisis de situación institucional y de propuesta de Programa de Fortalecimiento Institucional:

- Un análisis de capacidad institucional debe partir de la identificación de la institucionalidad de los tres organismos sujetos de estudio (SINAC, FONAFIFO, ONF).
- La institucionalidad está definida en estos casos por un marco legal, la visión y misión de desarrollo, una política, una planificación, un presupuesto y una burocracia que ejecuta todo.
- Las instituciones no son un fin en sí mismo sino un medio. Como tales están sujetas a modificaciones continuas de mejoramiento y en el peor de los casos a desaparecer cuando sus fines ya no son necesarios.
- Las instituciones no están solas, son parte de un conjunto de instituciones con intereses comunes y también divergentes. La integración vertical y horizontal de ellas depende de que sus visiones de desarrollo sean compartidas y complementarias; aunque no necesariamente las mismas.

Con base en estos supuestos se trabajó en el análisis partiendo de dos hipótesis opuestas, verbigracia:

- a) Existe debilidad institucional para la ejecución del PNDP, porque no existe una visión y misión compartida de lo que es y debe ser la Forestería costarricense por parte de los distintos subsectores forestales.
- b) En el PNDP si hay visión y misión compartida entre los diversos subsectores de lo que debe ser la Forestería costarricense. Las seis áreas definidas con sus objetivos y metas son el resumen de dicha visión y misión.

Como parte del proceso de investigación también se trató de contestar las siguientes preguntas:

- ¿Qué es la Administración Forestal del Estado consignada en la Ley Forestal como la responsable de vigilar por la administración de la conservación y aprovechamiento de los bosques?
- ¿Qué es el Sector Forestal que se consigna frecuentemente como sujeto de la Ley Forestal?

El análisis de la capacidad institucional y de la posterior propuesta requería de la respuesta a ambas cuestiones por las siguientes razones fundamentales:

- a) La “*cosa pública*” de los bosques tiene una administración del Estado y es necesario conocer si todas las instituciones involucradas entienden lo mismo por AFE. La existencia de versiones distintas puede ser una causa de distorsión en las líneas de coordinación interinstitucional e intrainstitucional.
- b) El Sector Forestal es el sujeto que desarrolla la Forestería nacional. Una buena delimitación del mismo ayuda a conformar un mapa de actores.
- c) Versiones distintas de lo que es el Sector Forestal podrían ser causa igualmente de distorsiones en políticas y en la coordinación interinstitucional.
- d) El PNDP será finalmente un instrumento procesal de planificación para el Sector Forestal. O sea, la población meta del Plan es este Sector Forestal y entonces hay que identificar bien quienes son los miembros de este sector.
- e) Finalmente, el desarrollo de este documento se enmarca en dos propósitos del mecanismo para los Programas Forestales Nacionales de la FAO.
  - Integrar el manejo forestal sostenible en las estrategias de reducción de la pobreza y en amplios procesos intersectoriales;

- Desarrollar consensos sobre cómo tratar los asuntos que atañen a los bosques a nivel nacional.

## **4. ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PNDP**

### ***4.1. Marco Institucional***

La institucionalidad de la Administración Forestal del Estado (AFE) está enmarcada en un conjunto legislativo formado principalmente por la Ley Orgánica del Ambiente; la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; la Ley de Biodiversidad; la Ley Forestal y la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Además, diversos convenios internacionales, -con rango superior a la ley-, han sido aprobados por Costa Rica en el campo ambiental, todos vinculantes con el tema forestal. Algunos de estos convenios son los siguientes:

- Diversidad biológica
- CITES
- Lucha contra la desertificación
- Convención Interamericana de Tortugas Marinas
- RAMSAR
- Cambio climático
- Agenda 21

La AFE, producto de la Ley Forestal, también debe atender las demandas políticas que emanan de dicho marco legislativo de leyes nacionales y convenios internacionales. Con excepción de la Convención Interamericana de Tortugas Marinas, el resto de leyes y convenios citados tienen una relación directa y vinculante con los bosques, objeto de la administración de AFE.

Sin embargo, el marco legal inmediato de la AFE es la Ley Forestal; ella es la que de alguna manera le pone piso y techo a la estructura institucional en materia de bosques.

La Ley Forestal N° 7575, de 1996, plantea como objetivo en el artículo 1:

“...velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. Además velará por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a las actividades silviculturales.”

En virtud del interés público y salvo lo estipulado en el artículo 18 de esta Ley, se prohíbe la corta o el aprovechamiento de los bosques en parques nacionales, reservas biológicas, manglares, zonas protectoras, refugios de vida silvestre y reservas forestales, propiedad del Estado.

El artículo 5 define que la Administración Forestal del Estado le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Energía como ente rector, y en el artículo 6 se definen sus competencias, que de manera resumida se citan:

- a) Conservar los recursos forestales del país.
- b) Aprobar los planes de manejo forestal.
- c) Dictar los lineamientos de los planes de manejo forestal.
- d) Administrar el Fondo Forestal.
- e) Establecer vedas de las especies forestales en peligro de extinción.
- f) Coordinar el control forestal y fiscal.
- g) Controlar aprovechamientos forestales ilegales.
- h) Hacer el inventario y evaluación de los recursos forestales del país.
- i) Inventariar investigaciones forestales.
- j) Promoción de la información, divulgación, educación y capacitación forestal.
- k) Prevenir y combatir plagas, enfermedades e incendios en propiedades estatales.
- l) Desarrollar la divulgación para el desarrollo sostenible de los recursos forestales.
- m) Determinar la capacidad del uso del suelo.
- n) Promoción de financiamiento para el desarrollo de los recursos forestales.
- o) Transferir recursos a ONF.
- p) Otorgar licencias a certificadores forestales.
- q) Denunciar irregularidades en la aplicación de esta Ley. Donar al Ministerio de Educación Pública madera decomisada, una vez afirmada la condena.

El artículo 7 crea la Oficina Nacional Forestal como un ente público no estatal con personería jurídica propia y sujeta a control de la Contraloría General de la República, en cuanto al manejo de fondos públicos. La ONF está compuesta por 9 representantes de organismos de derecho privado ligados a la producción forestal. Las funciones de la ONF se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) Proponer a MINAE políticas para el desarrollo forestal.
- b) Promover investigación aplicada y capacitación tecnológica forestal.
- c) Promover la prevención de amenazas contra los recursos forestales.
- d) Fomento de inversiones y financiamiento forestal.
- e) Divulgación comercial y de mercado.
- f) Promoción de organizaciones forestales.
- g) Promoción de reforestación con pequeños propietarios.
- h) Divulgación sobre el manejo y conservación de recursos forestales.
- i) Elaborar informes financieros y técnicos a la Contraloría General de la República y a MINAE.

- j) Nombrar representantes en otras instancias.
- k) Cooperar en cumplimiento de la Ley Forestal.
- l) Asesorar y coordinar con los Consejos Regionales Forestales.

El artículo 46 crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) como un organismo con personería jurídica instrumental y con el objetivo de:

*“...Financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, 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 servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales...”*

El artículo 48 crea una Junta Directiva de cinco miembros: dos de ONF, uno de MINAE, uno del Ministerio de Agricultura y Ganadería y uno del Sistema Bancario Nacional. En el resto del artículo no se le asignan funciones a FONAFIFO.

Posteriormente por Decreto Ejecutivo #24652-MIRENEM, se crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y se le asignan las funciones de Administración Forestal del Estado; en cuanto al control y fomento forestal. Las de financiamiento se le asignan a FONAFIFO y las de enlace entre MINAE y el sector forestal civil a la ONF.

Hasta aquí es importante recapitular con las siguientes observaciones de la Ley Forestal:

- a) Se rescatan del objetivo los siguientes atributos que le asignan propósito a la Ley:
  - Vigilar<sup>1</sup> por la conservación de los bosques.
  - Vigilar por la producción, aprovechamiento e industrialización sostenible de los recursos forestales.
  - Vigilar para que las actividades silvícolas generen empleo e incremento del nivel de vida de la población rural.
- b) El segundo componente del objetivo es explícito en la prohibición de la tala en áreas protegidas estatales solo se permiten labores de investigación, capacitación y ecoturismo aprobados por el MINAE.
- c) En síntesis las funciones le dan carácter de “administración” de los recursos forestales a la AFE y se pueden resumir a grosso modo así:

---

<sup>1</sup> El verbo usado es velar que en sus dos acepciones etimológicas latinas devienen de “vigilāre” y “velāre”. Se entiende su uso en este texto legislativo como la acción de cuidar, solícitamente, de algo.

- Conservación de recursos forestales.
  - Aprobación de planes de manejo forestal.
  - Administrar el Fondo Forestal.
  - Establecer vedas forestales.
  - Control forestal.
  - Evaluación de recursos forestales.
  - Promoción de información y formación forestal.
  - Cuidar de la salud de los bosques.
  - Promover financiamiento forestal.
  - Promover la certificación forestal.
- d) SINAC es el responsable de ejecutar estas funciones de Administrador Forestal. El Director de SINAC es la autoridad inmediata y el Ministro es la autoridad superior.
- e) MINAE y SINAC delegan las funciones de AFE en las gerencias, en las direcciones regionales, en las 33 oficinas subregionales, en FONAFIFO y en ONF.
- f) La ONF fue creada como un organismo de representación civil de carácter público para proponer políticas forestales a MINAE y representar a las organizaciones civiles en FONAFIFO.
- g) FONAFIFO sí está bajo la rectoría de MINAE, más no queda claro su vinculación estructural con SINAC. SINAC no tiene representación directa en FONAFIFO, sino que esta representación le corresponde a MINAE y el Ministro es el que designa.

La Ley Forestal legisla para la creación de políticas positivas o afirmativas en los siguientes items:

- Expropiación de propiedades para la conservación
- Creación del Impuesto Forestal y transferencia de un 10% de su recaudación a la ONF
- Transferencia de 40% del valor de los decomisos de madera a la ONF
- No se permite el cambio de uso del suelo en áreas con bosques
- Planes de Manejo del Bosque para aprovechamiento
- Regencias Forestales
- Certificado para la Conservación del Bosque
- Excepción de permiso de corta en Agroforestería y Reforestación
- Incentivos para la reforestación como exención de diversos impuestos
- Permisos de transporte de madera
- Definición de áreas de protección en propiedad privada
- Prevención de incendios forestales
- Protección contra precarismo en tierras forestales

- Establecimiento del Fondo Forestal
- PSA con fondos de un tercio de impuesto a los combustibles; modificado posteriormente en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, quedando como un 3.5% del impuesto único a los combustibles.
- Condición de residente a inversionistas extranjeros

La AFE, además de las funciones asignadas por Ley, debe también crear políticas y normativas para hacer posibles estas acciones afirmativas. Para ello descansa su accionar en el SINAC con sus gerencias y las direcciones regionales, en FONAFIFO, con la cooperación de la ONF y con la cooperación de los llamados Consejos Regionales Ambientales creados en la Ley 7554 de 1995 y que le da un papel importante a la sociedad civil.

El problema fundamental es que existe confusión sobre la definición institucional de la AFE. Esto es importante reseñarlo ya que tales definiciones distintas son evidencias de los problemas de coordinación intrainstitucional e interinstitucional para la implementación de políticas forestales. Algunas de las respuestas a la pregunta, ¿Qué es AFE? fueron las siguientes:

- *La AFE en realidad no existe, la desaparecieron como respuesta a las presiones de los Planes de Ajuste Estructural.*
- *La AFE es virtual y sus funciones están repartidas y diseminadas sin un ente que controle y coordine la ejecución de las funciones que le da la Ley.*
- *La AFE según la Ley es MINAE en su conjunto, o sea que las funciones deben ser cumplidas por el Ministerio como tal.*
- *MINAE le asignó el cumplimiento de las funciones de AFE al SINAC y sus Áreas de Conservación.*
- *AFE es un conjunto de funciones regidas por el Ministro y que deben cumplir el SINAC, FONAFIFO, ONF y OCIC.*
- *AFE no es un órgano o entidad, es un concepto de planificación y administración diluido en SINAC y FONAFIFO.*
- *AFE es un sistema en que MINAE es el ente rector y SINAC, FONAFIFO y ONF son satélites.*
- *La AFE en la práctica queda en SINAC solo como oficina de control de la antigua DGF.*
- *AFE quedó diluida en las 33 oficinas subregionales de MINAE. En la cotidianidad todas estas subregiones hacen las funciones de la AFE según las directrices del Director del SINAC, de los Directores Regionales y en su propio criterio conforme interpreten la Ley Forestal.*
- *La AFE no es un concepto, es simplemente una figura jurídica que garantiza al Estado la regencia en materia de bosques.*

En resumen, el problema del marco institucional y su capacidad para la ejecución del PNDF es que la institucionalidad es confusa en la definición de su estructuración, función y composición.

Su estructura es definitivamente virtual a nivel central y a nivel regional se concreta en las acciones cotidianas de las Áreas de Conservación. Sus funciones se reparten entre diversas instancias y con reiteración de algunas de ellas. Su composición es también un problema, porque para unos solo es SINAC, para otros SINAC más FONAFIFO, para otros es SINAC más FONAFIFO y la ONF.

Para la ejecución del PNDF es necesario que se invierta en aclarar estas confusiones y en definir las funciones, estructura y relaciones intrainstitucionales entre el SINAC, FONAFIFO y la ONF.

Para efectos de este trabajo el consultor parte del supuesto que la AFE es MINAE y que SINAC y FONAFIFO son órganos ejecutores de las políticas que emanan de las funciones definidas por la Ley Forestal a la AFE. La ONF es un órgano de representación civil que coadyuva a la concreción de las políticas de la AFE y al fortalecimiento de la forestería en Costa Rica.

Estos tres organismos; SINAC, FONAFIFO y ONF serían entonces interdependientes entre sí, con la diferencia que los dos primeros están bajo la rectoría del Ministro y el último no.

A parte de este problema principal, existen otros que le restan capacidades a SINAC, FONAFIFO y ONF para implementar el PNDF. Ellos son los siguientes:

- a) Desde que se organizó el Ministerio de Ambiente y Energía, fueron fusionados el Servicio Nacional de Parques Nacionales, la Dirección de Vida Silvestre y la Dirección General Forestal. En este proceso de fusión se trató de unir en una sola visión ideológica a funcionarios con “*culturas laborales*” distintas como los llamados “*parquistas*” y los “*forestales*”. El proceso no ha concluido, aunque está muy avanzado y es posible que se logre una sola visión cuando ocurra el recambio generacional dentro de unos 5 años.

Esta situación repercute dentro de MINAE-SINAC y en las relaciones intrainstitucionales con FONAFIFO y ONF. La situación es simple y hay que plantearla como tal; los asuntos de la protección de bosques tienen buena acogida dentro del MINAE y los asuntos de la producción forestal deben pasar por más intensas negociaciones políticas. Sobre la protección, los acuerdos internos son fáciles relativamente y sobre producción forestal son un poco más difíciles.

Las siguientes tres preguntas que hizo Ronnie del Camino en el pasado Congreso Forestal, se las hacen en MINAE desde distintas perspectivas.

- *¿El PNDF es un plan de quién?*
- *¿Es solo un plan del gobierno o es solo un plan de los propietarios de bosques y los industriales?*



- *¿Hasta que punto es un plan de las organizaciones conservacionistas?*

Mientras el PNDF no sea visto y apropiado por los funcionarios de MINAE-SINAC como un instrumento que integra intereses de protección y de fomento productivo, el mismo no tendrá suficiente espacio político para desarrollarse.

- b) La AFE finalmente está conceptualizada como un esquema de administrador o vigilante de la “*cosa forestal*”. Sin embargo, el PNDF está conceptualizado como un proceso de planificación para el fomento. Las acciones de política estratégica que devienen de las seis áreas, sus objetivos y metas del PNDF requieren de una AFE más que administradora y vigilante. Si el concepto de administrador no cambia, pues el espacio político para la instrumentalización del PNDF se reduciría probablemente a asuntos muy vinculados con ese concepto como el del control de la tala ilegal, financiamiento para PSA-Protección y el desarrollo de Sistemas de Información Geográfica para valorar la situación de la cobertura forestal.
- c) Entre MINAE-SINAC, FONAFIFO y ONF hay problemas de representación institucional de orden estructural que podrían dificultar la puesta en marcha del PNDF. FONAFIFO está bajo la rectoría del Ministro mediante un representante suyo en la Junta Directiva, más el SINAC no tiene vinculación directa en FONAFIFO lo que dificulta la comunicación y la coordinación.

Igualmente el SINAC no tiene representación en la ONF lo que dificulta la coordinación entre ambas instancias y le resta presencia política a ONF en SINAC y MINAE como un todo.

Asuntos como la instrumentalización de mecanismos financieros sostenibles para el desarrollo de una Forestería costarricense, posicionada como un rubro económico importante en las cuentas nacionales es muy difícil que avancen si el Estado no logra articular su espacio de influencia en FONAFIFO y ONF.

- d) La Gerencia de Manejo y Desarrollo Sostenible, la ONF y FONAFIFO cuentan con buenos instrumentos de planificación interna, de diseño de políticas y estrategias de desarrollo y con personal idóneo para desarrollar su trabajo y comprometerse en la ejecución del PNDF. Sin embargo, hay un poco de debilidad en el peso político de ellas para influenciar la toma de decisiones en MINAE en cuanto al desarrollo de la Forestería.
- e) La ONF tiene graves problemas de sostenibilidad financiera para soportar los costos fijos y variables de operación y administración. Los supuestos de financiamiento mediante el Fondo Forestal no se han cumplido y no parece que sea viable destrabar o desatar el nudo gordiano que anteriormente se anudó con las impugnaciones a la legitimidad del impuesto forestal. Una activa y decisiva participación de la ONF en asuntos estratégicos como el Ordenamiento Territorial y la competitividad y posicionamiento del Sector

Forestal, requiere necesariamente de fondos permanentes de operación y administración. Igualmente, sin financiamiento sostenible no condicionado políticamente la ONF no podrá jugar su rol estratégico de concertador, componedor y enlace entre todo el Sector Forestal.

- f) La AFE está en la responsabilidad del SINAC. Este ente es un sistema bajo la planificación por procesos que integra horizontalmente a la Dirección del SINAC, a las tres gerencias (Áreas Silvestres Protegidas, Manejo y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Institucional), a las 11 Áreas de Conservación, a 33 Oficinas Subregionales y a las Comisiones Regionales Ambientales.

En el caso de las responsabilidades que asuma SINAC en la ejecución del PNDF, estas deben armonizarse con el resto de la planificación por procesos en que este organismo está trabajando desde hace varios años. La dificultad se centra en que el PNDF está diseñado por objetivos y metas, en cambio la planificación por procesos se hace por resultados, con base en funciones.

Asuntos como el Ordenamiento Territorial, el control y seguimiento de la sostenibilidad y los sistemas de información son propuestos en el PNDF y también han venido siendo objeto de trabajo en SINAC. Es necesario que se logre un alto nivel de empatía entre el PNDF y la planificación de SINAC, de tal manera que confluyan armoniosamente; de lo contrario el PNDF solo sería un documento de referencia para SINAC.

## **4.2 El Sector Forestal**

En la Ley Forestal N°7575 se cita continuamente al llamado “sector forestal”. Sin embargo; no lo define en su estructura, composición y función. Diversos documentos relacionados con la forestería costarricense citan obligada y frecuentemente al “sector forestal”, pero tampoco lo definen. Entre todos los interlocutores no hubo dos que coincidieran en definir ¿Qué es y quiénes son el *sector forestal*? De las distintas versiones se citan las siguientes, a modo de ejemplo:

- *“Es el sector empresarial que produce madera”.*
- *“Es el sector empresarial que produce y procesa madera”.*
- *“Es el sector empresarial que produce, procesa y comercializa madera”.*
- *“Es el sector productivo conformado por dueños de bosques, reforestadores, trabajadores forestales, profesionales forestales, aserradores, industriales, artesanos y comerciantes que trabajan con madera”.*
- *“Es el sector productivo de la madera, más los propietarios que protegen los bosques en sus fincas”.*

- *“Son el sector productivo, los ambientalistas más, MINAE”.*
- *“Son el sector productivo, los ambientalistas más todas las instituciones del Estado relacionadas con el tema de bosques (MINAE, AYA, ICE, IDA, CNP, MAG, CNFL, ESPH, universidades públicas), entre otros”.*
- *“Son los propietarios privados de bosques de protección, las empresas privadas que producen, procesan y comercializan madera, el Estado, las ONG ambientalistas, las organizaciones campesinas y los centros de producción de tecnología y conocimientos”.*
- *“Son las empresas privadas que tienen como su objeto principal de negocio los árboles y los bosques”.*

Ha llegado a tal grado la laxitud de la conformación, que los importadores de maquinaria para ebanistería y los importadores de madera y muebles son considerados como parte del Sector Forestal Costarricense. Otros también consideran como parte del sector forestal a los ambientalistas, conservacionistas y a los ecologistas.

¿Qué sentido tiene señalar este asunto? Pues que en el fondo los problemas de institucionalidad, de legislación y de políticas forestales podrían ser el resultado de esta conformación tan diversa y posiblemente con intereses económicos distintos.

El fundamento de esta confusión está posiblemente en la definición de *“lo forestal”*; que en su más latina definición significa lo relativo a los bosques y su aprovechamiento diverso. Sin embargo, los árboles que no están en bosques como los de parques urbanos, jardines, patios caseros, huertos de policultivo, potreros, cercas vivas, barreras vivas, pantallas visuales, carreteras y otros espacios, también forman parte del tema o materia forestal. De allí también que los árboles y los bosques no son sólo del interés directo de los llamados ingenieros forestales o de montes y de los empresarios que transforman la madera de los árboles, también le interesan a los paisajistas, a los viveristas, a los arquitectos, a los agrónomos, a los ganaderos, a los productores y consumidores de otros bienes y servicios de los árboles y el bosque, a los ecólogos, a los biólogos, y en general, a las comunidades humanas que piensan que el bosque y los árboles son importantes para ellos.

Es tan abierto el ámbito de *“lo forestal”* que bien cabe la pregunta: ¿entonces una plantación de mango, de naranja o de café es una plantación forestal? Resulta por ejemplo, que los ebanistas de Esparza compran a buen precio la madera de mango. Tiene muy buenas propiedades mecánicas para la confección de muebles y teñida da excelentes resultados. Como las plantaciones de mango se cortan a tala rasa cada cierto tiempo para hacer renovación, la madera se vende a los aserraderos. Los árboles de naranja y café, producto de la renovación, son vendidos como dendroenergéticos de buena calidad. Buena parte de los cafetales de Costa Rica están en complejos y ricos sistemas agroforestales que producen leña, postes, madera y biodiversidad.

Recientemente, la Municipalidad de San José ha estado planificando un gran proyecto de arborización de la ciudad capital y todos sus distritos. Están requiriendo de ingenieros forestales, ingenieros paisajistas, viveros de árboles con flores, investigación para el mejoramiento genético, técnicos en poda para la formación de árboles, profesionales en manejo de cuencas y en educación ambiental. De lo expuesto por el Sr. Alcalde Jhonny Araya no hay, duda que dicha municipalidad se convertirá en un importante actor del Sector Forestal; en el ramo que él llama Forestería Urbana.

Es preciso entonces dejar claro que *“lo forestal”* es un tema en el que están involucrados directa e indirectamente muchos actores, es un tema polifacético, multifactorial, polémico y es un tema en el cual hay derechos legislados y derechos de costumbre.

Los bosques y los árboles producen madera, aserrín de madera, leña, carbón, tintes, fibras, medicinas, saborizantes, aromas, esencias y aceites, ornamentales, protección de calidad y cantidad del agua, alimentos para la vida silvestre, biodiversidad, protección de suelos, captura de carbono, no-emisión de carbono y belleza del paisaje.

Todo ello deviene en que hay intereses económicos, estéticos y éticos diferentes en todos los actores que conforman el Sector Forestal; y todos son legítimos en el concierto de un marco legal que es la Ley Forestal. Tan legítimo es un grupo ambientalista que desea la protección total de los bosques, como una empresa forestal que maneja bosques para su aprovechamiento.

El marco institucional del Sector Forestal Costarricense está compuesto por un amplísimo conjunto de instituciones, unas muy consolidadas y fuertes y otras débiles y con problemas de existencia y supervivencia. Es tan amplio el sector que se puede dividir en subsectores y éstos a su vez en secciones. Todos interesados en el bosque y los árboles, pero con propósitos distintos.

Haciendo el esfuerzo de no caer en la omisión, se hará el intento de citar dichos subsectores:

A *Madereros de economía informal*: Es un subsector formado por cientos y probablemente miles de personas que tienen por objeto principal de su trabajo la transformación del árbol en madera. Entre ellos tenemos dueños de bosques, sierristas, peones, camioneros, aserradores y ebanistas. Ellos normalmente no tienen empresas legalmente constituidas, no llevan contabilidad en libros registrados y posiblemente no pagan algunos impuestos. Es un subsector estigmatizado, que se mueve en el filo de la legalidad y que no cuenta con apoyo formal de ninguna agencia de desarrollo.

B *Empresas privadas de economía formal*: Es un subsector en el que están involucradas miles de personas directa o indirectamente. Tienen como objeto primario de su gestión empresarial la madera en sus distintas fases de

transformación; aunque crecientemente se interesan por otros productos como los servicios ambientales, el turismo y productos no maderables del bosque. Este subsector está compuesto por dueños de bosque, reforestadores, transportistas, sierristas, silvicultores, operarios de aserraderos portátiles. Cuando hay empresas de crecimiento vertical como Maderas Cultivadas de Costa Rica, Pórtico o Panamerican Woods también se integran los obreros de la industria en que ellos terminan su producto.

Estas empresas pagan impuestos, tienen libros contables, llevan registros de producción, tienen protocolos de campo y pertenecen al sector formal de la economía. Muchas de ellas están bajo regímenes de certificación SFC o de normas ISO. Una buena parte de ellas pertenecen activamente a la Cámara Costarricense Forestal; institución muy consolidada políticamente.

- C *Organizaciones campesinas forestales:* Son decenas de ellas distribuidas en todo el país. Son cooperativas agrícolas, empresas comunitarias de autogestión, asociaciones de desarrollo indígenas, centros agrícolas cantonales, asociaciones forestales y federaciones campesinas. La mayoría de ellas tienen el tema forestal como complementario de otros temas agropecuarios en que están involucrados. En el tema forestal se ubican como reforestadores de pequeña escala, manejadores de bosque, pequeña industria de aserrío y servicios ambientales. Una buena parte de ellas pertenecen a la Junta Nacional Forestal Campesina y también otras están ligadas a la Asociación Consejo Indígena Campesino Forestal Centroamericano.
- D *Industriales y artesanos de la madera y otros subproductos del bosque:* Son miles de personas en la industria de aserrío, los fabricantes de muebles, los artesanos en madera y otros subproductos del bosque. No hay un dato certero, sin embargo, las ebanisterías de Costa Rica se cuentan por miles y tienen normalmente un buen nivel tecnológico con acabados de gran calidad. Los aserraderos han sido más tradicionalistas y su nivel tecnológico un poco más bajo, sin embargo la realidad de la demanda los está obligando al cambio. Muchos de ellos pertenecen a la Cámara Costarricense Forestal y a JUNAFORCA.
- E *Comerciantes de maquinaria forestal y mueblerías:* Son empresas formales que se dedican a la importación de motosierras, aserraderos portátiles y fijos, repuestos, herramientas, equipo pesado, equipo de carpintería y ebanistería, materiales para tratamiento de la madera e insumos en general para la pequeña y gran industria maderera. Algunas de esas empresas tienen esta actividad como complementaria, pero otras están centradas en el tema. Pertenecen a varias Cámaras como la de Comercio, la Forestal o la de Industria.
- F *Importadores de madera y productos acabados:* Es un subsector reciente, pero con poder económico. Ha nacido fundamentalmente al calor de los tratados de libre comercio, a las políticas de apertura y globalización. Importan

madera semiprocesada, moldurada, puertas, muebles, aglomerados y artesanía. Han incursionado fuerte en el sector de la construcción y posiblemente sus actividades comerciales de importación se expandirán al surtido de madera para mueblerías y ebanisterías.

- G *Investigación tecnológica y educación:* Todas las universidades públicas, el INA, el CATIE, el IICA y otros centros de enseñanza han desarrollado desde los años 80 del siglo pasado un bagaje exitoso en investigación sobre bosques, reforestación, manejo de bosques, industrialización de la madera y servicios ambientales. El desarrollo de tecnología también ha sido un campo de buen desarrollo en estos centros de investigación y desarrollo.
- H *Ecologistas y ambientalistas:* Es un subsector formado a partir de los finales de la década de los 80 del siglo pasado. Son grupos de personas generalmente de clase media rural y urbana, con buen nivel de estudios y de información. Se dividen en ambientalistas y ecologistas, que no son necesariamente lo mismo, aunque se confunden. Los ambientalistas abogan por mantener los bosques con la menor acción antrópica y los ecologistas, tienen una visión más humanista ya que el Homo Sapiens lo toman como parte del ecosistema. En años recientes estos grupos se han consolidado como buenos en el manejo de la antesala política y con una organización federativa llamada FECON, cada vez más consolidada.

Con respecto a los bosques, el centro de su gestión política es la protección absoluta de los existentes, el desincentivo al manejo de los bosques en terrenos privados y la crítica a la plantación en bloques compactos de monocultivo de teca y gmelina.

- I *Instituciones públicas:* Son todas aquellas ligadas al tema de bosques por distintas razones. El ente rector en la materia es el MINAE, sin embargo hay otras instituciones ligadas por las siguientes razones:
- MAG: Atiende el desarrollo agropecuario y los árboles son parte del mismo.
  - IDA: Distribuye tierras campesinas y esas tierras generalmente tienen bosques o son de vocación forestal.
  - CNP: Financia programas de reconversión productiva de ganadería y granos básicos a nuevas actividades.
  - CAC: Son agrupaciones de productores de carácter paraestatal y vinculadas al MAG. Han trabajado en reforestación.
  - SEPSA: Es el organismo encargado de la planificación del uso del suelo.
  - SBN: El Sistema Bancario Nacionalizado está ligado con crédito a la industria de la madera (mueblería, ebanistería y artesanía) y en especial el Banco Nacional de Costa Rica que administra el fideicomiso de FONAFIFO.

- ICE: Administra cuencas productoras de electricidad, ha producido 7 millones de árboles y ha plantado directamente 5 mil hectáreas. Es un cliente potencial para pagar servicios ambientales.
- CNFL: Otra compañía eléctrica que maneja cuencas, siembra de árboles y es un cliente de servicios ambientales.
- ESPH: Compañía aguadora y eléctrica que maneja cuencas y paga servicios ambientales.
- AYA: Compañía aguadora que maneja cuencas y es un excelente cliente potencial de PSA.
- ICT: Fomenta el turismo ecológico, profundamente ligado a los bosques.
- MINISTERIO DE HACIENDA: Decisor final en temas como PSA y otros incentivos a los bosques.
- COMEX: Ministerio que apoya el comercio internacional de nuestros productos forestales.

J *ONG de desarrollo y conservación:* Algunas de ellas como el Centro Científico Tropical fueron de las primeras instituciones que en los años 60 empezaron a hablar y luchar por la protección de los bosques y por sustentar alternativas productivas en lo que ahora se llama Desarrollo Sostenible. Junto con ella están la Organización de Estudios Tropicales, World Wide Fund for Nature, The Nature Conservancy, Conservación Internacional, Amigos de la Tierra, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Fundación de la Cordillera Volcánica Central, Funde Cooperación, Fundación de Parques Nacionales, INBIO, CEDARENA, FUNDATEC, Fundación Neotrópica, entre otras.

Todas han apoyado el desarrollo de la Forestería costarricense por medio de la promoción de estudios científicos, foros de discusión, proyectos de desarrollo sostenible y educación ambiental.

K *Cooperación internacional:* Subsector determinante en el desarrollo de la Forestería desde los años 80 y sobre todo en los 90 del siglo pasado. Organismos de cooperación internacional como el AID (hoy CRUSA), FAO, GTZ, UE, GEF, BID, BM, PNUD, ODA, DANIDA, NORAD, ECOOPERATION, HIVOS y otros han sido actores de primera línea como financistas de diversas iniciativas y alentando agendas de desarrollo forestal congruentes con sus propias agendas.

L *Profesionales ligados al tema árboles y bosques:* Sin este subsector posiblemente el desarrollo que hoy muestra Costa Rica al mundo en el campo de la Forestería (conservación y producción de bosques) no hubiese sido posible. Costa Rica cuenta con cientos de ingenieros forestales, biólogos y botánicos que están ligados íntimamente al tema de los bosques. También hay tecnólogos, químicos, administradores, científicos sociales, economistas, geógrafos e informáticos que dedican su vida laboral al desarrollo de la

Forestería en Costa Rica. Muchos de ellos son consultores internacionales y atraen divisas al país de esta manera.

El sector forestal institucionalizado es muy amplio, pero más amplio se hace cuando se le incluye al sector no institucional y de economía informal como dueños de fincas, viveros, industriales de todo tipo, operadores de maquinaria pesada, trabajadores forestales, artesanos y comerciantes. O sea, que el *Sector Forestal Costarricense* es un espectro de intereses, propósitos, instituciones, negocios y personas. Su atributo más importante es la diversidad.

Ahora bien, en un intento de facilitar la negociación política, algunos han planteado específicamente la existencia de un *Sector Forestal Privado Productivo*, al cuál pertenecerían la ONF, la CCF y JUNAFORCA. Esta reducción ha facilitado la negociación, pero no la ha resuelto del todo porque las decisiones sobre la materia forestal son de la incumbencia de todos los sub-sectores involucrados. Todos de una u otra manera, directa o indirectamente, tienen intereses particulares en el tema forestal y desean que dichos intereses sean tomados en cuenta y sean apoyados.

Sin embargo existen instituciones privadas y públicas, así como personas físicas que tienen intereses más definidos y establecidos alrededor del tema de los árboles y los bosques. Estos actores aparecen de una u otra manera en la definición del rumbo del campo forestal y una cuarentena de ellos han conservado actuaciones frecuentes y destacadas (anexos A y B), tanto que mucho de los resultados actuales de la situación forestal de Costa Rica se deben en gran medida a la actuación de estas personas que han conformado el círculo más estrecho en la toma de decisiones, en la definición de políticas y en la legislación forestal. A su vez dentro de este círculo existe otro más pequeño en que hay actores cotidianos de la historia forestal. En ellos ha estado casi todo el peso de los que ha sucedido hasta ahora.

#### **4.3. Mapa de actores**

Un mapa de actores es una carta de orientación que ubica el lugar que ocupan las instituciones. Obviamente tienen puntos cardinales y áreas no definidas o borrosas por falta de información de base. Esta carta tiene divisiones administrativas y sectoriales, así como vías de comunicación.

El mapa de actores tiene como objetivos la identificación de: a) los actores, b) las relaciones entre ellos, c) los nodos de relación d) puntos cardinales y, e) la magnitud de dichos actores (distinción de rangos). En la siguiente página se presenta un mapa de los actores principales del sector forestal.



AQUÍ VA EL MAPA DE ACTORES NUEVO

Observando el mapa podemos apreciar que posiblemente hay más actores en los campos de la cooperación internacional y en el de las organizaciones ambientales que se ocupan y preocupan del tema de los árboles y el bosque. Además, es importante anotar que aunque aumente su número siempre se mantiene la característica que son pocas sus relaciones estructurales y hasta coyunturales con el Sector Productivo o Privado.

Hay otros dos sectores sociales que aparecen muy desvinculados entre sí y con otros actores. Los agricultores vinculados a UPANACIONAL tienen una relación directa con los árboles y no aparecen frecuentemente con vinculaciones multilaterales en el tema. Algunos de esos agricultores de UPANACIONAL también están vinculados con JUNAFORCA. Los indígenas a pesar que juntos son dueños de más de 250.000 hectáreas de bosque, tampoco mantienen vinculaciones importantes alrededor del tema con otras organizaciones.

Por otro lado, aparecen en el espacio social en que se realiza la forestería núcleos y agrupamientos institucionales muy definidos. En un punto cardinal ligado a la generación de conocimiento se encuentran las universidades y otros centros de investigación y docencia que mantienen continuas relaciones entre sí, realizan actividades conjuntas, intercambian información y han jugado un papel trascendental en el desarrollo de la forestería costarricense. Los profesionales que trabajan en los puntos cardinales restantes han sido educados y formados por este punto cardinal. Muy ligado están con ellos los organismos de cooperación internacional.

En el sector privado el agrupamiento se da fundamentalmente en torno a la Cámara Costarricense Forestal y a la Junta Nacional Forestal Campesina, dos organismos de tradición y experiencia indudable en la gestión política. Sin embargo, hay núcleos que gravitan por sí mismos por su poder económico y sus relaciones políticas. Las relaciones de este subsector son directas con MINAE y el Estado en general e indirectas con los organismos internacionales de financiamiento.

En el Estado hay un agrupamiento entorno a MINAE, pero interesantemente parece que FONAFIFO juega más un papel de intermediario o de espacio de confluencia entre todos los sectores, es uno de los nodos de relación más importantes. La ONF aparece más cerca del Sector Forestal Privado y ello seguro es producto de su constitución legal, del proceso de definición de su identidad institucional y su relación estratégica con la CCF, JUNAFORCA y CODEFORSA.

Muy interesante es el agrupamiento estrecho entre los organismos internacionales. Ellos mantienen continuas relaciones estructurales de cofinanciamiento y de alianzas estratégicas para impulsar agendas de común acuerdo. Sus vinculaciones más directas son con el Estado (MINAE y MAG) y con los centros de investigación y enseñanza. En la década pasada tuvieron activa presencia en la sociedad civil y con el sector privado la vinculación ha sido débil y mediada por el Estado.

En el mapa hay una autopista en la que confluyen muchas radiales. MINAE es el destino de dicha autopista, todos los sectores y núcleos mantienen fortísimas relaciones estructurales con este Ministerio. Entre otras razones, MINAE es el nodo de todas las relaciones por lo siguiente:

- a) Ejerce la Administración Forestal del Estado.
- b) Ejerce la administración de la energía que el país necesita.
- c) Ejerce la administración de la minería de cualquier tipo.
- d) Vigila la contaminación ambiental, para evitarla.
- e) Promueve la conservación de todos los recursos naturales por medio del desarrollo sostenible.
- f) Administra los parques nacionales y otras áreas protegidas legalmente.

Estas siete funciones las realiza mediante ejercicios de control, administración, vigilancia, promoción, fomento y fiscalización. MINAE es el que “*da permiso*” o el que acusa ante las autoridades correspondientes en materia administrativa o penal. En materia forestal no hay duda de su rol central y rector. Los árboles y los bosques producen diversos bienes y servicios con consumidores nacionales y extranjeros. Hay entonces, un público diverso que le demanda al Estado -en este caso a MINAE- una política pública que garantice la satisfacción de las necesidades de todos.

Sin embargo, todo este público no aparece en el mapa de actores directos, algunos están invisibilizados o su imagen es borrosa. O bien, no les interesa aparecer en este mapa, explícitamente. Dentro de estos actores que también tienen intereses en “los árboles” y que no aparecen claramente en el mapa están:

- a) Los empresarios turísticos con bosques o que usufructúan bosques nacionales. Algunos de ellos si forman parte de la Red de Reservas Privadas.
- b) Los productores de carbón vegetal.
- c) Los llamados despectivamente “*madereros*” (sierristas, transportistas, comerciantes).
- d) Los muebleros. Algunos tienen vinculaciones con la CCF y la ONF.
- e) Los artesanos (madera, lianas, bejucos, flores, entre otros).
- f) Los interesados en medicina natural.
- g) Los viveristas.
- h) Las compañías aguadoras e hidroeléctricas privadas.

Sin embargo, a la hora de redactar legislación forestal y ambiental en general, o cuando se diseñan políticas públicas, sí aparecen de muchas maneras para presionar en su beneficio. Esto es especialmente cierto en el sub-sector de economía informal que aprovecha árboles y bosques para producir madera. Ellos no aparecen claramente en el mapa, porque no son formalmente evidentes; sin embargo, tienen mucho poder económico y político a nivel local y regional

(espacios reales y cotidianos en donde se concretan las relaciones de poder) e incluso a nivel nacional.

El mapa presenta puntos cardinales e hitos muy claros. También es clara la autopista que comunica a MINAE con todos los actores. Sin embargo, no son claros los caminos que comunican a varios actores institucionales entre sí, ya que algunas de estas veredas son informales. Pero lo más importante es que existe un conjunto de personas y empresas que hacen aprovechamiento de los árboles de manera informal, y muchas veces ilegal, que no tienen ubicación clara en el mapa. Ese conjunto está compuesto por cientos o miles de personas y tiene un gran peso laboral y económico. Mientras este actor no aparezca formalmente en el mapa, el escenario será indefinido y la ruta para encontrar un acuerdo sobre la forestería nacional será más difícil. Hay mucho trabajo por delante para que este subsector se incluya en un esquema de economía formal y legal. Seguramente su experiencia laboral será de provecho para todos.

#### **4.4. Una visión desarticulada**

Todas estas circunstancias y hechos provocan la existencia de una gran cantidad de visiones distintas y la inexistencia de una visión compartida y articulada. La plurivisión no es un problema, sino que es importante como estrategia de sobrevivencia: en la diversidad está la riqueza. Pero también es necesario encontrar un punto de encuentro; una visión compartida, una agenda común que satisfaga todos los intereses particulares.

En Costa Rica, hay una convivencia de distintas etnias y sectores socioeconómicos con visiones sobre el desarrollo un tanto diversas, pero en su conjunto tenemos visiones compartidas como el régimen de derecho, el sistema democrático, el pacifismo, el igualitarismo, la libertad de expresión y el sistema de solidaridad social.

Las distintas opiniones que se escuchan frecuentemente sobre lo forestal, devienen de intereses y posiciones diferentes en el mapa institucional, las más relevantes que se pueden recoger son las siguientes:

- a) *El bosque está en peligro por la tala ilegal y a MINAE le asiste la responsabilidad de controlar y fiscalizar al sector forestal para detener la deforestación.*
- b) *La responsabilidad sobre la tala ilegal la tiene el MINAE y el Estado en su conjunto que con tanta regulación aumenta los costos financieros de operación y ello provoca el comercio ilegal. La solución a la tala ilegal es la desregulación y la eliminación de normativa.*
- c) *La tala ilegal se puede detener sí el Estado fomenta financieramente los planes de manejo sostenibles y certificados.*

- d) *La tala ilegal se detiene si el Estado otorga subsidios y crédito adecuado para la reforestación que produzca madera de manera sostenible.*
- e) *La reforestación en plantaciones compactas con especies exóticas no es conveniente para la estructura de mediana y pequeña propiedad rural de Costa Rica, ni para la conservación de la biodiversidad. Lo conveniente es la reforestación o la aforestación en bloques pequeños de especies nativas, en sistemas mixtos o en sistemas agroforestales.*
- f) *La total apertura a la importación de madera y de artículos de madera, sin ninguna regulación ni arancel es lo que permitirá que deforestar el bosque no sea económicamente atractivo. Además, la reforestación sólo se haría en tierras de altísima calidad, con especies de alto rendimiento y por empresas muy eficientes, que no necesitarían ayuda del Estado más que en el plano de la desregulación arancelaria, laboral, tributaria y ambiental.*
- g) *El Estado no debe alcahuetear con financiamiento el manejo legal o ilegal del bosque. Al que desee reforestar se le debe ayudar y a los madereros ilegales hay que hacerles caer el peso de la Ley. Hay que garantizar la plena conservación de los bosques.*
- h) *Macroeconómicamente el bosque y los árboles son más rentables para el país en sus diversos bienes y servicios no maderables. Hay que sustituir el uso de la madera por otros materiales para que se conserven y expandan los bosques. El PSA-Protección hay que venderlo y promoverlo para que el costo de oportunidad de conservar sea más alto que el de talar.*
- i) *La corta del cualquier árbol y de cualquier procedencia (bosque natural, bosque artificial, agroforestal) debe ser prohibido y perseguido por el Estado. Incluso la reforestación sólo debe hacerse con especies nativas para fines de conservación de biodiversidad o protección de cuencas.*
- j) *La reforestación es un cultivo y como tal debería ser regentada por el MAG y no por MINAE.*
- k) *La protección total de todos los bosques que nos quedan en tierras del Estado y en tierras privadas más la reforestación con especies nativas y exóticas de alto rendimiento es lo que corresponde. El manejo de bosques (legal e ilegal) debe prohibirse.*
- l) *La protección total en tierras del Estado, el manejo sostenible de bosques con certificación internacional y la reforestación con teca y melina es el camino correcto. La madera es la mejor riqueza del bosque y el árbol.*

De una u otra manera, se han colocado estas opiniones en una falsa disyuntiva: Producción de madera versus Conservación de los árboles. Es falsa porque el silogismo de cualquiera de las dos tesis no es perfecto; verbigracia:

Fisiócratas

- A.** Los bosques en propiedad privada son del dueño.
- B.** El bosque tiene un valor de cambio mediante una mercancía que es la madera.
- C.** La riqueza y plusvalía de una propiedad con bosque está en la

madera; hay que explotarla según los costos de oportunidad.

Ambientalistas

- A. Los bosques no nos pertenecen, son del orden natural.
- B. Los bosques son indispensables y la condición fundamental para la conservación de las especies silvestres.
- C. Cualquier acción antrópica interviene negativamente en el ciclo natural de las especies silvestres.

Ni la madera es la única riqueza económica del bosque, ni la conservación es producto de la ausencia de intervención de la especie *Homo Sapiens*. Las modernas ciencias de la biología, la antropología, la economía y recientemente la ecología, nos demuestran que hay riquezas alternativas y complementarias en el bosque y que la acción de las culturas actúan también como factor fundamental de conservación. Incluso; que se puede producir madera conservando los bosques.

Estas 12 opiniones no son ni del todo falsas ni del todo ciertas, el problema es que a veces se presentan como excluyentes. Cada una de ellas saca a un sub-sector o a un actor del escenario y ello no es viable política y económicamente. El agravante es la intolerancia que uno y otros actores tienen sobre la visión del “otro” y la incapacidad para pensar en un “nosotros” que nos contiene a todos, incluyendo los particulares intereses económicos, estéticos, éticos y políticos de cada subsector.

Estas opiniones no tienen una articulación lógica e institucional. La debilidad de la institucionalidad del *Sector Forestal Costarricense* radica en que no hay una visión compartida y articulada. Esta es la opinión del consultor, compartida también por algunos interlocutores y por otras opiniones<sup>1</sup>

Todo esto, nos remite inmediatamente a la enorme dificultad que ha tenido y tiene MINAE y el Estado en su conjunto para legislar, diseñar políticas y administrar la

---

<sup>1</sup> “...(el futuro forestal) depende fundamentalmente de decisión política...consensuada por partidos, sectores y actores, con una visión a largo plazo y no cambiante de acuerdo a cual gobierno maneja el país y/o cual ministro maneja el sector”. Ronnie del Camino. *Ponencia el Sector Forestal en el año 2020. IV Congreso Nacional Forestal. Setiembre, 2003.*

*El Sector Forestal como un todo no tiene un criterio claro y uniforme de lo que debe ser una visión o estrategia nacional de fomento que promueva la competitividad del sector...hay deficiencias en la visión estratégica en la toma, en la transparencia, en la coordinación, en las instancias de concertación y en el análisis de los instrumentos. Guillermo Arias y Raúl Solórzano. Cambios urgentes para la transformación del Sector Forestal. Setiembre, 2001.*

“*cosa forestal*”. Como mediador entre todos los distintos intereses públicos, hasta ahora MINAE ha tenido una buena labor, pero no ha estado exenta de dificultades y de críticas fuertes por parte de diversos sectores. El problema es que las demandas tienen intereses distintos y a menudo irreconciliables, es entonces que MINAE pasa por dificultades para satisfacer a todos.

En una administración gubernamental de turno se reflejan las contradicciones de todos los sectores sociales y económicos que conformamos el Estado Nación Costarricense. Las visiones diversas también tratan de posicionarse en los mandos medios y altos de MINAE, en cualquier gobierno. Esto no sólo es inevitable, sino que forma parte del juego democrático. En los últimos 20 años las tesis y posiciones más moderadas del conservacionismo son las que han primado, sin que los sectores que responden a los intereses empresariales hayan dejado de influir. No hay duda que JUNAFORCA y la CCF fueron fundamentales en la aprobación de la actual Ley Forestal.

Sin embargo, este juego político ha llevado a que el Estado en su conjunto y, MINAE en particular, tengan una oferta desarticulada producto de visiones no compartidas en su interior. Lo forestal es visto de manera distinta en la institucionalidad pública, y aún en el propio MINAE, ello se expresa en frecuentes cambios de políticas y en actitudes cotidianas del aparato gubernamental como por ejemplo que un ministro promueve el manejo del bosque y el siguiente promueve lo contrario.

También se expresa en una realidad tácita (o sea que no se expresa exteriormente pero que todos reconocen interiormente) que es la dificultad para compartir visiones entre funcionarios que vienen de dos culturas laborales distintas: la de las antiguas oficinas de Servicio de Parques Nacionales y la de la Dirección General Forestal. Hay que reconocer el enorme esfuerzo que han realizado en el SINAC para superar este asunto mediante la planificación por procesos. No hay duda que esta metodología es la apropiada para enfrentar disoluciones y refundaciones institucionales, pero también es cierto que las funciones de la Administración Forestal del Estado se han tornado virtuales a nivel central y descoordinadas a nivel nacional. Ello lo resienten algunos sub-sectores del Sector Forestal Costarricense y anotan que las reglas se tornan difusas y cambiantes.

Visiones no compartidas entre todo el Sector Forestal y visiones no compartidas al interior del Estado provocan frecuentemente problemas de coordinación intrainstitucional e interinstitucional, y sobre todo, debilidad de las instituciones. Instituciones con problemas de visión y de foco por supuesto que pierden fuerza en sus actuaciones políticas.

Esta es la opinión externa de un consultor originario de las ciencias sociales y que no ha tenido vinculación estructural con el proceso de desarrollo de la Forestería costarricense y que su relación más importante ha sido en el tema de la Certificación FSC, como auditor. Esta opinión es el fruto de la reflexión a partir de

las diversas consultas y de la revisión documental que se realizó para este trabajo de consultoría.

Una opinión y posición más centrada tienen los miembros del Comité Asesor del Proyecto TCP/COS/281 (A) MINAE/ FAO y que procura elaborar el plan de acción para la ejecución del PNDF. Ellos tienen muchos años de estar directamente involucradas en el tema forestal y representan a las tres instituciones que le dan seguimiento al PNDF; a saber MINAE-SINAC, FONAFIFO y ONF.

Ellos difieren de la opinión del consultor en cuanto que el problema de la institucionalidad necesaria para ejecutar el PNDF, sea la existencia o no de una visión compartida y articulada de todo el Sector Forestal. Claramente plantean que sí hay una visión compartida y que ella se logró en el proceso de discusión del PNDF, en el cual participaron decenas de personas de distintos subsectores.

La visión compartida del Sector Forestal Costarricense se centra en el área de ordenamiento de tierras forestales que persigue alcanzar una meta de un 70% ordenado como tierras forestales, de las cuales habría en protección absoluta (20.7%), en áreas de bosque a manejar (20.5%) y en áreas para recuperación, reforestación y regeneración (28%). O sea, que en el PNDF se logró una visión compartida que consiste en desarrollar una estrategia de ordenamiento de tierras forestales.

En su página 14 el PNDF dice expresamente:

*“El PNDF será la guía para catapultar al sector forestal costarricense hacia una mayor organización, competitividad y productividad (...)”*

*“El PNDF constituye la herramienta (...) para llevar adelante la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas en este campo, con miras a garantizar el manejo y desarrollo sostenible de los recursos derivados de los bosques del país”.*

“El PNDF pretende contribuir al desarrollo humano de los y las costarricenses, especialmente en áreas rurales, creando oportunidades para alcanzar un nivel de vida adecuado en armonía con el ambiente”.

En esta visión compartida entre diversos sectores se concluyó que el desarrollo de una mejor competitividad, un control de la tala ilegal, de financiamiento para el sector y de información basada en un organismo llamado SIREFOR, son las áreas estratégicas para lograr esta visión compartida de *“garantizar el manejo y desarrollo sostenible de los recursos derivados de los bosques del país”* mediante el ordenamiento territorial. El fortalecimiento institucional para ellos está enfocado en garantizar la capacidad de las instituciones para ejecutar esta visión compartida.



Para el Comité Asesor, el PNDF es el espacio idóneo para concretar y ejecutar esta visión compartida. MINAE-SINAC, FONAFIFO y ONF deben estar en capacidad de volcar su institucionalidad en el logro de los objetivos y metas propuestos.

Finalmente, ambas posiciones –consultor y Comité Asesor-lograron encontrar una posición intermedia para darle viabilidad a la propuesta de fortalecimiento institucional. Se trata en términos generales de la siguiente aproximación:

“El PNDF es un proceso de planificación que crea espacios de discusión, participación y decisión para construir una “visión- país” del desarrollo de una Forestería Sostenible, que una los intereses de la conservación y de la producción forestal. El ordenamiento territorial es el ejercicio técnico y político que permite esta articulación. La competitividad, el control forestal, el financiamiento, la información y el fortalecimiento de las instituciones serán los mecanismos que impulsen la construcción de una ‘visión- país’ al cabo de 10 años”.

Según esta aproximación, la visión de desarrollo forestal es un resultado estratégico del PNDF y no su punto de arranque. El ordenamiento de tierras forestales es el eje táctico para concertar, conversar, articular y coordinar intereses, opiniones y visiones diversas. No en vano el Área de Ordenamiento de Tierras Forestales es el primer punto del PNDF y el que se desarrolla más extensamente en el documento.

Resulta entonces, que el Área de Ordenamiento de Tierras Forestales, es el tema en que principalmente debe centrarse el fortalecimiento institucional. Los procesos de ordenamiento territorial se desarrollan en dos ámbitos que deben converger permanentemente: el político y el tecnológico.

Para el ámbito político se requieren destrezas, habilidades, conocimientos y capacidades en asuntos como la ejecución de mecanismos de participación, de consulta, de discusión, de disenso y consenso, de mediación, de arbitraje, de concertación y de negociación. El país ha avanzado muchísimo en el desarrollo de dichas capacidades y las instituciones encargadas del PNDF pueden tomar esa experiencia, además de la que ya tienen.

Para el ámbito tecnológico se requiere de destrezas, habilidades, conocimientos y capacidades en geografía, geomorfología, biología, forestería, informática, teledetección, cartografía, planificación, economía, estadística y ciencias sociales. El país cuenta con dichos recursos e instituciones directamente involucrados en la Forestería como el Centro Científico Tropical, el CATIE, FUNDECOR, ITCR, UNA, MINAE, FONAFIFO, SEPSA, ICE, AYA, EARTH, OET y la UCR tienen la plena capacidad tecnológica de apoyar este proceso que aportara la base científica para la discusión política.

Dice el PNDF en su página 23: “Precisamente la participación de los actores del Sector Forestal, de las comunidades y de los usuarios y usuarias de las tierras,

será el factor clave para avanzar en el ordenamiento territorial forestal en todos los niveles de acción, pero más aún al nivel local”.

Sobre esta misma línea de pensamiento anotó el Dr. Ronnie del Camino en el IV Congreso Forestal Nacional:

*“El futuro depende también de la necesidad de lograr un consenso entre los actores del sector recursos naturales, incluyendo en él a los partidarios de los bosques de protección, del manejo de bosques, de las plantaciones forestales, de los sistemas agroforestales, a los que quieren ver el árbol y el bosque mucho más integrados a la agricultura y la ganadería, a que se imaginan un país turístico en el mejor sentido de la palabra: con un turismo sostenible que beneficie principalmente al país y deje más divisas”.*

#### **4.5 La oferta y la demanda institucional**

No encontramos un estudio que se centre en el análisis de la demanda social o nacional hacia el Sector Forestal mismo. Sin embargo, en diversos estudios, encuestas, artículos de opinión y posiciones políticas se logra evidenciar las siguientes cuatro grandes demandas:

**A Producción de madera:** La madera además de ser un bien de cambio con usos múltiples para satisfacer necesidades básicas, es un artículo de prestigio social. A los costarricenses, además de necesitar de la madera, nos gusta la madera.

Las necesidades y los gustos han venido definiendo de una u otra manera el comportamiento del mercado. Maderas como el cocobolo, el guanacaste, cenízaro, el cristobal, el pino, el ciprés, el jaúl, la teca, la gmelina, el laurel, el cedro, la caobilla o el botarrama están dirigidas a necesidades, usos, gustos y clientes distintos.

El país necesita madera para la construcción de edificios y viviendas, para la decoración en espacios comerciales y habitacionales, para muebles, para la elaboración de artesanía, para el arte de la escultura, entre otros. Esas necesidades requieren de cantidades, calidades y especies distintas.

En Costa Rica hay una demanda permanente de madera. No estamos frente a la situación de otros países como Europa Central en que la moda posmodernista es no usar madera para muebles o viviendas.

**B Productos no maderables:** Tema del cual se discute mucho, pero del que se presentan pocos datos factuales que permitan dimensionar la demanda real. Se menciona entre estos productos demandados los siguientes:

- Carbón vegetal
- Leña para uso doméstico e industrial
- Postes vivos y muertos
- Frutos comestibles
- Aceites, resinas y esencias
- Lianas y bejucos
- látex
- Productos medicinales
- Productos ornamentales
- Tintes
- Varas y largueros rollizos
- Forraje para ganadería

Los tres primeros son más evidentes para el observador, habiéndose desarrollado algunos proyectos y estadísticas para el fomento sostenible de ellos. De los otros se tienen fundamentadas dudas que realmente estén generando una demanda importante.

- C. *Protección y conservación:* Distintas evidencias como las encuestas de opinión, la proliferación de grupos ambientalistas por todo el país, los contenidos de los currículos en primaria y secundaria, el discurso de los políticos, las decisiones políticas gubernamentales y en general las actitudes de las personas, muestran que hay un cambio cultural en Costa Rica con respecto al bosque y los árboles. Actualmente hay una fuerte inclinación a la protección de los bosques y de los árboles.

Los ciudadanos demandan del Estado y de la Nación una actitud y decisión a favor de la protección de los bosques. Las generaciones menores a 30 años y que son más de la mitad de los pobladores de este país, han sido educadas desde 1980 en otro paradigma en la relación hombre-naturaleza. El resultado es que la más importante masa de votantes potenciales entre los 18 y 30 años, tiene inclinación a votar por agendas ambientalistas. Los políticos saben que deben presentar pruebas de que también son ambientalistas.

Importante para evidenciar el cambio es este testimonio de un maderero sancarleño radicado en Guápiles:

*“De niño admiraba a mi papá cuando lograba montar una tuca en la cureña y jalarla con bueyes. Más tarde me hice maderero y me encantaba el oficio, con eso además me levanté económicamente y las fincas que tengo salieron de esa actividad. Pues resulta que en la escuela y el colegio a mis hijas les metieron en la cabeza que cortar árboles era pecado. Ellas hicieron una gran campaña en mi casa y convencieron a la mamá, para finalmente obligarme a dejar de ser maderero. Ahora resulta que soy ambientalista con una finca de 600 hectáreas de bosque con unas 100 en PSA. Vieras como tiene madera,*

*pero diay las chiquillas no me dejan sacar nada, que es que la quieren para turismo”.*

Las cuatro demandas históricamente han sido presentadas a MINAE de manera desarticulada, contradictoria y en muchas ocasiones antagónicamente. Para muestra sólo dos ejemplos:

-Hay una pugna fuerte por la aplicación de PSA, los ambientalistas desean el 100% para PSA-Protección y los productores desean una distribución equitativa entre protección, reforestación y manejo de bosque, como estaba establecido originalmente.

-Los ambientalistas desean que se prohíba del todo el aprovechamiento de bosques naturales mediante planes de manejo, los productores por el contrario desearían que se les apoye para mejorar tecnológicamente los planes de manejo y que se les brinden incentivos.

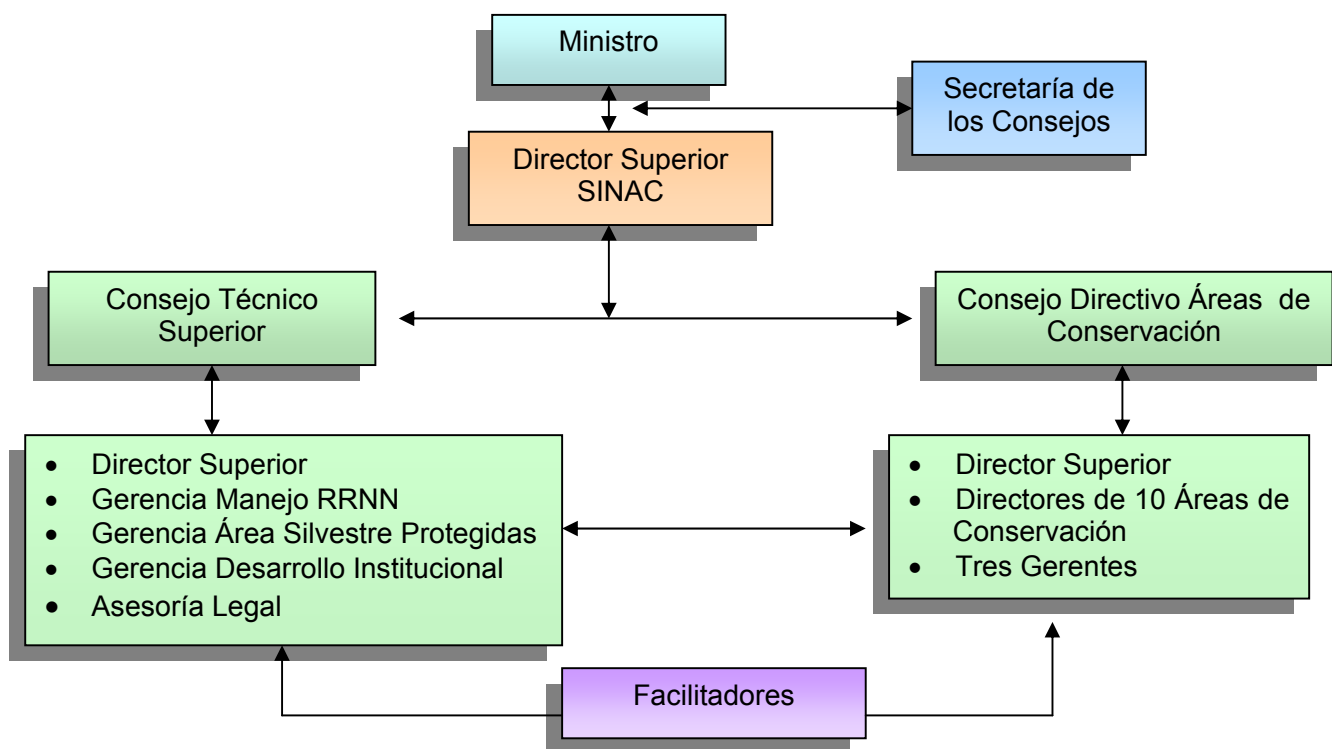
Evidentemente estas posiciones de la demanda, hacen que la oferta institucional de MINAE-SINAC y FONAFIFO tenga problemas para satisfacer a los clientes que se presentan con peticiones antagónicas. La ONF tiene menos problemas en este asunto, porque no es demandada, sino que es un canal de las demandas.

Es necesario referir aquí la planificación estratégica de cada una de las tres instancias para responder a la demanda. Revisaremos su oferta institucional:

#### **A. MINAE-SINAC-GMRN.**

MINAE atiende las llamadas agenda verde, agenda gris y agenda café. En la primera se centra en los temas de parques nacionales, vida silvestre y bosques. La segunda se centra en energía y minas. La tercera se centra en contaminación urbana.

La agenda verde ha sido la agenda histórica, la que le da identidad cultural y política y en donde se concentra personal y esfuerzos. La misma agenda se atiende por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El territorio nacional (terrestre y marítimo) se dividió en 10 Áreas de Conservación cada cual con una Dirección Regional y un Director Nacional para todo el SINAC. La estructura de mando es la siguiente:



La Gerencia de Manejo y Desarrollo Sostenible de Recursos Naturales es la que tiene menos personal y ha estado en un proceso permanente de definición de su rol e identidad institucional. Esta Gerencia está vinculada estructuralmente a ambos Consejos y depende del Director Superior de SINAC.

El PNDF está anidado dentro de esta gerencia y a ella se le ha sido asignada la responsabilidad que MINAE-SINAC asumió como parte del esfuerzo. Por ello se profundiza en su trabajo de planificación.

Independientemente del PNDF la Gerencia de Manejo y Desarrollo Sostenible de Recursos Naturales trabaja en las siguientes áreas estratégicas:

- Participación de la sociedad civil, gobernabilidad y municipalización
- Investigación, conocimiento y saber local
- Manejo y conservación de los Recursos
- Educación, capacitación y conciencia pública ambiental
- Promoción a la gestión empresarial y comercialización
- Derechos, legislación y política social ambiental
- Gestión institucional

Las mismas responden a las funciones que le asignó SINAC, tales como:

- a) *Establecer alianzas interinstitucionales para la descentralización de competencias en manejo y uso de RRNN.*

- b) *Mercadear investigaciones sobre manejo de biodiversidad.*
- c) *Establecer sistemas de información sobre biodiversidad.*
- d) *Promover alternativas productivas sostenibles.*
- e) *Controlar del uso de los RRNN.*
- f) *Dar seguimiento a la Estrategia de Educación Ambiental.*
- g) *Fomentar al desarrollo de modelos integrados de producción competitiva, rentable y sostenible.*
- h) *Fomentar la concertación en la definición de políticas ambientales.*
- i) *Revisar la legislación ambiental.*
- j) *Fomentar proyectos de manejo de plagas e incendios forestales.*
- k) *Fomentar la participación ciudadana en el control de los delitos ambientales.*
- l) *Dar seguimiento a convenios internacionales suscritos en el campo forestal y de vida silvestre.*

Con base en las áreas estratégicas definidas, a las funciones que le dio SINAC, a las leyes y convenios internacionales a que debe responder y a un análisis de demanda que hicieron, es que la gerencia definió sus objetivos específicos que son:

- a) Apoyar, coordinar y facilitar la participación ciudadana, propiciando los espacios institucionales para la descentralización de las competencias a las comunidades y el fortalecimiento de la organización comunal para la gestión local.
- b) Promover, coordinar y facilitar los procesos de investigación sobre la biodiversidad y el rescate del conocimiento científico y tradicional, para orientar el manejo y conservación de los recursos en beneficio de la sociedad.
- c) Fomentar y facilitar el manejo sostenible de los recursos naturales en diferentes sistemas de producción que brindan bienes y servicios, a fin de contribuir al desarrollo rural y mejorar la calidad de vida.
- d) Promover y facilitar la educación ambiental para propiciar los valores que conduzcan al cambio de actitud entre funcionarios(as) y sectores involucrados, en el reconocimiento y valoración de los recursos naturales, que contribuyan su manejo y uso sostenible.
- e) Propiciar una mayor participación en el establecimiento de políticas, mecanismos técnicos y legales, en los procesos de producción y comercialización de productos y servicios generados por los recursos naturales, que contribuyan a establecer una relación más equitativa para los diferentes actores que participan en la cadena agro productiva.
- f) Apoyar la formulación de políticas, normativa legal y procedimientos que faciliten el manejo, uso y protección de los recursos naturales por parte de grupos organizados de la sociedad civil y en especial de los(las) pobladores(as) de las áreas rurales.
- g) Garantizar el cumplimiento de las normas técnicas y jurídicas que regulan el manejo, uso y protección de los recursos naturales, con participación de la sociedad, para mitigar los impactos de los daños y delitos ambientales.
- h) Direccionar, asesorar y coordinar la gestión administrativa y técnica de la Gerencia de Manejo y Uso Sostenible para asegurar la sostenibilidad, manejo y uso de los recursos naturales del país.

Las actividades concretas que devienen de dichos objetivos son:

- a) Promoción de la participación ciudadana en desarrollo sostenible.
- b) Descentralización de competencias de control en las comunidades y organizaciones.
- c) Promoción de investigación sobre biodiversidad.
- d) Rescate de conocimiento tradicional en biodiversidad.
- e) Fomento de producción sostenible de bienes y servicios del bosque.
- f) Promoción de educación ambiental.
- g) Formulación de políticas que propicien la participación comunal y de grupos organizados en el manejo, uso y protección de los RRNN.
- h) Cumplimiento de la normativa ambiental que regula el uso, manejo y protección de los RRNN.

La gerencia está organizada por medio de doce oficiales a cargo de las áreas estratégicas y del cumplimiento de los objetivos planteados. Hay una buena planificación y un personal idóneo por su alto nivel profesional.

El problema fundamental de la gerencia es que su relación estructural con las 10 Áreas de Conservación no está suficientemente desarrollada y la coordinación de acciones tiene algunos problemas. El desarrollo de la ejecución del PNDF necesita superar estos problemas de vinculación, coordinación y comunicación entre la gerencia y las Áreas de Conservación.

El segundo problema de esta gerencia es que no tiene una vinculación estructural con FONAFIFO y tampoco con la ONF. Las relaciones dependen de las personas y no de vinculaciones formales e institucionalizadas. La plena ejecución del PNDF por parte de MINAE-SINAC, FONAFIFO y ONF en gran parte depende de que las decisiones sean vinculantes y de obligatoriedad.

## **B. ONF**

La segunda instancia sobre la cual recae la ejecución del PNDF es la ONF. Esta singular institución tiene su parangón en ICAFE, en la Liga Nacional de la Caña y en la Oficina Nacional del Arroz. Nació por la necesidad de trasladar funciones de la Ley Forestal y respondiendo a las políticas de ajuste estructural. Un segundo fundamento de su creación fueron las políticas de desconcentración y descentralización de MINAE-SINAC. El tercer fundamento fue la necesidad de contar con un organismo como ICAFE, que ligara estructuralmente los intereses del Sector Productivo Forestal y del Estado.

Esta oficina funcionaría presupuestariamente con fondos provenientes del Fondo Forestal (dependiente del impuesto forestal) y otros fondos que vendrían de la liquidación de los decomisos de madera ilegal, una vez firme la sentencia. Estos fondos no han sido realidad.

La ONF está conformada por una Junta Directiva de nueve miembros:

- Dos de organizaciones de pequeños productores forestales
- Dos de otras organizaciones de productores forestales
- Dos de organizaciones industriales de la madera
- Una de organizaciones comerciantes de la madera
- Una de organizaciones de artesanos y muebleros
- Una de organizaciones de ecologistas

La ONF tiene como misión la siguiente:

*“El propósito fundamental de la ONF es fomentar un desarrollo forestal sostenible del país que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses. Para ello utilizará como instrumentos principales la concertación de intereses y la coordinación de iniciativas. En su gestión tendrá como valores estratégicos el reconocimiento de la diversidad de intereses y la autonomía de sus organizaciones miembros, así como la ética en las relaciones con y entre las organizaciones miembros de la ONF”.*

También como visión cuentan con esta:

*“Seremos la organización líder del sector forestal costarricense, de amplio reconocimiento nacional e internacional, con fuerte participación en la formulación y gestión de la política forestal nacional y con efectiva contribución al desarrollo sostenible del sector forestal”.*

El centro de su identidad institucional se nota claramente en este texto de presentación:

*“La ONF constituye el foro de concertación y coordinación de iniciativas de desarrollo forestal entre las organizaciones del Sector Forestal Privado, el Ministerio de Ambiente y Energía y sus instancias, principalmente SINAC, FONAFIFO y OCIC”.*

Desde 1998 desarrollaron una planificación estratégica que se centra en las siguientes funciones:

- a) Gestionar condiciones político-institucionales favorables para el sector
- b) Recopilar y transferir información
- c) Gestión de recursos financieros para el Sector Forestal
- d) Promoción del desarrollo estratégico del Sector Forestal, se incorpora además la gestión administrativa

Las acciones más importantes en que se han concentrado desde entonces son:

1. Participación continua en el proceso de elaboración del PNDF



2. Seguimiento político de los asuntos de legislación relacionados con el Sector Forestal
3. Procesamiento y distribución de estadísticas del Sector Forestal
4. Estrategias de comunicación y promoción del Sector Forestal
5. Apoyo al sistema de servicios ambientales
6. Apoyo a JUNAFORCA y CCF en capacitación de mercadeo y comercialización de productos forestales
7. Apoyo a FONAFIFO en definición de políticas para el financiamiento del Sector Forestal
8. Alianzas con instituciones vinculadas al desarrollo forestal
9. Coordinación de acciones con instituciones del Sector Forestal
10. Promoción del desarrollo estratégico del Sector Forestal

La ONF funciona por medio de una oficina dirigida por un Director Ejecutivo y una profesional que asiste al Director y a la Junta Directiva. Su presupuesto es muy limitado, a tal punto que su futuro es un tanto incierto.

Los problemas de la ONF para ejecutar el PNDF desde el punto de vista institucional, a nuestro juicio son dos. En primer lugar no tiene sostenibilidad financiera, lo que le impide desarrollar sus funciones estratégicas. En segundo lugar no tiene representación del Estado en su Junta Directiva, lo cual le resta poder de vinculación estructural.

Sin embargo; el punto central es el de la identidad institucional. La Ley Forestal plantea que es una oficina pública no estatal con personería jurídica propia. Le asigna funciones, pero no le asigna objeto (como sí hace con FONAFIFO). En otro documento de ONF se dice que es un “foro de concertación” y en otro se plantea que es la organización líder del Sector Forestal. Oficina, foro y organización no son una misma cosa y parece que esta situación le podría traer problemas en el futuro; sobre todo si se concreta la tendencia a que algunos la vean como una federación gremial y otros en cambio la vean como una oficina de enlace entre el Sector Forestal Privado y MINAE. En este análisis no se sugiere como debería definirse, simplemente se llama la atención sobre tan álgido punto para que lo resuelvan quienes les corresponda.

### **C. FONAFIFO**

Creada por la misma Ley Forestal, que la configura como un órgano con una Junta Directiva y con personería jurídica instrumental e independencia operativa. La Junta Directiva está compuesta por dos miembros de ONF, uno de MINAE, uno del MAG y uno Sistema Bancario Nacionalizado. FONAFIFO tiene como misión de desarrollo la siguiente:

*“Fomentar el mejoramiento del ambiente, contribuyendo al Desarrollo Sostenible en el Territorio Nacional mediante, crédito, Pago de Servicios Ambientales y cualquier otro mecanismo en beneficio de la calidad de vida de los habitantes del país”.*

Siendo su visión de desarrollo, la siguiente:

*“ Ser el principal órgano de financiamiento para el Sector Forestal que gestione, canalice y controle eficiente y eficazmente los recursos para el fomento de proyectos de desarrollo sostenible”.*

De este enfoque y respondiendo al objetivo (en este caso no se le asignaron funciones como sí se hizo con ONF), devienen los siguientes objetivos estratégicos:

Propiciar el uso del crédito forestal, creando y dando a conocer los mecanismos necesarios, para el desarrollo y fortalecimiento del Sector Productivo Forestal, estableciendo condiciones que permita un acceso equitativo a hombres y mujeres.

- 1. Propiciar y maximizar el uso de los Sistemas de Información que permitan facilitar la toma de decisiones.*
- 2. Promover el pleno desarrollo institucional del recurso humano, para lograr que favorezca el cumplimiento de los objetivos y metas del FONAFIFO.*
- 3. Promover, accesar, invertir los recursos para que sean administrados eficientemente en el financiamiento de la conservación y manejo de los recursos naturales.*
- 4. Mantener posicionado al FONAFIFO como ente especializado en la captación y movilización de recursos nacionales e internacionales para el Sector Forestal Costarricense*
- 5. Involucrar a las organizaciones públicas y privadas que representan a los diferentes sectores de la sociedad en general, para que los recursos para el Pago de Servicios Ambientales, se utilicen adecuadamente en aras de mejorar el ambiente y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.*
- 6. Promover y fomentar en el ámbito nacional el incremento de la tasa de reforestación, el consumo de madera proveniente de plantaciones forestales.*
- 7. Promover y propiciar en las actividades y proyectos que financia el FONAFIFO las condiciones justas y equitativas entre mujeres y hombres en aras de lograr un desarrollo sostenible del país.*

FONAFIFO ha logrado sin duda posicionarse como un ente financiero de gran eficacia en la consecución y asignación de recursos. La gestión política y financiera la han centrado en establecerse definitivamente como el sistema financiero del

Sector Forestal y muy especialmente en el programa de Pago por Servicios Ambientales.

Sin embargo, tiene dos problemas en relación con la ejecución del PNDF que es necesario resaltar. El primero es en el “qué y el para qué”, porque la Ley le asigna el papel de fomento mediante financiamiento a las actividades de desarrollo forestal de pequeños y medianos productores, sin embargo el Sector Forestal Productivo o Privado se queja de déficit en el financiamiento a las actividades forestales productivas. En el “para qué” la misión define claramente que es para “*fomentar el mejoramiento del ambiente, contribuyendo al desarrollo sostenible...*”. Planteamiento distante del que hacen desde el Sector Forestal Privado o Productivo, que esperan un “para” ligado al fomento de actividades forestales productivas y en general al desarrollo forestal sostenible.

El segundo problema es en el “quién y dónde”. No hay una clara definición estratégica de a quién hay que apoyar con recursos financieros y dónde hay que hacerlo. Los mapas de distribución de recursos evidencian tal dispersión que no parece que obedezca a alguna estrategia de priorización y la composición de clientes podría estar concentrada en medianas y grandes propiedades. Desde MINAE se plantea que FONAFIFO debería responder al fomento de actividades forestales para el combate a la pobreza, concentrándose en los productores agropecuarios más pobres y en los cantones con menor índice de desarrollo social.

El asunto es que estas preguntas del “¿qué, para qué, quién y dónde?” son parte de las respuestas que debe generar el proceso de construcción de una visión compartida de la Forestería nacional, por parte de todos los subsectores forestales.

El problema fundamental es que el sistema que creó la Ley Forestal entre SINAC, FONAFIFO y ONF estaba diseñado para que entre las tres gestionaran la Administración Forestal del Estado. Según Arias y Solórzano (2001) “*el modelo original estaba conceptualizado como un sistema de gestión complementario*”. En una situación en que SINAC no tiene un representante en la ONF y tampoco en FONAFIFO, pues el modelo no funciona del todo bien, no hay encadenamiento para la complementación.

Por ello, es que concordamos con don Gilberth Canet, Gerente de Manejo de Recursos Naturales cuando plantea que “el problema es que institucionalmente tenemos una oferta desarticulada que no responde lo mejor posible a la demanda de los distintos sectores interesados en los bosques”. Esta desarticulación de la oferta se origina en que no se concretó el modelo de gestión complementaria.

Según nuestra opinión lo estratégico del plan es el ordenamiento de tierras forestales y la sostenibilidad de los mecanismos financieros. Esto es difícil lograrlo a mediano plazo si los tres entes que le dan vida al PNDF no tienen una relación estructural, funcional y vinculante.

Tal parece, que el PNDP requiere de sus tres organismos fortalecidos en cuanto su capacidad operativa, pero ante todo en el montaje de una gestión complementaria y no compartimentada. Esta gestión complementaria se basaría en articular la oferta estatal y en contribuir en la articulación de la demanda por medio de la ONF.

## 5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

### 5.1. Marco conceptual

Fortalecimiento es la acción y efecto de fortalecer, es decir *“hacer más vigoroso o fuerte cualquier entidad o cosa”*. Nos remite el verbo a un conjunto de acciones para que un organismo o edificación tengan fortaleza para desarrollarse y enfrentar problemas y retos. Institucional es relativo a institución y una institución es el establecimiento o fundación de algo para desempeñar una función de interés público.

Fortalecimiento Institucional es un conjunto de medidas para que las instituciones que desempeñan una función pública lo hagan con suficiencia, autoridad, capacidad, eficiencia, eficacia y sobre todo, con sabiduría y pericia. Una institución se fortalece para construir su visión de desarrollo, para cumplir con su misión (dadas algunas veces por una ley), para poner en práctica políticas y para enfrentar los retos que le imponen los cambios sociales y culturales en que se inscribe su actuación, cambios que son continuos.

En este caso la propuesta de fortalecimiento institucional tiene un propósito claro: está referido a la implementación del PNDP y a las instituciones públicas responsables de su ejecución y puesta en marcha: SINAC, FONAFIFO y ONF.

El PNDP definió las siguientes políticas globales (PNDP, 2001: 7), que se presentan a modo de resumen:

1. *Ordenamiento territorial para el desarrollo de actividades de desarrollo sostenible de los bienes y servicios relacionados con los bosques.*
2. *Consolidación de un sistema de información geográfica para registrar la situación de los recursos forestales y su papel en las cuentas nacionales.*
3. *Fortalecimiento de la acción gubernamental para impulsar la aprobación de las leyes y acciones de desarrollo sostenible de los bosques.*
4. *Fortalecimiento de los instrumentos económicos para la promoción, valoración, internalización, retribución y financiamiento de producción de bienes y servicios forestales.*

5. *Consolidación de la capacidad de investigación y desarrollo de la actividad forestal para mejorar la competitividad del sector forestal comercial.*
6. *Consolidación de un sistema de seguimiento, control, evaluación y auditoría de la actividad forestal.*

Consolidación de la capacidad de desarrollo institucional de los órganos de la Administración Forestal del Estado.

El propósito del PNDF está contenido en el párrafo número 1 de la página 14 en tres frases, a saber:

*“El PNDF será la guía para catapultar al sector forestal costarricense hacia una mayor organización, competitividad y productividad (...)”*

*“El PNDF constituye la herramienta (...) para llevar adelante la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas en este campo, con miras a garantizar el manejo y desarrollo sostenible de los recursos derivados de los bosques del país”.*

“El PNDF pretende contribuir al desarrollo humano de los y las costarricenses, especialmente en áreas rurales, creando oportunidades para alcanzar un nivel de vida adecuado en armonía con el ambiente”.

La meta es muy clara y define *“hacer el ordenamiento territorial del 70% de la superficie de Costa Rica”* (PNDF, 2001: 18) ya que en general se puede afirmar que esta área es la que corresponde a una capacidad de uso forestal.

En las seis áreas programáticas están contenidas las palabras claves para hacer realidad las políticas, el propósito y la meta:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Ordenamiento</li><li>• Competitividad</li><li>• Evaluación</li><li>• Financiamiento</li><li>• Información</li><li>• Fortalecimiento</li></ul> |
|---|

Las acciones afirmativas a ejercer en el PNDF están muy claras en los verbos: ordenar, competir, evaluar, financiar, informar y fortalecer. El fortalecimiento institucional es para garantizar que las otras cinco áreas programáticas se ejecuten con éxito, con eficiencia y con eficacia.

El área programática denominada como *Fortalecimiento y Coordinación Interinstitucional* tiene como objetivos, en forma resumida, los siguientes:

1. *Adecuada capacidad institucional para la emisión, ejecución y evaluación de las políticas de manejo, conservación y desarrollo sostenible de los bosques.*
2. *Armoniosa ejecución de las políticas y objetivos definidos en materia forestal.*
3. *Coordinación efectiva a nivel local, regional y nacional entre el sector público y privado.*
4. *Mayor equilibrio y direccionalidad de la gestión productiva y de conservación.*

En la página 68, el PNDF declara:

*“La AFE se dirige hacia una transformación... de la cual saldrá fortalecida como el brazo público que el Sector Forestal de Costa Rica necesita.  
(...) Acciones para mejorar técnica y administrativamente a las entidades públicas relacionadas con el sector forestal de manera que al menos el 60% de los usuarios se manifiestan satisfechos con los servicios del Estado en esta área. Específicamente se pretende fortalecer la capacidad del SINAC para ejecutar las políticas gubernamentales para el desarrollo forestal.  
(...) Convertir a FONAFIFO en el principal mecanismo de desarrollo financiero del Sector Forestal Costarricense.  
El fortalecimiento del sector público forestal también implica aumentar las capacidades de la ONF como enlace entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (...).”*

Las políticas se establecieron en dos líneas:

1. Fortalecimiento de SINAC, de FONAFIFO y de ONF
2. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y de la planificación participativa

La estrategia fue concebida mediante una revisión del marco jurídico de la AFE para aumentar su accionar, mejorar la coordinación interinstitucional, responder a las demandas de los usuarios con eficiencia y eficacia y realizar un trabajo consultivo con dichos usuarios.

Las metas originalmente eran quince. Posteriormente; por medio de un amplio grupo consultivo éstas fueron examinadas y se llegó al acuerdo que había que plantearlas con mayor precisión. El consultor diseñó una orientación que buscaba una definición lo más cuantitativa posible, en tiempo y espacio, así como una armonización de las metas con los objetivos en cuanto a consistencia, pertinencia, coherencia y viabilidad; sobre todo entendiendo que una meta es la traducción en números de un objetivo. Con base en dicha discusión, el consultor hizo la redacción final de las metas y calculó un presupuesto para su implementación.

## METAS MODIFICADAS EN FORTALECIMIENTO Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

META	ACTIVIDADES	INDICADORES
1. En un plazo de 12 meses está diseñada una propuesta de reformulación de la AFE y de la ONF como promotores y reguladores de políticas forestales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de grupo de trabajo entre SINAC, FONAFIFO y ONF para diseñar la propuesta</li> <li>• Consulta de la propuesta por medio de dos talleres organizados por SINAC y ONF</li> <li>• Redacción final a cargo de un abogado y un filólogo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento elaborado</li> <li>• Memorias de talleres</li> <li>• Presentación pública</li> <li>• Acuerdo ministerial</li> <li>• Decreto ejecutivo</li> </ul>
2. En un plazo de 12 meses se diseñará una propuesta de actualización administrativa y de coordinación intrainstitucional entre SINAC, FONAFIFO.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de un grupo de tarea de tres miembros para diseñar la propuesta administrativa y de coordinación</li> <li>• Consultas con autoridades de los tres organismos</li> <li>• Contratación de un experto en teoría de procesos</li> <li>• Elaboración del programa</li> <li>• Implementación de al menos cuatro talleres subsectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento elaborado</li> <li>• Protocolo de aprobación por parte de autoridades de las tres instancias</li> </ul>
3. En un plazo de 6 meses estará funcionando un programa de capacitación en Fortalecimiento Institucional al Sector Forestal Costarricense.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración del programa</li> <li>• Implementación de al menos cuatro talleres sub sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Módulo diseñado</li> <li>• Cuatro talleres realizados</li> </ul>
4. En un plazo de 18 meses estará diseñada y funcionando una estrategia de financiamiento del Programa de Fortalecimiento y Coordinación Institucional de SINAC, FONAFIFO y ONF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de propuesta financiera</li> <li>• Gestión de financiamiento con un organismo internacional</li> <li>• Puesta en marcha del financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento elaborado</li> <li>• Convenio firmado</li> <li>• Sistema de administración de los recursos</li> </ul>
5. En un plazo de 2 años la ONF estará funcionando como el ente de coordinación y concertación del Sector Forestal Costarricense	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar presupuesto permanente para la ONF</li> <li>• Activar el Fondo Forestal</li> <li>• Diseñar una estrategia de consulta y participación institucional del Sector Forestal Costarricense</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio con un organismo internacional para otorgar presupuesto a ONF</li> <li>• Presupuesto activo y aprobado del Fondo Forestal</li> <li>• Documento de estrategia</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar talleres para construir una agenda de conservación y desarrollo forestal</li> <li>• Organizar un evento nacional, como un congreso, para definir una visión compartida sobre la forestería costarricense</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda diseñada</li> <li>• Visión definida</li> </ul>
6. En un plazo de 3 años existirá un instrumento de planificación estratégica del crecimiento vertical y horizontal de una economía sostenible de la forestería de Costa Rica. Este crecimiento debe ser amplio en la contemplación de todos los bienes y servicios del bosque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición de un programa informático de planificación por procesos</li> <li>• Capacitación de SINAC, ONF y FONAFIFO en el manejo del programa</li> <li>• Contratación de un mercadólogo (a) para diseñar el plan de crecimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de planificación ejecutándose</li> <li>• Propuesta de crecimiento elaborada</li> </ul>
7. En un plazo de 1 año existe un sistema de comunicación por Internet y un boletín informativo del Sector Forestal Costarricense, bajo la operación de la ONF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de página web</li> <li>• Alimentación informativa de página web</li> <li>• Diseño y/o operación de un foro en línea</li> <li>• Edición, impresión y distribución de Boletín Informativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Página web operando</li> <li>• Foro operando</li> <li>• Boletín en distribución</li> </ul>



## **5.2. Redefinición del marco institucional**

Para fortalecer las instituciones con el propósito que implementen el PNDF es estratégica la redefinición del marco institucional. La propuesta que se hace sólo exige de un cambio legislativo con respecto a la ONF; el resto son definiciones políticas (Ver figura en página siguiente).

- a) El concepto fundamental de esta propuesta es que SINAC, y su Director Superior, el Consejo Técnico Superior y el Consejo Directivo de Áreas de Conservación seguirán ejerciendo la regencia de la Administración Forestal del Estado, pero que las definiciones prácticas de las políticas de SINAC-MINAE sean coordinadas por la Gerencia de Manejo de Recursos Naturales (GMRN). Se trata de “visibilizar” la AFE en la GMRN. La GMRN establecerá la coordinación y la gerencia en lo que respecta a las cuestiones forestales con cada región y sub-región. El director del SINAC y sus superiores ministeriales conserva su ejercicio de autoridad definitiva.

La gerencia jugará un papel activo en cada una de las diez Áreas de Conservación por medio de los gerentes específicos de cada una de ellas y el enlace que establecen con los oficiales responsables a nivel central y con los/las directores de región.

Las decisiones seguirán siendo tomadas, en cuanto la AFE, por la estructura de mando actual y la gerencia de dichas decisiones, para su implementación, será de la GMRN.

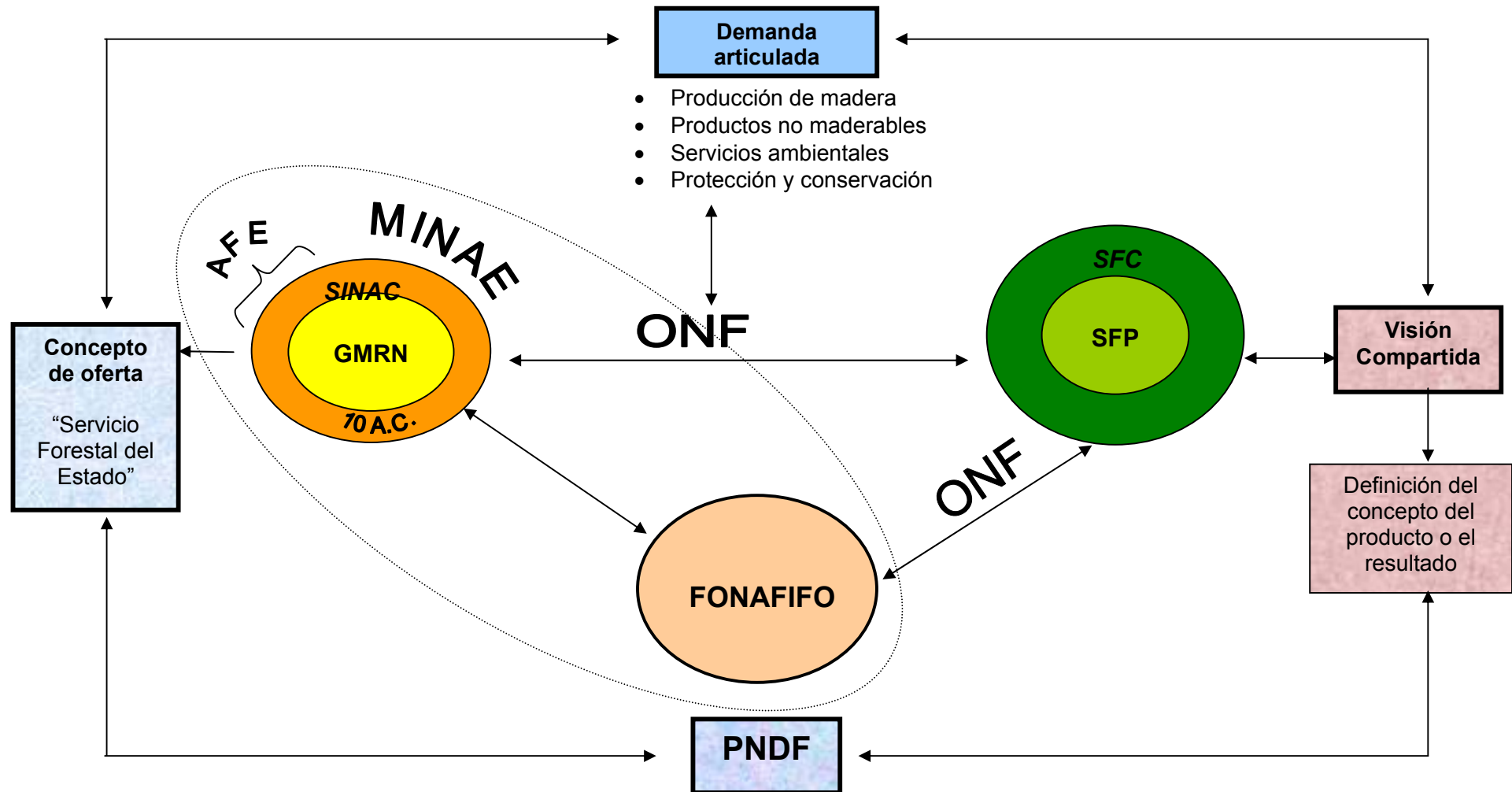
- b) MINAE-SINAC con la GMRN, FONAFIFO y la ONF coordinarán esfuerzos para ofrecer un “SERVICIO FORESTAL DEL ESTADO” a todo el *Sector Forestal Costarricense*. La GMRN será la responsable de coordinar la implementación de este servicio. Poco a poco se abandonará el concepto de “administración” por el de “servicio”.

Para ello no se requiere de cambio legal de nombre de Administración Forestal del Estado a “Servicio Forestal del Estado”. Es un cambio cultural de la actitud y aptitud que -como todo cambio cultural- será a largo plazo y provocado por el proceso de discusión y negociación del ordenamiento de tierras forestales, que seguramente se centrará en las demandas nacionales de la Forestería costarricense. La AFE deberá entonces articular una oferta de servicio para dichas demandas.

Es importante recordar que las exitosas experiencias del pasado costarricense en banano, café, turismo, electricidad, caña de azúcar y ahora el Pago de Servicios Ambientales han necesitado de un Estado con vocación de servicio para el desarrollo.



# PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL



**AFE:** Administración Forestal del Estado  
**FONAFIFO:** Fondo Nacional de Financiamiento Forestal  
**GMRN:** Gerencia del Manejo de Recursos Naturales  
**MINAE:** Ministerio de Ambiente y Energía

**SFC:** Sector Forestal Costarricense  
**SFP:** Sector Forestal Productivo o Privado  
**SINAC:** Sistema Nacional de Áreas de Conservación  
**ONF:** Oficina Nacional Forestal

- c) El Servicio Forestal del Estado se fundamentará en una oferta estructurada de acuerdo con el marco legislativo y atendiendo una demanda estructurada o articulada del *Sector Forestal Costarricense*, que incluye todos los subsectores definidos en el mapa de actores institucionales. La GMRN será la encargada de articular la oferta de todo el Estado (MINAE, MAG, SBN, Universidades).

Un primer paso es la elaboración de un documento de análisis del Estado de situación (o del arte) de los planes, programas y proyectos de instituciones que realizan trabajos en el campo forestal, en la planificación y administración de cuencas, en Pago de Servicios Ambientales, en investigación genética y tecnológica, en promoción de exportaciones, en reconversión productiva, en crédito, en planificación de suelos, riego y avenamiento. Instituciones como el ICE, ESPH, CNFL, AYA, COMEX, SEPSA, SENARA, MAG, CNP, IDA, MNCR, IGN, ICT, UCR, ITCR, UNA, UNED, INA, MEP y algunas municipalidades realizan trabajos directos en el campo forestal o que empatan directamente con él.

Armonizar esta oferta estatal es un reto que puede gerenciar la GMRN.

- d) Es necesario que se articule una demanda que al menos contenga las cuatro demandas sociales más importantes identificadas en foros, congresos, documentos y encuestas:
- Producción sostenible de madera
  - Producción sostenible de no maderables
  - Producción de servicios ambientales
  - Protección y conservación

Esta articulación requiere de un hábil ejercicio de negociación política, en que se garantice que no queden demandas excluidas y sobre todo las dos que tradicionalmente se han presentado como antagónicas y excluyentes: madera y protección. Hay que partir del aserto que en el imaginario cultural y político del costarricense se desean ambos productos o resultados. Hay que construir su empatía y el área de ordenamiento territorial es el espacio adecuado para dicha negociación política.

- e) La ONF será el organismo responsable de articular y estructurar esta demanda. Para ello es sumamente importante que renueve la identidad con que visionariamente fue pensada: un foro de concertación y coordinación entre todo el Sector Forestal costarricense que figura en el Mapa de Actores.
- f) Dicha articulación debe fundamentarse en la construcción de una visión compartida del *Sector Forestal Costarricense* que incluya las visiones particulares de cada sub-sector.

Es sumamente importante construir juntos, por medio del PNDP y los foros de discusión que organice coordinadamente MINAE-SINAC, ONF y FONAFIFO, una visión de largo plazo de lo que deseamos nacionalmente para la Forestería y de la Forestería. Una visión-país podría ser el norte en que se puedan poner de acuerdo cada actor y apostar a esa visión desde el espacio particular y soberano de cada cual.

En una brillante y magistral conferencia en el IV Congreso Forestal Nacional, dictada por el Dr. Ronnie del Camino y titulada “*El Sector Forestal en el año 2020*” se propone lo siguiente (resumen del consultor):

1. *Hacer una visión retrospectiva de las innovadoras iniciativas en el campo Forestal (incentivos fiscales, deuda por naturaleza, PSA, planes de manejo, venta de carbono, bioprospección, regencia forestal, subastas de madera, impuestos ambientales, corredores biológicos, áreas protegidas, investigación, desarrollo tecnológico, entre otros) para no perder el “momento” de la inercia positiva del movimiento.*
2. *No perder de vista que hay logros importantes como una masa boscosa protegida, unas 160.000 hectáreas reforestadas y consolidación de la certificación FSC.*
3. *Dentro de 20 años deberíamos lograr:*
  - *Plantar de 400 a 500.000 hectáreas principalmente de teca, gmelina y especies nativas de rápido crecimiento*
  - *Montaje en áreas rurales de una industria forestal de unos \$US mil millones anuales dentro de 20 años y 12 millones de metros cúbicos de madera*
  - *Contar con un 10% de la superficie bajo agricultura y ganadería con árboles como cedro, caoba, laurel, teca, pochote, entre otros (maderas finas)*
  - *1.25 millones de hectáreas bajo protección y en uso sostenible de turismo, bioprospección, servicios ambientales, entre otros*
  - *Inversión de \$US 30 millones por año en la Forestería; por medio del impuesto a los combustibles y de impuestos al turismo y a la industria forestal.*
  - *Mantenimiento o incremento del capital natural de Costa Rica*
  - *Transparencia en el uso de los fondos forestales*
  - *Información y rendición de cuentas a la sociedad civil*
  - *Resuelta la disputa entre conservacionistas y forestales los supuestos para lograr esta visión son:*
    - ▲ *Continuidad en las políticas forestales de MINAE*
    - ▲ *Inclusión del MAG en el Sector Forestal*
    - ▲ *Descentralización, desconcentración y democratización de la AFE*

- ▲ *Servicio al cliente en la AFE*
- ▲ *Ética profesional*
- ▲ *Integración de la sociedad civil*
- ▲ *Inversión Estatal en Forestería*
- ▲ *Continuar el pago de deuda por naturaleza*
- ▲ *Empresarios compartiendo tecnología*
- ▲ *ONF, FECON, CCF y JUNAFORCA compartiendo la gestión política para la sostenibilidad*
- ▲ *Investigación forestal*
- ▲ *Organismos financieros internacionales apoyando con crédito y donaciones*
- ▲ *Banca nacional dando crédito*

Esta visión de futuro es particular y así seguramente, hay otras valiosas visiones de futuro de distintas personas, instituciones y grupos sociales. Lo importante es no perder de vista que las visiones no se construyen bajo metodologías de debilidades, deficiencias, ausencias, problemas y amenazas. Por el contrario, se construyen por sueños, utopías, deseos y con base en fortalezas construidas históricamente y de las oportunidades de un mundo más abierto y universal.

De la lectura de diversos documentos, de la escucha de las discusiones y de los planteamientos de varios organismos, se deduce que la MISIÓN podría contenerse en la siguiente frase:

*“Fomento al desarrollo sostenible de los bienes y servicios forestales para aumentar los índices de desarrollo socioeconómico y para mantener y acrecentar el capital natural de Costa Rica”.*

Lo que hay que articular y compartir son las distintas visiones de desarrollo para cumplir con esta misión.

- g) Es preciso que la ONF juegue un activo rol para que el sub-sector productivo o empresarial o privado logre construir una agenda de trabajo que tome en consideración a todos los empresarios que aprovechan el bosque y los árboles o que derivan su principal fuente de ingresos de esas materias primas: madera, dendroenergéticos, fibras, ornamentales, medicinales, tintes, entre otros.

Se recomienda que esta agenda de trabajo se elabore con base en los temas en que hay acuerdo total y se dejen los temas de disenso para cuando avance el proceso de concertación. Algunos interlocutores proponen temas de consenso como los siguientes:

- Desarrollo tecnológico de la industria
- Comercialización internacional

- Reforestación
- Sostenibilidad financiera para el desarrollo forestal
- Entrada al TLC
- Conservación de calidad y cantidad de agua
- Certificación
- Fortalecimiento de áreas protegidas

Sin embargo; otros interlocutores plantean que aún es esta lista hay temas en que podría no haber acuerdo total y que hay que reducir la lista a dos o tres temas en que se pueda avanzar para construir confianzas, logros exitosos, experiencia de trabajo concertado y “calistenia política”.

- h) Es importante que la madera no quede invisibilizada en las discusiones sobre la articulación de una demanda y en la construcción de una visión de desarrollo de la forestería nacional. Hay que partir del principio que sí es posible en Costa Rica producir madera de modo sostenible y que tenemos los conocimientos, la tecnología y la voluntad para hacerlo.

Parece que las discusiones sobre el tema forestal se han llevado a un punto equivocado en que el término “madera” se ha convertido en duro y mal sonante; usándose una serie de eufemismos que han contribuido en confundir aún más la discusión porque le restan precisión al lenguaje. Es importante rescatar en todo el proceso de planificación que uno de los resultados esperados es contar con madera para la industrialización y el comercio. Si no queda evidente y explícito, es posible que la confusión política y estratégica continúe aumentando el clima de convulsión que se ha vivido en el pasado.

- i) La GMRN y la ONF coordinarán esfuerzos para que los empresarios de la economía informal se pongan a derecho y formalicen sus negocios relacionados con lo forestal.

Son miles de empresarios pequeños y medianos ubicados en el aprovechamiento, en el aserrío portátil, en la artesanía y ebanistería que en todo el territorio nacional no pueden ser sujetos de financiamiento, de ayuda tecnológica, de fortalecimiento empresarial y de apoyo comercial, porque sus empresas son de hecho y no de derecho. Programas como PYMES y otros podrían ser buenos socios para este esfuerzo.

- j) FONAFIFO podrá jugar un rol de dinamizador financiero de toda esta propuesta, financiando las pre-inversiones necesarias para que la GMRN y la ONF agencien recursos nacionales e internacionales para cumplir con sus funciones, en la implementación del PNDF y de esta propuesta de fortalecimiento institucional.

Conforme pasa el tiempo y se consolida FONAFIFO, esta institución va tomando un perfil de banco de desarrollo. Como tal, desde ahora puede

ensayar en el fortalecimiento de su cartera de clientes, como hace cualquier banco que se precie de serlo.

De las tres instituciones encargadas de la ejecución y seguimiento del PNDP solo el FONAFIFO no tiene problemas financieros y presupuestarios. Un trabajo intrainstitucional eficiente y armonioso requiere de un cierto equilibrio presupuestario.

La realidad inmediata obliga a que FONAFIFO contribuya técnicamente a formular un proyecto para solicitar presupuesto administrativo y operativo para la ONF por un año, mientras se diseña un sistema que le de sostenibilidad financiera por medio de recursos del Fondo Forestal. No parece recomendable que se solvete este problema inmediato asignándole consultorías a fondos de proyectos, ello desnaturaliza los propósitos de ONF y le condiciona sus decisiones.

FONAFIFO también podría contribuir económicamente a financiar el proceso técnico y político para destrabar el problema del Fondo Forestal y del Impuesto Forestal. A las tres instancias les sirve que ese problema se resuelva.

En un futuro FONAFIFO también podría administrar fondos y fideicomisos de proyectos que ha agenciado la GMRN y ONF. Ello le daría mayores libertades de ejecución a ambas instancias y permitiría confianza en organismos internacionales para aportar fondos.

Siempre en este papel de banco, hay que recordar uno de los fundamentos bancarios: prestar dinero. La creación de un sistema crediticio adecuado y contextualizado en la materia forestal y que además sea un negocio para un banco se impone cada vez más como estrategia para el desarrollo de la Forestería costarricense.

- k) Es perentorio que se resuelva el problema del Fondo Forestal para que la ONF tenga recursos seguros para cumplir las funciones que le asigna la Ley Forestal y los propósitos de servir como: foro de concertación, promotor del diálogo, canal de comunicación y cadena de transmisión.

Hay que ser contundentes, la ONF es el organismo ideal para que el sistema de ejecución complementaria y para que asuntos como el ordenamiento territorial, la evaluación de la sostenibilidad y la competitividad y posicionamiento del Sector Forestal del PNDP puedan ejecutarse con éxito. Si la ONF no tiene independencia y sostenibilidad financiera, pues tendrá problemas para cumplir con su propósito de ser el foro de concertación.

- l) Es preciso, para que funcione el fortalecimiento y la coordinación intrainstitucional que sucedan dos hechos:



- Un decreto ejecutivo o una Ley de la República para que el Estado tenga un representante con voz y voto en la ONF.
- Una decisión política para que el representante del MINAE en FONAFIFO sea un funcionario del SINAC; preferiblemente de la GMRN.

Este es el esquema original de ejecución complementaria y las dificultades institucionales actuales de coordinación son producto posiblemente de la desnaturalización del esquema, basado en la teoría de redes de planificación por procesos.

Supongamos que esta propuesta no tiene viabilidad política o que no es su momento. Entonces, se propone la siguiente alternativa:

- Un acuerdo de la Junta Directiva de la ONF en que invita a MINAE-SINAC a que acuda a sus sesiones de Junta con voz, pero sin voto, o simplemente de observador.
- Un acuerdo de Junta Directiva de FONAFIFO en que se invita a SINAC-GMRN a que acuda a sus sesiones de Junta con voz, pero sin voto, o simplemente de observador.

Estas personas jugarían el papel de “oficiales de enlace” y facilitadores de la ejecución de las responsabilidades que le competen al SINAC en cuanto la materia forestal y el PNDF.

La voluntad política es más fuerte que las leyes y sin mancillarla se pueden mover voluntades para avanzar.

- m) En el plazo más corto o inmediato es de suma importancia la convocatoria de un concilio de las más altas autoridades del SINAC, FONAFIFO y ONF para lograr acuerdos políticos que le den viabilidad al PNDF, a las propuestas que devienen de estas consultorías, y sobre todo, para definir una sola oferta institucional. Este evento es preciso que se haga sin interferencias de terceras personas que no son representantes de dichas instituciones. Podrían solicitar colaboración técnica en resolución de conflictos, elaboración de agendas, redacción de acuerdos y mediación de parte de la UPAZ, si así lo consideran necesario. No se recomienda más de nueve representantes (tres de cada institución) en este tipo de cónclave y un servicio técnico de no más de tres personas, incluyendo una secretaria.

La viabilidad del mismo PNDF en mucho depende de los acuerdos que se alcancen en este concilio. El PNDF no podrá avanzar sin una voluntad explícita, real y comprometida de las tres partes. No es un decreto ejecutivo el que logra concertar obligatoriedad para con el PNDF; es una fuerte convicción política en él y una decidida voluntad de ejecución lo que le dará el papel que se merece. Por ello, es preciso que los verdaderos tomadores de decisión se

reúnan, resuelvan discrepancias y tomen acuerdos mínimos que le den oportunidad al PNDP.

### **5.3 Fortalecimiento de la Gerencia de Manejo de Recursos Naturales**

Mucho del peso de toda la propuesta recae en esta gerencia, para ello es necesario su fortalecimiento para que pueda responder en la coordinación de la oferta institucional y en la ejecución del PNDP.

Esta oferta, contenida en las funciones, objetivos y actividades puede armonizarse con las demandas sociales de la forestería costarricense y de cada uno de los subsectores. Para responder a la demanda del *Sector Forestal Costarricense*, esta gerencia necesita estructurar una relación funcional con la ONF y lo ideal es que el representante del Estado que proponemos en la ONF provenga de esta gerencia.

Podría ser que la GMRN no necesite de más personas, parece ser que la planilla actual es suficiente por la experiencia de sus funcionarios, por la vocación de trabajo y por la empatía filosófica que tienen entre ellos. Sin embargo, es necesario aumentar sus capacidades en telemática, informática y mejoramiento de infraestructura como: mobiliario, espacio físico, transporte, materiales de oficina, entre otros. La solución al problema del Fondo Forestal es la línea táctica a seguir para darle sostenibilidad a esta gerencia.

Por lo pronto, un apoyo puntual de un experto en ingeniería de planificación por procesos y resultados es lo que más podrían estar necesitando para apoyar el intenso proceso de planificación en que están inmersos. Con la misma prontitud, requieren de apoyo económico y logístico para realizar estas sesiones de planificación en mejores condiciones de trabajo e infraestructura.

A mediano plazo se requiere de un fuerte apoyo para que puedan realizar labores de capacitación y de coordinación con cada una de las 33 oficinas subregionales de MINAE. La GMRN sin una vinculación real con las regiones no es sostenible institucionalmente.

La GMRN ha establecido la realización de una serie de labores que le ayudarán a fortalecerse institucionalmente para cumplir con sus funciones, objetivos y con sus compromisos del PNDP. Se citan resumidamente:

1. Lograr un asiento en la Junta Directiva de FONAFIFO
2. Consolidar el equipo de la gerencia
3. Montar un sistema de coordinación de y con las gerencias regionales
4. Reactivar el Fondo Forestal
5. Brindar dentro del MINAE una imagen positiva de lo forestal y revalorar el tema internamente
6. Favorecer el diálogo interinstitucional del campo forestal

7. Favorecer el diálogo con los conservacionistas
8. Trabajar el tema de Corredores Biológicos para establecer conectividad con la otra gerencia
9. Hacer estudios y análisis de la demanda del Sector Forestal Privado, de la cooperación internacional, de la sociedad y de la legislación
10. Incursionar en el trabajo con las municipalidades

En el lanzamiento de la gerencia tácticamente han trabajado en:

- Instalación de gerentes regionales
- Plan operativo
- Armonización de agendas de SINAC, GMRN y Áreas de Conservación
- Atención inmediata de demandas internas
- Acompañamiento a las Áreas de Conservación
- Servir como puente informativo

Existen cuatro temas que desean abordar lo más pronto posible y para lo cual requieren de apoyo inmediato

- Modernización de la Industria Forestal
- Coordinación con municipalidades para la Forestería urbana
- Estrategia de consulta y participación ciudadana
- Actualización legal en Áreas de Conservación

De acuerdo con este planteamiento en el corto y mediano plazo la GMRN necesita de apoyo para fortalecerse institucionalmente en los siguientes aspectos:

- a) Contratación de un científico social, un economista y un abogado. Con ellos se completa el equipo de trabajo, pero sobre todo con incorporación del científico social.
- b) Presupuesto para la organización de eventos internos y externos como foros de discusión, talleres, seminarios y mesas redondas con el fin de discutir las demandas del Sector Forestal.
- c) Capacitación interna en metodología de consulta y participación ciudadana.
- d) Consolidación del equipo de trabajo de la gerencia mediante pasantías en otros países que tienen organizados verdaderos servicios forestales.
- e) Financiamiento de estudios sobre los siguientes temas:
  - Demandas del Sector Forestal
  - Oferta forestal institucional
  - Incorporación de los indígenas en el tema forestal
  - Forestería urbana

- Forestería rural comunitaria
- Conocimiento forestal tradicional y en biodiversidad
- Identificación de proyectos alternativos de Desarrollo Sostenible en marcha
- Estrategias de consulta y participación ciudadana en el campo forestal

f) Financiamiento para educación ambiental y divulgación en general.

El primer gran esfuerzo que está haciendo la gerencia es su participación activa en el PNDF y trabajando en armonizar el PNDF con su propia planificación estratégica.

Finalmente, hay que dejar claro que su primer punto de agenda para fortalecerse y participar activamente en el PNDF es tener un asiento en FONAFIFO y en ONF.

#### **5.4 Fortalecimiento de la ONF**

Algunos se preguntarán ¿es necesario la ONF para concertar entre el Estado y el Sector Forestal?, ¿Podría la ONF jugar el papel de concertación, diálogo y coordinación de todo un Sector Forestal que incluye al Estado, a las cámaras, a los campesinos, a los ambientalistas, a las fundaciones y a las universidades?. La respuesta es sí. Tanto que si la ONF no existiera habría que inventar un organismo parecido o igual. No vale la pena dejar caer la ONF para luego construir un organismo parecido.

La ONF está en la posición estratégica de articular la demanda y de construir una visión -país de desarrollo sostenible de bienes y servicios forestales. El PNDF es el espacio ideal de planificación estratégica para que lo logre, pero sin dinero para gastos básicos administrativos y operativos no podrá jugar este histórico papel.

MINAE, FONAFIFO y las organizaciones miembros deben hacer un esfuerzo para financiar los presupuestos más urgentes de la ONF. No es recomendable que se canalice ese apoyo por medio de la asignación de consultorías o del pago de tareas especializadas; ello seguramente le hará perder el perfil de espacio de concertación y pronto se podría convertir en competencia de sus propios miembros y de otras instituciones del *Sector Forestal Costarricense*.

Es evidente que la ONF requiere apoyo inmediato para la contratación de personal, para contar con una oficina de espacio adecuado, medios telemáticos e informáticos, equipo y materiales de oficina, medios de transporte y fondos para viáticos. También necesita de financiamiento para realizar foros, talleres, conversatorios, conferencias, encuestas y todos los medios técnicos para asegurar una buena consulta y participación de *Sector Forestal Costarricense*. Es importante que se le brinde una pre inversión para que elaboren un proyecto de consulta y participación ciudadana para el desarrollo sostenible forestal.

Pero el mayor fortalecimiento que requiere la ONF es que todos los sub-sectores le den legitimidad como el organismo idóneo para construir consensos. Con sólo que algún actor la visualice como un organismo gremial, le estará bajando el perfil y debilitando su rol de cadena de transmisión, de espacio de concertación y de promotor de legislación y política forestal.

La ONF es un buen invento, una excelente idea. Hace falta voluntad para vitalizarlo. Una ONF fuerte hará de la forestería costarricense un ejemplo para el mundo de cómo en un Estado Nación se ponen de acuerdo distintos actores para desarrollar y conservar sosteniblemente el bosque.

Es necesario de modo inmediato que se dé apoyo a la ONF para que promueva el *“buen liderazgo”* en el *Sector Forestal Costarricense* con base en un liderazgo consistente y coherente, democrático, consultivo, respetuoso y tolerante, inclusivo, de puertas abiertas, que rinda cuentas, estudioso, eficiente y eficaz, con visión de largo plazo en búsqueda del bienestar de la Nación Costarricense. Organismos como AVINA (la fundación dueña de AMANCO) y el núcleo de la Universidad Rural han promovido con muy buen suceso en toda América Latina la realización de capacitación para el ejercicio de un buen liderazgo en el campo ambiental y de la responsabilidad social empresarial. Este tipo de capacitación es importante en el campo forestal.

La ONF ha venido centrando su accionar en los siguientes campos:

- Promoción de la consolidación de una Asamblea General de Socios
- Apoyo a la ejecución del PNDF
- Coordinación del Sector Forestal
- Representación del Sector Forestal
- Divulgación y comunicación
- Gestión política y legislativa
- Promoción de la competitividad

Se propone que para el cumplimiento de los propósitos con que fue creada la ONF y para que juegue un rol de concertador del Sector Forestal dentro del espacio del PNDF, se debe trabajar en su fortalecimiento inmediato en:

- A. Promoción de la entrada en su Asamblea de socios de varios subsectores del campo forestal como SINAC, universidades, economía informal, UPANACIONAL, Consejo Forestal Indígena, CICAFOC, CONACOOOP, MAG y el ICE-CNFL.
- B. Diseño de una estrategia de consulta y participación de todos los subsectores para establecer la demanda y su articulación dentro del programa de Ordenamiento Territorial.

- C. Diseño y puesta en práctica de una estrategia de información de y hacia todos los subsectores por medio de una página WEB, de un boletín informativo impreso y de reuniones en las Áreas de Conservación.

La ONF está en un punto de inflexión muy importante; del apoyo de FONAFIFO y de organismos internacionales como FAO, PNUD, GTZ, CRUSA y GEF depende el rumbo del movimiento, para no desaprovechar el momento. El concepto de foro de concertación del Sector Forestal fue y sigue siendo necesario.

### **5.5 Coordinación Interinstitucional**

Coordinar es poner en orden un conjunto de elementos, acciones o instituciones que conservan el mismo nivel jerárquico, sin subordinación entre ellos. Poner en orden consiste en disponer metódicamente mediante la concertación de medios y esfuerzos para una acción común. Concertar implica ajustar, tratar, pactar, acordar cosas, temas o intenciones diferentes hacia fines y propósitos comunes. Más en el campo físico, el concepto deviene de la identificación de puntos en que convergen las coordenadas en un plano.

La coordinación entre instituciones se basa en el principio del acuerdo en disponer de medios y esfuerzos para realizar acciones comunes para todos, apuntando a propósitos igualmente comunes. Supone una relación entre iguales y en que no existe la subordinación.

Coordinación interinstitucional es, en suma, ordenar concertadamente un conjunto de acciones en que distintas instituciones y con diversos objetivos están de acuerdo. No se coordina sobre el desacuerdo o el disenso.

Para implementar la coordinación interinstitucional se parte de dos supuestos elementales y fundamentales:

- A. El PNDF es el plano, mapa u hoja de navegación en que las distintas coordenadas institucionales tienen identificados puntos en común. En el plan se identificaron seis áreas programáticas estratégicas en que hubo acuerdo. El PNDF es la hoja de ruta de la coordinación interinstitucional.
- B. El PNDF está siendo impulsado con la misma fuerza y compromiso por los tres entes públicos responsables del mismo (SINAC-ONF-FONAFIFO), que además tienen una relación vinculante de ejecución complementaria de la Ley Forestal.

En opinión del equipo consultor el ordenamiento territorial y la consolidación de mecanismos de Financiamiento Forestal son las dos áreas programáticas que

articulan las otras como competitividad, evaluación, información y fortalecimiento. En diversas entrevistas otras personas vinculadas a la Forestería opinan parecido.

La primer propuesta de coordinación institucional consiste en realizar un trabajo para crear acuerdos, tratos y pactos entre instituciones de igual jerarquía en el mapa de actores institucionales, para que dispongan de recursos y esfuerzos que le den viabilidad al ordenamiento territorial y al financiamiento forestal.

Sin embargo, en ambas áreas programáticas hay puntos en que no todas las instituciones del Sector Forestal convergen fácilmente. En el esfuerzo que se estructure, estos puntos podrían ser identificados más no abordados; de lo contrario posiblemente hasta allí llegue la coordinación institucional real y funcional.

El esfuerzo podría centrarse en los puntos en que hay acuerdo, en que pondrían recursos materiales y humanos, en que hay total empatía y convergencia. Serían puntos de una agenda en común, pero que al mismo tiempo forman parte fundamental de la agenda de cada institución, de manera que su impulso no dependa de reuniones o de las personas que en su momento ocupan cargos en las instituciones del Sector Forestal.

Los entrevistados mencionaron los siguientes puntos de agenda en que recomiendan explorar si las coordinadas se juntan en un mismo plano, en que todos estarían dispuestos a realizar esfuerzos propios y coordinados:

- ▲ Competitividad
- ▲ Industria
- ▲ Tala ilegal
- ▲ Comercialización
- ▲ Reforestación
- ▲ Sostenibilidad financiera de PSA
- ▲ Reconversión productiva
- ▲ Mercadeo
- ▲ Sostenibilidad financiera del Sector Forestal
- ▲ Sostenibilidad productiva forestal
- ▲ Ordenamiento de tierras forestales
- ▲ Protección de bosques
- ▲ Certificación
- ▲ Educación forestal
- ▲ Concertación

La segunda propuesta de coordinación es más amplia en cuanto que trata de coordinar esfuerzos para que todos los actores institucionales del mapa institucional dispongan de recursos humanos y materiales para dos acciones comunes y que además serán parte de su propia agenda de trabajo. Proponemos que se exploren entre los siguientes temas:

- ▲ Mercadeo Nacional e Internacional de todos los productos del bosque

- ▲ Búsqueda de la sostenibilidad financiera del pago por Servicios Ambientales
- ▲ Reforestación de áreas denudadas para la producción comercial y para aumento de la biodiversidad
- ▲ Desarrollo de procesos de certificación forestal para garantizar un buen comportamiento social y ambiental

La opinión del consultor es que la sostenibilidad financiera del PSA y la reforestación son los puntos de agenda sobre los que podría montarse una buena coordinación interinstitucional. Aún así, deben ser tratados y manejados con cuidado, pericia y responsabilidad, porque no están, exentos de perspectivas e intereses diferentes.

La pericia se centrará en construir “entendimientos” de las razones de los otros, para avenirse en aquellos atributos, deseos e ideas en que hay comunidad de intereses. La fuerza de esta coordinación interinstitucional se centrará en construir buenos acuerdos entre todos los actores del Sector Forestal. Un buen acuerdo es cuando se establecen relaciones de “ganar/ ganar” para cada uno de los concurrentes al trato.

Para tales efectos de entendimiento se propone que se financie lo más pronto posible la meta #5 del Área de Fortalecimiento y Coordinación Institucional y dentro de ella un proyecto de Foro de Concertación que le de existencia a las actividades #3, 4 y 5 de dicha meta. El proyecto sería ejecutado por la ONF con la colaboración de SINAC y FONAFIFO.

El foro no es un evento, sino un proceso y en él deben ser invitados todos los actores del Sector Forestal. No será un proceso exclusivo, sino que mantendrá una apertura para todos los sectores que tengan intereses con respecto a los bosques.

La propuesta de coordinación interinstitucional se centra en construir una agenda de acuerdos mínimos. La agenda tratará de poner en orden los recursos y esfuerzos en dos líneas de trabajo que se encuentren constantemente en el PNDF, que es la carta o plano de orientación.

Las destrezas, habilidades, pericias y conocimientos para lograr buenos acuerdos en otras áreas y temas más sensibles, saldrán de este proceso de coordinación mínima.

Esta propuesta no es un imbricado sistema de relaciones sobrepuestas entre un gran conjunto de instituciones con múltiples agendas de trabajo. Todo lo contrario; es una propuesta muy simplificada que persigue crear los cimientos de la coordinación interinstitucional sobre una malla de entendimientos mínimos. Se basa en el principio teórico que se coordina en los temas de común acuerdo.



## 5.6 MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA

### Fortalecimiento Institucional para la Implementación del PNDF

	LÓGICA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES	FUENTES	HIPÓTESIS
OBJETIVO GENERAL	Consolidación del desarrollo de la capacidad de respuesta institucional de los órganos de la Administración Forestal del Estado. /SINAC-FONAFIFO-ONF/ (PNDF, 2001:18)	En diez años estará funcionando un sistema de ejecución complementaria entre los tres órganos principales de la AFE, basado en los lineamientos generales del PNDF y sobre el concepto de Servicio Forestal del Estado	Evaluaciones Durante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay verdadera y activa voluntad política de SINAC, FONAFIFO y ONF para tomar el PNDF como marco de referencia, para coordinar políticas, para ejecutar acciones de modo complementario y para servir al desarrollo de una forestería nacional.</li> <li>• Se logra una visión compartida entre los distintos subsectores del desarrollo forestal costarricense.</li> <li>• Se amplía la participación democrática de todos los subsectores de la forestería nacional en la discusión y decisión del rumbo de la legislación y la política forestal.</li> </ul>
OBJETIVOS ESPECÍFICOS (PNDF, 2001: 71-73)	1. Adecuar la capacidad institucional para la gestión de las políticas de desarrollo sostenible forestal	<p>En un plazo de doce meses estará diseñada una propuesta de reformulación de la AFE.</p> <p>1.2 En un plazo de dieciocho meses estará funcionando una estrategia de financiamiento del Programa de Fortalecimiento Institucional</p>	<p>1.1 Documento de la propuesta</p> <p>1.2 Programa financiado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se logra un fuerte apoyo político del Gobierno de la República</li> </ul>

<p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS (PNDF, 2001: 71-73)</p>	<p>2. Establecer un sistema de ejecución complementaria de las políticas forestales emanadas del PNDP</p> <p>3. Propiciar un proceso de coordinación y participación local, regional y nacional alrededor del desarrollo forestal sostenible</p> <p>4. Lograr un equilibrio en la direccionalidad de la gestión productiva y de conservación de la forestería</p>	<p>2. En un plazo de doce meses se diseñará una propuesta de actualización administrativa y de coordinación intrainstitucional en la AFE (ONF, SINAC, FONAFIFO)</p> <p>3.1 En un plazo de seis meses estará funcionando un proyecto de capacitación en fortalecimiento institucional</p> <p>3.2 En un plazo de dos años la ONF estará funcionando como el ente de coordinación y concertación del Sector Forestal Costarricense</p> <p>3.3 En un plazo de un año existirá un sistema de comunicación por Internet y un boletín informativo bajo la operación de la ONF</p> <p>4. En un plazo de tres años existirá un instrumento de planificación estratégica para el crecimiento económico sostenible de la forestería</p>	<p>2. Sistema en marcha</p> <p>3.1 Capacitación concluida</p> <p>3.2 Actividades de concertación realizadas</p> <p>3.3 Sistema en operación</p> <p>4. Instrumento diseñado y en operación</p>	<p>Se logra apoyo económico y técnico de organismos internacionales</p> <p>La ONF se revitaliza y legitima</p>
<p>RESULTADOS</p>	<p>1. La GMRN-SINAC, ONF y FONAFIFO tendrán los medios tecnológicos, humanos y de infraestructura adecuadas para articular la oferta y la demanda de un Servicio Forestal del Estado</p> <p>2. Habrá armonía en los procesos de discusión y puesta en marcha de las políticas forestales dentro del SFC</p>	<p>1. 60% de los usuarios de la AFE están satisfechos con el servicio</p> <p>2. Existe un documento evaluativo favorable del sistema de planificación y ejecución complementaria entre SINAC, FONAFIFO y la ONF</p>	<p>1. Encuesta nacional</p> <p>2. Evaluación expost.</p>	<p>Habrá un ejercicio de buen liderazgo por parte de los principales actores de la casa forestal</p> <p>El Gobierno de la República en turno, no introduce factores de distorsión en el proceso de consulta y coordinación</p> <p>SINAC logra contar con representantes en la ONF y en FONAFIFO</p> <p>Se activa el Fondo Forestal</p>

RESULTADOS	<p>3. La ONF estará funcionando eficientemente (calidad del proceso) como el articulador de la demanda de los servicios forestales y como concertados de las distintas visiones de los asuntos forestales</p> <p>4. Habrá un buen acuerdo en el ordenamiento de las tierras forestales y los ambientalistas, los empresarios, el Estado, los organismos internacionales y los centros de desarrollo tecnológico logran inscribirse en una sola estrategia nacional de desarrollo forestal sostenible</p>	<p>3. La ONF culminó con éxito un proceso consultivo y participativo democrático para construir una estrategia de visión-país de la forestería costarricense</p> <p>4. Existe un Plan Nacional de Desarrollo Forestal que incluye todos los intereses y que es apoyado sin restricciones por todos los subsectores que conforman el Sector Forestal Costarricense. La forestería se convierte así en uno de los grandes temas nacionales.</p>	<p>3. Evaluación durante y expost.</p> <p>4. Memoria de un Congreso Forestal Estrategia de Desarrollo Forestal Sostenible de Costa Rica en el siglo XXI</p>	Se contará con asistencia técnica de altísimo nivel
ACTIVIDADES	<p>1. Conformación y operación de un grupo de tarea entre ONF, FONAFIFO y SINAC-GMRN para diseñar propuesta reformulación de AFE</p> <p>2. Consulta de la propuesta por medio de talleres organizados por los tres organismos</p>	<p>1. Documento elaborado</p> <p>2. Memoria de talleres y presentación pública</p>	<p>1. US \$10.000</p> <p>2. US\$3.000</p>	

ACTIVIDADES	3. Redacción final de propuesta de reformulación de AFE a cargo de un abogado y un filólogo	3. Acuerdo ministerial y Decreto Ejecutivo	3. US\$2.500	
	4. Conformación de un grupo de tarea para diseñar actualización administrativa y coordinación intrainstitucional entre SINAC, ONF, FONAFIFO	4. Documento elaborado y protocolo de aprobación por parte de las tres instancias	4. US\$10.000	
	5. Contratación de un experto en teoría de procesos para apoyar el diseño de actualización, coordinación y ejecución complementaria	5. Informe de consultoría	5. US\$6.000	
	6. Organización de cuatro talleres subsectoriales para validar propuesta de actualización, coordinación y ejecución complementaria	6. Memoria de cuatro talleres	6. US\$6.000	
	7. Elaboración de un curso de capacitación en fortalecimiento institucional	7. Guía de capacitación	7. US\$2.000	
	8. Impartir cuatro cursos de capacitación	8. Memoria de cursos	8. US\$6.000	
	9. Diseño de propuesta financiera del Programa de Fortalecimiento Institucional	9. Perfil del Proyecto	9. US\$2.000	

ACTIVIDADES	10. Proyecto de financiamiento de ONF	10. Perfil del Proyecto	10. US\$5.000	
	11. Activar el Fondo Forestal	11. Fondo funcionando	11. US\$10.000	
	12. Diseño de estrategia de consulta y participación institucional del SFC	12. Documento de estrategia	12. US\$8.000	
	13. Seis talleres para definir agenda de acuerdos mínimos dentro del PNDF	13. Memoria de talleres	13. US\$9.000	
	14. Congreso Forestal	14. Memoria del Congreso	14. US\$30.000	
	15. Programa informático de planificación por procesos y capacitación en su uso	15. Planificación de PNDF y de la AFE en dicho sistema	15. US\$20.000	
	16. Curso de capacitación en planificación estratégica	16. Memoria del curso	16. US\$6.000	
	17. Curso de capacitación en liderazgo	17. Memoria de curso	17. US\$6.000	
	18. Operación de sitio web de ONF	18. 5.000 visitas mensuales al sitio	18. US\$20.000	
19. Boletín informativo de ONF	19. Cuatro ediciones anuales	19. US\$8.000		

ACTIVIDADES	20. Reunión de alto nivel entre ONF, SINAC y FONAFIFO para respaldar PNDF	20. Documento de acuerdos	20. US\$2.000	
	21. Estudio de mercado de la oferta y la demanda de servicios forestales	21. Documento de consultoría	21. US\$12.000	
	22. Estudio Historia Forestal de Costa Rica (logros y perspectivas)	22. Libro	22. US\$15.000	
		TOTAL:	US\$198.500	

## **6. OBSERVACIONES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN EL PNDF**

Hubo un foro sobre género y combate a la pobreza, que generó una serie de excelentes recomendaciones que ya fueron incorporados en un documento del PNDF. Posteriormente, un grupo consultivo de excelente nivel estableció las metas y actividades para incorporar estas recomendaciones. También el dirigente indígena Guillermo Rodríguez que preside el Consejo Indígena Forestal de Talamanca, contribuyó con un excelente documento de propuesta de política indígena.

De tal modo, que en este documento no se repetirán tan importantes y pertinentes conclusiones y recomendaciones. Sólo se harán unas breves observaciones con base en la experiencia del consultor en este campo. Las observaciones sólo tienen el propósito de avisar de algunos asuntos que podrían ayudar a la hora de que en el PNDF se diseñe la estrategia del desarrollo forestal como mecanismo de combate a la pobreza. Las observaciones son las siguientes:

Los sistemas de información geográfica permiten traslapar mapas temáticos de pobreza, Índice de Desarrollo Social, Índice de Accesibilidad a servicios, cobertura boscosa, áreas denudadas de capacidad forestal y mapas de vulnerabilidad. Este ejercicio es de mucha ayuda para definir prioridades que relacionen lo forestal y el combate a la pobreza.

Los proyectos de reforestación y manejo sostenible de bosques tienen curvas de empleo con picos en los primeros y últimos años del ciclo de corta. Hay mesetas o valles de muy poco empleo en medio de dichas labores. Es preciso el diseño de sistemas complementarios en áreas forestales para que el empleo tenga un comportamiento regular.

En el Área de Conservación Amistad Caribe existen ocho territorios bribri-cabécar que cuentan con aproximadamente 200.000 hectáreas de bosque y 16.000 hectáreas de sistemas agroforestales. Son los más grandes propietarios privados de bosques. Una estrategia para la inclusión de los indígenas en el PNDF podría considerar que esta etnia es una gran propietaria de bosque. Hay un esfuerzo del ACLAC y TNC para articular este bosque con las políticas de protección del PILA.

FONAFIFO y el Proyecto Ecomercados han realizado una importantísima inversión de PSA en territorios indígenas. Actualmente desarrollan esfuerzos con ACLAC, ACAP y ACOSA para implementar un nuevo tipo de PSA. FAO también está haciendo esfuerzos por apoyar al Consejo Forestal Indígena de Talamanca en desarrollo industrial de madera de agroforestería. Este consejo está buscando financiamiento para elaborar un Plan de Desarrollo Forestal de los Territorios Bribri-Cabécar de Talamanca. Ya existe información de base científica por parte de la Cooperación de los Países Bajos y del CATIE.

En Centroamérica se han realizado desde hace unos diez años muchos talleres, seminarios, congresos, reuniones y estudios para incluir la variable de género y étnica en el tema forestal, muchos de estos eventos fueron coordinados por la misma FAO y CICAFOC. Podría ser útil que se sistematicen y retomem las recomendaciones que han sido elaborados por personas de mucha experiencia.

Hay planes de electrificación y de vialidad que pueden orientar la instalación de polos de desarrollo forestal. Sin electricidad y carreteras de buena calidad es un poco más difícil pensar en estos polos como mecanismo de combate a la pobreza. Basta un ejemplo: los cantones fronterizos de Talamanca, Corredores, Los Chiles y Upala tienen un buen potencial forestal, son las de menor IDS y con la más deficiente cobertura en caminos y electricidad. Para incentivar allí un buen desarrollo forestal habría que resolver las deficiencias en electricidad como acceso a trifásica y en caminos de todo el año.

La certificación forestal es un excelente mecanismo para promover el combate a la pobreza. El capítulo sociocultural de los principios y criterios de la auditoría de FSC por ejemplo, es muy completo y exigente en asuntos como el cumplimiento de legislación laboral, de seguridad laboral, de derechos comunitarios, de responsabilidad social de empresa y de evitación de impactos sociales negativos. Se promueve el mejoramiento continuo de la operación forestal en términos silviculturales para que repercuta positivamente en el empleo rural y en el buen manejo ambiental.

Hay un cúmulo de valiosas experiencias en el tema de Forestería Comunitaria en que no es aconsejable perder el impulso. La Forestería comunitaria entre campesinos dedicados a la agricultura y a la ganadería son una valiosa fuente de madera fina, dendroenergéticos y postes.

Es necesario estimular a aquellos empresarios forestales que montan casi todo el ciclo productivo en una zona rural. La instalación de laboratorios de clonación, de viveros, de plantaciones, de aserrío en la zona y de industria con acabado final o semifinal son fases que juntas producen mucho empleo en las zonas rurales.

Hay miles de ebanistas con pequeños y medianos talleres en Costa Rica. Ellos han demostrado disposición al cambio tecnológico y agresividad para competir con productos de origen foráneo. Es necesario ubicarlos dentro de la estrategia de desarrollo forestal y apoyarlos para la reconversión tecnológica.

La promoción de industria de la madera para producir elementos acabados podría ser el elemento clave para apoyar el desarrollo sostenible forestal en pueblos indígenas. Un desarrollo vertical de la actividad posiblemente generaría mucho empleo.

Hay empresas forestales en el mundo que tienen políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y en Costa Rica existe una que tiene un plan de gestión social



para aumentar el valor social agregado de su operación forestal. La promoción de la RSE contribuye con el nombre de la pobreza.

## 7. REFLEXIÓN FINAL

Dice un proverbio persa “ *del choque de dos pedernales sale la chispa que da la luz, de la discusión de opiniones distintas sale la luz de la verdad*”. Este ejercicio de la consultoría siempre buscó consultar opiniones distintas y contrastar posiciones para poder ayudar en el fortalecimiento institucional, el ejercicio no fue fácil, pero sí muy placentero. Los juicios críticos de los interlocutores evidencian el gran desarrollo de una masa crítica humana y demuestran que los logros no han sido producto de mentes conservadoras y recatadas, sino de profesionales atrevidos y dispuestos permanentemente al cambio.

La coyuntura política está dada para la discusión de una visión -país del desarrollo forestal. Existe la madurez, la experiencia, el desarrollo tecnológico, la habilidad política y las ganas para hacerlo. Solo requiere de una permanente actitud de inclusión democrática por parte de todos, absolutamente todos los subsectores, entendiendo que cada subsector tiene legítimos intereses particulares y que hay modos de establecer intereses comunes.

No hay duda que la revuelta al sistema de planificación por procesos, basado en la teoría de redes, es lo más importante en cuanto al fortalecimiento institucional. La gestión complementaria es lo que le da vigor a la relación intrainstitucional entre SINAC, FONAFIFO y ONF. El fortalecimiento iría en el sentido de establecer definitivamente esta gestión complementaria.

En el campo forestal el Estado no puede ni debe contenerse en el papel de controlador y fiscal. Históricamente ha apostado a ser un Estado de servicio en el tema forestal y así se propone que se fortalezca su papel.

Finalmente, proponemos que el desarrollo de las seis áreas programáticas del PNDP sean atravesadas temáticamente por tres proyectos transversales que le darán cohesión, unidad y consistencia a todo el PNDP. La ejecución de estos proyectos son los que permitirán que se desarrolle tácticamente el fortalecimiento del consenso y la unidad política entre todos los subsectores. Los proyectos propuestos para ayudar en el fortalecimiento institucional del PNDP son:

*Foro de concertación:* se trata de financiar un proyecto de un año para que los distintos subsectores discutan y se pongan de acuerdo en la visión-país del desarrollo forestal, el espacio de este foro es dentro del área de ordenamiento territorial.

*Certificación nacional:* Colombia desarrolló un exitoso proceso de certificación reconocido por FSC. Costa Rica podría lograr lo mismo. Existe una Comisión de Certificación Nacional que debe ser apoyada con prontitud para que desarrolle el protocolo de principios y criterios de certificación. El proyecto de un año consistiría en apoyo para concretarlo, oficializarlo y buscar el reconocimiento internacional.

*Mecanismos financieros para reforestación:* ya existe un proyecto llamado *Reforesta*. Sólo falta darle decidido apoyo o plantear nuevas alternativas.

Estos tres ejes temáticos posiblemente son los que más fácilmente podrían producir acuerdos y consensos. La estrategia dentro del PNDF sería abordarlas como una agenda operativa en que todos los subsectores podrían aportar algo sin perder autonomía y sin perder sus propias agendas e intereses.

El máximo fortalecimiento que necesitan las tres instituciones responsables del PNDF es en el campo político de la construcción de acuerdos. Estos tres temas es posible que sean de mucha utilidad para aumentar la coordinación intra e interinstitucional.

Parece que en esta óptica de la coordinación intra e interinstitucional, los logros de mayor eficiencia y eficacia se consiguen resolviendo el asunto estructural y construyendo consensos sobre estos tres temas, abordados todos en el documento del PNDF.

El PNDF es un buen espacio para la concertación y para la construcción de una visión-país del desarrollo de una Forestería nacional. Lo primero es que los principales actores estén convencidos de ello; allí radica la fuerza institucional.

La piedra angular del Fortalecimiento Institucional para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal es que SINAC, FONAFIFO y ONF crean con seguridad en el plan como el instrumento idóneo. Si alguno de los tres no tiene confianza en este plan, pues de poco servirá instrumentar un programa de Fortalecimiento Institucional.

El proceso de Fortalecimiento Institucional para la ejecución del PNDF también pasa necesariamente por la clara identificación de la misión, visión, objetivos estratégicos y políticas de cada una de las tres instituciones pilares del PNDF. Con este bagaje establecido será más fácil abordar consecuentemente la coordinación interinstitucional.

Pero ante todo, es preciso que todos aborden y alienten la discusión para construir una estrategia de visión-país del desarrollo forestal. Si Costa Rica logra un rumbo unificado en el campo forestal para orientar las acciones que debemos desarrollar en este siglo, es seguro que el devenir histórico del país será muy beneficioso.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA LEGISLATIVA. *Ley forestal N°7575, Alcance N°21 a La Gaceta N°72*. Costa Rica, abril de 1996.
- COMISIÓN EUROPEA/ FAO. *Estado de la Información Forestal en Costa Rica*. Santiago de Chile, enero del 2002.
- FAO. *Brochure: El mecanismo para los programas forestales nacionales*. Roma, Italia. s.f.
- IPS. *Análisis del impacto social, económico, ambiental y organizacional de los incentivos a la conservación y del pago de servicios ambientales en Costa Rica. Informe final*. Preparado por Gerardo Barrantes y Mauricio Vega. Costa Rica, junio del 2002.
- MINAE. *Plan Nacional de Desarrollo Forestal, 2001-2010*. San José, Marzo del 2001.
- ONF/ICOI. *Informe final de consultoría: "Cambios Urgentes para la Transformación del Sector Forestal"*. Proyecto: Apoyo técnico para aumentar la capacidad propositiva del Sector Forestal en relación con leyes y reglamentos que atañen a su modernización. Preparado por Guillermo Arias y Raúl Solórzano. San José, Costa Rica. Setiembre, 2001.
- ONF/ICOI. *"Análisis del Impacto de los programas forestales nacionales en siete países de América Central en el desarrollo económico global"* Programa de Cooperación FAO/Gobierno de los Países Bajos (FNPP). Santiago, Chile 2001.
- RONNIE DEL CAMINO. *Ponencia el Sector Forestal en el año 2020*. IV Congreso Nacional Forestal. Setiembre, 2003.
- SINAC. *Encuesta: Percepción sobre el programa de pago de servicios ambientales*. Consultoría realizada por E.Q. Consultores S.A. Marzo, 2001.
- SINAC. *Estructura organizativa, sus funciones y operacionalización*. s.f.
- SINAC. *Gerencia/ Área Funcional: Manejo y uso sostenible de los Recursos Naturales*. s.f.

## **9. ANEXOS**

***A. Listado de frecuentes actores individuales del Sector Forestal***

## FRECIENTES ACTORES INDIVIDUALES

### NOMBRE

Alberto Chinchilla
Alberto Salas
Alfonso Barrantes
Alvaro Ugalde
Carlos Brenes
Carlos Herrera
Constantino González
Edgar Ortiz
Edgar Salazar
Emel Rodríguez
Felipe Vega
Franz Tattembach
Gabriela Soto Jiménez
Gerardo Budowsky
Gilberth Canet
Héctor Arce Benavides
Héctor Arce Mora
Héctor Martínez
Jaime Sotela Montero
Jhonny Méndez Gamboa
Jorge Lobo
Jorge Mario Rodríguez
Jorge Rodríguez
José Joaquín Campos
Juan Figuerola
Julio César Calvo
Juvenal Valerio
Luis Ángel Villalobos
Luis Arturo Salazar
Luis Fernando Sage Mora
Marcela Arguedas
Marielos Alfaro Murillo
Max Koberg Van Petter
Olman Segura
Olman Varela
Óscar Sánchez
Raúl Solórzano
Ronnie del Camino
Ronny Muñoz
Vicente Watson

***B. Listado de empresas/instituciones o personas del Sector Forestal***

<b>LISTADO DE EMPRESAS/INSTITUCIONES O PERSONAS DEL SECTOR FORESTAL</b>	
<b><i>Empresa, Asociación o Institución</i></b>	<b><i>Representante</i></b>
ABAS	Rocío López
ACATEK ECOINVEST, S.A.	Guisepe Pallavidino Colla
AFORSA S.A.	Chester Patterson Castro
AGRÍCOLA SAN IGNACIO S.A.	Carlos Gamboa
HNOS QUIROS CHAVARRÍA, S.A.	Daniel Del Río
AGROCOSTA	Rafael Quirós Chavarría
RIO PEJE, S.A.	Didier Rodríguez González
GASCA Y CABRERA	Alberto Quintana Kohkemper
CICAFOC	Ancizar Gasca Bonello
ALFACHA REFORESTACIONES	Alberto Chinchilla
ARTE VERDE S.A.	Olman Varela
ASERR. ARCO IRIS S.A.	Francisco Alfaro Bolaños
ASERR. AGUAS ZARCAS	Jitske Henderika Coers
ASERR. JOSÉ VARGAS S.A.	Henry Rodríguez Castro
DEPOSITO STA. BARBARA	Jorge Mora Alfaro
ASERR. HERMANOS MIRANDA S.A.	Luis Paulino Vargas Benavides
ASERR. FLORIDA S.A.	Jorge Jiménez Berrocal
ASERR. SANTA CRUZ	Román Chavarría Miranda
ASERR. EL CASTILLO	Omar Arias Araya
ASERR. EL LLANERO	Alexis Rojas Arroyo
ASERR. EL GUADALUPANO S.A.	Javier Bermúdez
ASERR. EL TUCÁN S.A.	Eduardo Rodríguez Mora
ASERR. SIBAJA Y MURILLO S.A.	Orlando Quirós Rojas
ASERR, SAN FERNADO S.A.	Jonathan Mora
ASERR. SAN JUAN S.A.	Juan Rafael Mora
ASERR. PANIAGUA S.A.	Carlos Sibaja Murillo
ASERR. TOMAFE S.A.	Carlos Loría Murillo
ASERR. VENECIA	Juan Barrantes Venegas
ASERR. VON MOSS	Oliverio Paniagua Barrantes
BALSA TICA S.A.	Tomás Arturo Guardia Tinoco
BOSQUES CHOROTEGA S.A.	Mauricio Alfaro Alpízar
ECO MADERAS DE SAN CARLOS	Alcides Valverde Mora
CÁMARA DE SARCHÍ	Heinrich Greub Meister
CAC	Juan Rolando Rodríguez Paniagua
CAMI,SA	Romana Dawn Fonner
CIA. MADERERA EL ALTO	Guillermo Rugeles O.
COSECHADORA FIBERCA, S.A	Héctor Rodríguez R.
OBANFLOR, S.A. (COI, S.A. )	Dimas Rojas Fonseca
CODEFORSA	Olivier Rodríguez Soto
COMERCIAL ARAYA DE POCOCÍ SRL	Carlos Manuel Piedra Mata
	Franklin Morera Sibaja
	Gerardo Flores
	Jhonny Méndez Gamboa
	Carlos L. Araya Hernández



<b>Empresa, Asociación o Institución</b>	<b>Representante</b>
COPEMADEREROS R.L.	Fabio Espinoza Montenegro
CORPORACIÓN EL LAGAR	Diego Barrantes Cordero
CORPORACIÓN TARA COSTA RICA S.A.	Juan Carlos Ureña
DEPOSITO TARIMAS QUIRÓS	Heiner Ramírez Portugués
	Julio César Quirós Quirós
ECODIRECTA S.A.	Hans Hovingh
EDIFICIOS BIAMONTE COLOMBARI S.A.	Carlos Hidalgo
	Rómulo Olivo Biamontte
EL BUEN PRECIO S.A.	Gerardo Jiménez Trejos
	Rocío Jiménez Somoza
ENVACO	Rodrigo Pinto G.G.
	Gustavo Mora Abarca
EUGENE A. PRINZ	Solmar Largaespada M.
ASERR. SAN SEBASTIAN	Eugene A. Prinz
	José Alberto Elizondo Campos
FLOR Y FAUNA S.A.	Richard Huizinga
	Glen Montes
FORESTALES COSTA DE ORO S.A.	Antonieta Umaña
FORESTAL PAQUERA, S.A.	Fabio Pacheco Kitzing
FORESTALES TERRANOVA C&R, S.A.	Mauricio Alvarado Rivera
FORESTALES VIFRÁN S.A	Luis Diego Espinach Araya
FRUTERA CHOROTEGA SVP, S.A.	Sergio Vargas Pagan
GANADERA EL NISPERO S.A.	Efrain Xirinachs Jiménez
GANADERA LA FLOR S.A.	Luis Rodríguez Beer
HACIENDA DOÑA VICTORIA S.A	Bruce Masis Jiménez
HACIENDA JUNQUILLAL S.A.	Andrei Gordienko Mateo
HOLCORRICA	Julián Theodor Bekker
INDUSTRIALES DEL AMBIENTE S.A.	Israel Vargas Cubero
ASERR. LOS HIGUERONES	Jorge Quesada Alfaro
INMUNIZADORA DE MADERA (INMADERAS S.A.)	Juan Carlos Holguín Moreno
ECOMADERAS DEL SUR	Jairo Restrepo Gómez
JAZCA	Carlos Tencio Obando
JORGE STEINVORTH JIMÉNEZ	José Arturo Zúñiga Castro
LA PELTON FORESTAL S.A.	Jorge Steinvorth Jiménez
MACARIBE S.A	Pedro Pérez Hernández
MACORI S.A.	Maricelly Cantillo Delgado
BILLARES PUNIS S.A.	Ronald Guerrero
MADERAS CARTAGO J Y H	Wibert Viquez Jiménez
	Hugo Brenes González
	Jorge Brenes González
MADERAS CULTIVADAS (MCC S.A.)	Luis Arturo Salazar
MADERAS DE CUTRIS S.A	Eliécer Valerio Mora
ECO LUMER, S.A	Walter Gonzáles Monge
MADERAS EL ALMENDRO	Alejandro Navarro Monge
MADERAS EL MUELLE S.A	Guillermo Nuñez Mora
MADERAS REFORESTADAS S.A.	Alfredo Corrales Solís
MADERAS SAN PEDRO S.A.	Juan C. Ugalde Vega
MADERAS ESQUIPULAS	Marco A. Rodríguez Lee

<b>Empresa, Asociación o Institución</b>	<b>Representante</b>
MAPRO S.A.	Aleida Chaves Araya
	Marcos Quesada Acuña
MADERÍN ECO S.A.	Volny Biason Martin
	Jorge M. Ulloa Maduro
MALCOLM MILES	Malcolm Milles
MUEBLES ANTREÉ DE COSTA RICA S.A	Jorge León Mora
MUEBLES DE BUENOS AIRES S.A.	Armando Pacheco Vega
	Víctor Julio Araya Vargas
MUEBLES EL OLMO S.A.	Manuel A. Araya Barboza
MUEBLES NORTICOS S.A.	Luis Marotte Lago
MUBLES TORRES	Patricia Torres Carvajal
	José A. Torres Zamora
MUEBLERÍA URGELLES S.A.	Marco Vinicio Urgelles
MULTISERVICIOS LA SABANA, S.A.	Marco Vinicio Araya
QUARSAL MINERAL, SA.	Adrián Guardia Donato
PANAMERICAN WOODS S.A.	Andrés Martén Beirute
PG GROEN	Roberto Batalla Gallejos
PLYWOOD COSTARRICENSE	Donald Cordoba
PÓRTICO S.A.	Jaime Sotela Montero
PRODANA TRES LTDA	Daniel Bolaños Pacheco
PROMADERAS S.A.	Olger Jiménez Berrocal
R.N.T.	Juan Carlos Romero
	Marielos Alfaro Murillo
	Héctor Martínez
	Ronnie del Camino
	Hugo Bianchi
REFORESTACIONES EL JARDÍN S.A	Osman Marín Rojas
RÍO NARANJO	Abel Guier Serrano
EL TREMEDAL DE SAN RAMÓN	Arnoldo Ramírez M.
SOC. MADERERA FLORENCIA LTDA	William Aguilar Murillo
	Alfredo Corrales Solís
SOCIEDAD MADERERA LA MANSIÓN S.A.	Víctor Hugo Rodríguez Lee
	Marcos Rodríguez Lee
STON FORESTAL S.A.	Juan Pastora Alice
	Gustavo Morales
TARIMAS CHOROTEGA	Juan J. Matamoros Jurado
TARIMAS LA SUERTE	Dagoberto Arguedas Sánchez
TARIMAS PROFORCA, S.A	Max Koberg Van Petter
	Felipe Koberg Marengo
TECNOMADERAS DEL CARIBE S.A	Juan Carlos Soto
VERDE VIGOR S.A.	Marco Céspedes Madrigal
	Antonio Reyes
XILOINDUSTRIAS EL CIPRESAL S.A	Max Fernández Madrigal

<b>Empresa, Asociación o Institución</b>	<b>Representante</b>
SINAC	Carlos Manuel Rodríguez
	Raúl Solórzano
	Carlos Calvo
	Gilberth Canet
	Jorge Polimeni
	Jenny Asch
	Lesbia Sevilla Estrada
	Mariano Espinoza
	Sonia Lobo
ACT	Emel Rodríguez
CINPE-UNA	Jorge Fallas
	Antonietta Camacho
	Olman Segura
ITCR	Rodolfo Canessa Mora
	Edgar Ortiz
	Alejandro Meza
	Marcela Arguedas
FONAFIFO	Jorge Mario Rodríguez
	Oscar Sánchez
	Alexandra Saéñz
	Constantino González Maroto
	Héctor Arce Benavides
CCT	Julio César Calvo
	Vicente Watson
FUNDECOR	Harry Wohlstein
	Franz Tattembach
	Carlos Herrera
	Gustavo Solano
	German Obando
CATIE	José Joaquín Campos
INISEFOR	Eladio Chaves
Colegio Ing.Agrónomos	Cinthia Salas
ONF	Alfonso Barrantes
	Asdrúbal Cambronero
	José Rafael León
SEPSA - MAG	Elena Orozco
JUNAFORCA	Felipe Vega
	Víctor León González
	Miguel Escalante
	Carlos Rodríguez Pérez
	Ernesto Chavarría Ruiz
	Herbert González
ACLA - C	Edwin Cyrus
FAO	Ivan Angulo
	Octavio Ramírez
	Nils Solórzano
UPAZ	Gerardo Budowsky
ACTO	Mario Coto
ADEFORBRUNCA	León Víctor González

<b>Empresa, Asociación o Institución</b>	<b>Representante</b>
ASOMUVI	María Elena Flores Naranjo
APUTRI	Delio Arguedas
ARADIKES	Hugo Lázaro
CAC Pérez Zeledón	Damián Elizondo Valverde
COOPEAGRI	Luis Salazar
COOPEASSA	Adolfo Pérez Corrales
COOPEPALMA	Didier González Mayorga
COOPEUVITA R.L.	Olman González
ECBF	Gerlin Sáenz
PROAGROSUR	Fernando Vásquez,
UNCASUR	William Leal
AFOCAREN	José Ramírez Azofeifa
PROUDESA	Angel Villalobos,
AFIJA	Olger Sancho N.
APAIFO	Oldemar Mejías
CAC Sarapiquí	Pedro Rojas Guzmán
CAC Upala	Mario Ponce
COOPELLANOAZUL R.L.	Pedro Alvarez
AGUADEFOR	Juan Rafael Marín Quirós
CAC Abangares	Lilliam Prieto
CAC Bagaces	William Ruiz Méndez
CAC Cañas	Gerardo Barboza
CAC Carrillo	Jaime Muñoz Aguirre
CAC La Cruz	Leonardo Bado Rivas
CAC Liberia	Melvin Varela Briceño,
CAC Nandayure	Cinthy Barrantes
CAC Nicoya	Laura Obando
CAC Sta Cruz	Olger Sánchez Araya
COONAPROSAL	Asdrúbal Venegas
COOPELDOS	Juan Carlos Alvarez Ulate
COOPEPENIN	Luzmilda Paniagua
Coopepilangosta	Luis Salazar Picado
COOPETILA R.L.	Erick Vargas
FECAP	Alexis Murillo Rojas
ARAPAC	Oscar Maroto Villalobos
ACM	María Eugenia Vásquez
ASM	Jorge Gómez Salazar
ASOMUSI	Maribel Barboza
CAC Acosta	Nevy Mora
CAC Atenas	Elías Rodríguez
CAC Guarco	Mercedes Picado y Flory Ortega
CAC Dota	Jose Alberto
CAC Esparza	Eduardo Badilla Loría
CAC Grecia	Nelson Koper y Azucena Rodríguez
CAC Jicaral	Sonia Durón
CAC Mora	Jorge Mendoza
CAC Naranjo	Juan López Rodríguez
CAC Orotina	Hubert Picado
CAC Puriscal	Jorge Mario Jiménez Bolaños
Coopepuriscal	Ignacio Fdez
FEDECAC	Félix Méndez, Zeidy Sandí
UPAGRA	Ilse Acosta
Mesa Nacional Indígena	Donald Rojas

<b>Empresa, Asociación o Institución</b>	<b>Representante</b>
Consejo Forestal Indígena de Tal.	Guillermo Rodríguez
UPANACIONAL	Lorenzo Cambroner
	Guido Vargas
UICN	Enrique Lahmann
	Alberto Salas
	Flor Angel Villegas
Corredor Biológico, Tal.	Erick Castro
TNC	Felipe Carazo
Smart Wood	Hugo Álvarez
PNUD	María Arantxa
	Eduardo Mata
	Pascal Girot
ICE	Ronald Valverde
	Dunia Porras
	Rolando Núñez
COVIRENA	Juan Figuerola
Corredor Biológico Mesoamericano	Luis Rojas
ACT	Emel Rodríguez
ACLA-P	Gladys de Marco
ACOSA	Alvaro Ugalde
ACA-HN	Fausto Alfaro
ACVC	Ricardo Valerio
ACOPAC	Rafael Gutiérrez
ACMIC	Fernando Quirós
Precious Woods	Arnoldo André
Cámara Costarricense Forestal	Alvaro Campos
	Jorge Brenes
	Edgar Salazar
	Roger Leiva Martínez
Maderas Agencia San Ignacio	Oldemar Carrillo
FECON	Javier Baltodano
	Jorge Lobo
	Félix Díaz
Madero	Rigoberto Abarca
CODEFORSA	Rocío Padilla
<b>Consultores Independientes</b>	
Consultor	Carlos Borge Carvajal
Consultor	Jorge Rodríguez
Consultor	Héctor Arce Mora
Consultor	Juvenal Valerio
Consultor	Carlos Brenes
Consultor	Ronny Muñoz
Consultor	Luis Ángel Villalobos
Consultor	Luis Fernando Sage Mora
Consultor	Gabriela Soto

