CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

COSTA RICA

INFORME No. DFOE-PGAA-7-2008
30 de mayo, 2008

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES, AMBIENTALES Y AGROPECUARIOS

INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y NORMATIVA EN MATERIA DE RECURSOS FORESTALES POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

2008

T:. (506) 501 8000 **F:.** (506) 501 8100 **C:** contraloria.general@cgr.go.cr **S:** http://www.cgr.go.cr **Apdo.** 1179-1000, San José, Costa Rica

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

COSTA RICA

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES, AMBIENTALES Y AGROPECUARIOS

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

1 INTRODUCCIÓN. 1

1.1 Origen del estudio. 1

1.2 Objetivo del estudio. 1

1.3 Alcance del estudio. 1

1.4 Presentación de resultados a las autoridades del Ministerio. 2

1.5 Importancia del recurso forestal. 2

2 RESULTADOS. 3

2.1 Políticas forestales poco concatenadas y de difícil medición. 3

2.1.1 PND poco claro en materia forestal y desvinculado del PNDF. 4

2.1.2 Inconsistencias entre el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y el Plan de Acción 2004-2010. 6

2.1.3 Debilidades en el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Forestal y en los indicadores y plazos establecidos para medir su avance. 6

2.2 Debilidades organizacionales afectan la funcionalidad del SINAC. 8

2.2.1. Ausencia de una estructura formal. 9

2.2.2 Falta de claridad acerca de las líneas de mando. 14

2.2.3 Inconveniencia de la conformación y funciones asignadas al Consejo Nacional Áreas de Conservación. 17

2.3 Necesidad de mejorar la gestión del SINAC en materia de aprovechamiento sostenible del recurso forestal. 19

2.3.1 Necesidad de mejorar la actividad de manejo de bosques. 19

2.3.2 Problemática de la extracción de madera de potreros (inventarios forestales). 22

2.3.3 Procedimientos disímiles en el trámite de permisos forestales entre las Áreas de Conservación. 26

2.3.4 Necesidad de establecer controles efectivos en relación con la industria de la madera y fortalecer la participación de los regentes forestales. 26

2.3.5 Sistemas de información incompletos en materia forestal 29

3 CONCLUSIONES. 30

4 DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES. 31

4.1 Disposiciones al Director Ejecutivo del SINAC. 31

4.2 Disposiciones al Ministro del Ambiente y Energía 34

4.3 Disposiciones al Consejo Nacional de Áreas de Conservación. 34

ANEXO

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

COSTA RICA

INFORME NO. DFOE-PGAA-7-2008

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y NORMATIVA EN MATERIA DE RECURSOS FORESTALES POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

El estudio tuvo como fin evaluar la gestión del MINAE en la aplicación de las políticas y normativa en materia de recurso forestal, abarcando principalmente el año 2007. El tema es de gran importancia debido a los servicios ambientales que generan los bosques y al impacto que las políticas públicas tienen sobre este recurso, debiéndose conciliar los intereses particulares, con el derecho de los habitantes a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Como resultado del estudio se determinó que las políticas forestales del país no están bien concatenadas, debido principalmente a que los postulados en materia forestal del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 no son claros ni precisos y están desvinculados de los planteamientos que se hacen en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), que es el instrumento de planificación oficial en materia forestal. De igual forma, se detectaron inconsistencias entre el PNDF y otro instrumento de planificación denominado Plan de Acción 2004-2010, debido a que éste último introduce cambios sustanciales en las áreas de acción, metas, actividades e indicadores del PNDF, dificultando así su seguimiento y el control, dificultad que se acentúa, debido a la definición imprecisa de los indicadores, que impiden establecer con certeza el grado de avance del PNDF.

Otro resultado del estudio fue la determinación de debilidades organizacionales que afectan la funcionalidad del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), principal ejecutor de las políticas forestales del país. Tales debilidades se manifiestan en la ausencia de una estructura orgánica formalmente aprobada, en la que se visualicen claramente los componentes técnicos y administrativos del SINAC, tanto de la Secretaría Ejecutiva como de las Áreas de Conservación; en la falta de claridad en las líneas de mando del Sistema, donde la jerarquía de la Dirección Ejecutiva sobre las Áreas de Consevación no es de la total aceptación por parte de los Directors de dichas Áreas; y en la inconveniencia de la conformación y funciones asignadas por la Ley al Consejo Nacional de Áreas de Conservación, que no obstante ser un cuerpo colegiado que toma decisiones, forman parte de él los Directores de las Áreas de Conservación, aquienes competen labores ejecutivas, constituyéndose así en juez y parte.

Igualmente se determinaron debilidades en el SINAC a nivel de toma de decisiones y de control operativo, que le impiden llevar a cabo una gestión eficiente en materia de aprovechamiento sostenible del recurso forestal, debido a la falta de instrumentos normativos que solventen situaciones como: la disimilitud de los procedimientos para concesión de permisos forestales entre las diferentes Áreas de Conservación; las dificultades en la tramitación de planes de manejo de bosque y la actualización de los principios, criterios e indicadores para dicha actividad; la atención de la problemática de extracción de árboles en potreros para garantizar la reposición del recurso y el control de la tala ilegal, mediante la utilización de mapas de cobertura; y la ausencia de controles efectivos sobre la industria de la madera.

Para corregir las deficiencias antes apuntadas, se está disponiendo al Ministerio del Ambiente y Energía, llevar a cabo una revisión exhaustiva del PNDF y del Plan de Acción, para replantear ambos instrumentos, de manera que propicien mayor claridad en las políticas, con mecanismos eficientes para medir su avance; aprobar formalmente la estructura orgánica de ese SINAC, con indicación clara de las líneas de mando; y aprobar las estrategias, reglamentos y manuales necesarios para controlar de forma más efectiva el aprovechamiento sostenible de los recusos forestales del país.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

COSTA RICA

INFORME No. DFOE-PGAA-7-2008
30 de mayo, 2008

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES Y AMBIENTALES

INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y NORMATIVA EN MATERIA DE RECURSOS FORESTALES POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

1 INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del estudio.

El estudio se realizó en cumplimiento del plan anual operativo del año 2008 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

1.2 Objetivo del estudio.

El objetivo del estudio fue evaluar la gestión Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) en la aplicación de las políticas y normativa sobre el recurso forestal

1.3 Alcance del estudio.

El período del estudio abarcó principalmente el año 2007, ampliándose en aquellos casos que era necesario, y se enfocó en la evaluación de las gestiones de la nueva administración relacionadas con el desarrollo e implementación de políticas en materia de recurso forestal, evaluando su suficiencia a la luz del marco normativo vigente, así como los mecanismos empleados por el MINAE para el establecimiento e implementación de dichas políticas, entre ellos los instrumentos de coordinación y seguimiento existentes para verificar su cumplimiento.

En la ejecución del trabajo se aplicó la metodología establecida por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el desarrollo de las auditorías, así como las técnicas y prácticas de la profesión y lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

1.4 Presentación de resultados a las autoridades del Ministerio.

Los resultados, conclusiones y disposiciones del presente estudio fueron expuestos a las autoridades del MINAE el día 27 de mayo del año 2008, en las oficinas centrales del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

1.5 Importancia del recurso forestal.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Forestal, Ley No. 7575 del 13 de febrero de 1996, el Estado tiene como función esencial y prioritaria, 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, así como velar por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a las actividades silviculturales.

Asimismo, entre la funciones encomendadas a la Administración Forestal del Estado (AFE), según el artículo 6 inciso a) de dicha Ley, está la de conservar los recursos forestales del país, tanto en terrenos del patrimonio natural del Estado como en áreas forestales privadas.

Lo anterior implica que el Estado debe implementar políticas forestales que procuren la protección y conservación de los bosques tanto en terrenos propiedad pública, como en terrenos de propiedad privada. No obstante, considerando que la mayor parte de los bosques del patrimonio natural del Estado forman parte de áreas silvestres protegidas donde no se permite su corta, las políticas forestales del país se deberían dirigir principalmente a la actividad forestal que tiene lugar en el ámbito privado, donde se debe lograr un equilibrio entre aprovechamiento y protección de los bosques, con el fin de que la explotación de los recursos sea sostenible en el tiempo.

De acuerdo con información del Sistema Nacional de Áreas de Conservación[1], el área total de bosque en Costa Rica está compuesto por 2,25 millones de hectáreas, de las cuales un 45,12% está en Áreas Silvestres Protegidas y un 48,60% fuera de ellas, en otras palabras, la mayor parte de los territorios con bosque son terrenos privados, de los cuales solo un 1,33% se encuentra regulado mediante Planes de Manejo y un 2,15% bajo la figura de pago de servicios ambientales.

De ahí que la acción del Estado debe ser particularmente eficiente en proteger y conservar los bosques ubicados en terrenos privados, donde la acción del hombre provoca los mayores impactos, de forma que se garantice su permanencia y contribución a la sociedad, a través de los servicios ambientales que generan.

[1] Mediante oficio SINAC-DE-GMRN-195 del 23 de mayo de 2008.

2 RESULTADOS.

2.1 Políticas forestales poco concatenadas y de difícil medición.

A criterio de la Contraloría General de la República[2], la política de un país en una materia o actividad específica, está comprendida por políticas de Estado y políticas de Gobierno, siendo las primeras aquellas que trascienden los periodos de gobierno y que son sostenibles en el tiempo, preferiblemente contenidas en el ordenamiento jurídico en procura de su cumplimiento, y las segundas, las definidas por el Poder Ejecutivo del gobierno de turno en relación con el mismo tema, las cuales deben guardar concordancia con la política de Estado.

En materia forestal, la política de Estado está contenida principalmente en la Ley Forestal No. 7575 del 13 de febrero de 1996 y su Reglamento, así como en la Ley de Biodiversidad y la Ley del Colegio de Ingenieros Agrónomos, entre otras; además, en varios decretos ejecutivos sobre materia ambiental que abordan directamente el tema forestal.

En lo que respecta a la política de Gobierno, ésta se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que de acuerdo con la normativa vigente[3], constituye el marco orientador que establece las políticas que normarán las acciones gubernamentales para promover el desarrollo del país, estableciendo de forma vinculante para las entidades públicas, las prioridades, objetivos y estrategias derivados de esas políticas, definidas tanto a nivel nacional, como regional y sectorial.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo *Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010*, en el capítulo 4, denominado *"Eje de Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones",* establece las metas sectoriales del país en el tema ambiental, las que consideran algunas acciones relativas al tema forestal.

Por otra parte, desde el año 2001 existe el *Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF),* emitido por el MINAE, para el período 2001–2010, que podría considerarse una política de Estado, pero que no fue oficializado sino hasta en julio de 2007 por la presente administración, como instrumento oficial de planificación para uso, manejo y protección de los recursos forestales del país, en el cual se establecen las directrices y lineamientos a desarrollar en el territorio nacional[4]. El PNDF contempla una serie de estrategias y metas en materia forestal clasificadas en áreas de acción con políticas específicas. Este plan contiene 6 ejes temáticos: 1- Ordenamiento de tierras forestales, 2- Competitividad y posicionamiento del sector forestal, 3- Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad, 4- Instrumentos y mecanismos financieros, 5- Sistemas de Información y 6- Fortalecimiento y coordinación interinstitucional; cada uno de ellos está estructurado en políticas específicas, objetivos y un

[2] Criterio planteado también en Informe DFOE-PGA-42-2007, del 22 de Noviembre de 2007, página 4.
[3] Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y presupuestos públicos, Decreto Ejecutivo No. 32988 del 31 de enero de 2006, Artículo Segundo.
[4] Decreto Ejecutivo No. 33826 del 15 de febrero de 2007, publicado en La Gaceta No. 138 del 18 de julio de 2007.

lineamiento estratégico central, cuyas metas y actividades se detallan en una matriz de acciones. Además, el PNDF posee un acápite sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación del plan, donde se resumen los vínculos de coordinación entre las principales entidades que conforman el Sector Forestal (SF).

A su vez, en julio de 2004 el MINAE publicó el *Plan de Acción 2004–2010* para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de Costa Rica, en el cual se indica que es el resultado de un proceso de análisis del PNDF muy participativo y el aporte de los consultores del Proyecto de Fortalecimiento a la Implementación del PNDF en las áreas de Planificación, Competitividad, Financiamiento, Sistemas de Información y Fortalecimiento Institucional. Este plan posee 9 componentes: 1- Competitividad y posicionamiento del sector forestal, 2- Ordenamiento de las tierras forestales, 3- Instrumentos y mecanismos financieros, 4- Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad, 5- Sistemas de Información, 6- Fortalecimiento institucional, 7- Género y combate a la pobreza, 8- Programa de Capacitación Forestal, 9- Coordinación, seguimiento y evaluación. Cabe mencionar que algunos de esos componentes poseen cierta concordancia con los ejes temáticos del PNDF, pero el Plan de Acción agrega 2 nuevos componentes (puntos 7 y 8) y modifica el referido a coordinación y evaluación así como la composición de metas y acciones de varios de los ejes del PNDF.

El análisis comparativo entre los contenidos del PND, el PNDF y el Plan de Acción, evidencia que dichos instrumentos de política poseen diferencias relevantes, así como algunas deficiencias en su diseño e instrumentos de medición de avance y cumplimiento.

2.1.1 PND poco claro en materia forestal y desvinculado del PNDF.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, contempla ocho capítulos y está subdividido en cinco ejes temáticos, el primer capítulo hace una Introducción General y los restantes cinco capítulos contemplan ejes temáticos sobre: Política Social; Política Productiva; Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones; Reforma Institucional y Política Exterior. Cada eje está a su vez compuesto por las siguientes secciones: 1- Punto de Partida; 2- Los Grandes Desafíos; 3- Visión del Eje y Metas Sectoriales; y 4- Acciones Estratégicas.

La temática de los recursos forestales se aborda en el capítulo 4 *"Eje de Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones",* en el punto 1.6 *"Punto de Partida",* pero el texto no hace referencia al PNDF 2001-2010. Más adelante, dentro del punto 2 de éste eje, titulado *"Los Grandes Desafíos",* se plantea como reto de la política ambiental del gobierno específicamente en el punto 2.5 *"Recursos forestales"*: "*Fortalecer el uso sostenible de los recursos forestales en terrenos privados, superar las limitaciones actuales en la política de pago de servicios ambientales y reducir gradualmente los incendios forestales causados por el ser humano.".*

Posteriormente, el punto 3 *"Visión del Eje y Metas Sectoriales",* hace referencia al tema forestal en el subpunto 3.2.3 sobre metas sectoriales, titulado *"Áreas protegidas, servicios ambientales y tala ilegal".* En el subpunto anterior se establece como meta del PND: "*Ampliar la cobertura de los sistemas de áreas protegidas, de pago de servicios ambientales y de reforestación, y reducir el consumo de madera talada ilegalmente*". Esa meta es tiene un enlace general entre el PND y el PNDF en el tema forestal.

Además, el punto 4.1 del PND denominado *"Contrato con la Ciudadanía"* contiene la Acción estratégica 4.1.3.1 (página 83), que detalla el compromiso del actual gobierno en los siguientes términos: "*Se promoverá el manejo, conservación y uso sostenibles de productos, bienes y servicios derivados de los bosques,… programas de deforestación evitada y otros…*". Como se observa, este punto también posee un vínculo muy general con respecto al PNDF, y no hace mención expresa a dicho Plan ni a sus ejes temáticos principales, descritos anteriormente.

En consecuencia, el PND posee políticas carentes de profundidad en el abordaje de aspectos sustantivos de la temática forestal, que si están presentes en el PNDF, tales como:

a) El desarrollo de sistemas de información para el registro y manejo de datos atinentes al tema, y la subsecuente orientación de prioridades institucionales a nivel nacional y regional.
b) El fortalecimiento de una efectiva coordinación interinstitucional a nivel nacional, regional y local.
c) El seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad en el aprovechamiento de los bosques.

Por otro lado, el PNDF carece de referencia a los temas de Cambio Climático y al Programa Paz con la Naturaleza contenidos en el PND; ambos temas son propios de las prioridades temáticas establecidas por la presente Administración, que enfatizó la conservación y protección del bosque, con un enfoque hacia la promoción de la imagen del país en el exterior. No obstante que el PND pretende consolidar los instrumentos existentes para la protección de los recursos naturales y plantea que el país esté en *"Paz con la naturaleza",* no dispone con claridad los diversos instrumentos, mecanismos o indicadores que se emplearán para verificar su efectivo cumplimiento en el tiempo.

En relación con la falta de vínculos entre el PND y el PNDF, el Coordinador de Planificación del SINAC indicó que si bien existe una relación implícita entre ambos instrumentos, es muy difícil visualizarla porque las metas establecidas en el PND son más generales y no están tan detalladas y específicas como en el PNDF[5].

Además, llama la atención que en el Anexo No. 2 del PND (página 220), la presente Administración expone los Proyectos prioritarios, pero no detalla ningún punto sobre el

[5] Entrevista realizada por funcionarios de la Contraloría General de la República, el 10 de marzo de 2008.

Sector Ambiente y el tema forestal. Este Anexo se refiere únicamente a temas como educación, trabajo y seguridad ciudadana, ciencia y tecnología, mientras que el tema forestal sí se considera en el PNDF incluyendo la atención de los problemas ambientales derivados de las deficiencias actuales en la sostenibilidad del aprovechamiento forestal.

En síntesis, pese a que el presente gobierno ha realizado acciones para conciliar los postulados esenciales de la política de Gobierno del PND y de la política del Estado del PNDF, en materia forestal; se presentan diferencias temáticas y niveles de profundidad distintos en su abordaje, sobre los contenidos esenciales de la política forestal del país.

2.1.2 Inconsistencias entre el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y el Plan de Acción 2004-2010.

Al hacer un análisis comparativo entre el PNDF y el Plan de Acción 2004-2010, se puede observar que existen diferencias sustantivas en el contenido de las políticas de ambos planes. Lo anterior, a pesar de que dicho Plan de Acción indica tener como objetivo ***actualizar y señalar las pautas para la ejecución del PNDF y que no pretende sustituirlo***, sino por el contrario ***operativizarlo y actualizarlo[6].***

El referido Plan de Acción agrega tres áreas a las seis establecidas en el PNDF original, a saber:

1. Género y combate a la pobreza.
2. Programa de capacitación forestal.
3. Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación.

De igual manera, las metas y actividades establecidas por cada área de acción en este Plan, varían significativamente con respecto al PNDF y gran parte de las actividades y los indicadores de las matrices del PNDF cambiaron en el PA, y muchas de ellas se eliminaron sin que se documentaran las razones para tal efecto. Si el objetivo del Plan de Acción era ejecutar y operativizar el PNDF, como ahí se indicó, éste debió retomar todas las metas y actividades del PNDF, o justificar la exclusión o variación de ellas. Se observa además que algunas metas establecidas originalmente en el PNDF cambiaron de orden, ubicándose en otra área de acción.

En razón de estas variaciones se dificulta la medición del impacto de las políticas y el grado de cumplimiento de cada una de las metas y actividades establecidas en el PNDF; siendo que dicho plan, según lo indicado, no podría constituirse en un instrumento orientador que permita la cuantificación y seguimiento de las metas de Gobierno en materia forestal, a fin de medir avances y rendir cuentas de los compromisos adquiridos con los ciudadanos.

[6] Plan de Acción 2004-2010, páginas 3 y 4.

2.1.3 Debilidades en el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Forestal y en los indicadores y plazos establecidos para medir su avance.

En el año 2006 se emitió el único informe de avance oficial del PNDF 2001-2010, elaborado por la Comisión Interinstitucional conformada por funcionarios del SINAC, de FONAFIFO y de la ONF, encargada de darle seguimiento a dicho plan. El informe abarca el periodo 2004-2005, pero se refiere a acciones del Plan de Acción que no tienen ninguna relación con el PNDF 2001-2010. Este informe presenta las siguientes debilidades:

a) Algunas metas se enumeran sin que se mida el avance respectivo.

b) Se indican algunas de las labores realizadas, sin que se logre cuantificar el avance en porcentajes de las metas y actividades establecidas y su impacto.

c) En la mayoría de los casos, los logros que se informan no guardan relación con las metas, actividades e indicadores.

d) En ocasiones, en el Informe de Avance se agregan o se reducen metas en relación con lo propuesto por el Plan de Acción. Por ejemplo, en el área de acción para la Competitividad y Posicionamiento del Sector Forestal, en el Plan de Acción se proponen 10 metas, mientras que en el Informe de Avance se reflejan 11. Asimismo, en el área de acción de Ordenamiento de Tierras Forestales del Plan de Acción se proponen tres metas, mientras que en el informe de avance solo se menciona una.

Por otra parte, una debilidad que se presenta tanto en PNDF como en el Plan de Acción, es la forma en que están definidos los indicadores que se utilizan en dichos instrumentos, los cuales en la mayoría de los casos, no permiten medir el cumplimiento de las actividades que se pretenden realizar, ni el avance de las metas. Un ejemplo de esa situación se puede observar en el Área estratégica del PNDF sobre Ordenamiento de Tierras Forestales (página 30), donde la Matriz de acciones plantea para la meta 1 sobre "*Identificación de áreas de conflicto sobre el uso de la tierra y diseño (sic) metodologías para su análisis e intervención*", como indicadores para medir su logro: a) "*Áreas de conflicto sobre el uso de las tierras identificadas*" y b) "*Metodología para el ordenamiento territorial forestal diseñada y validada en áreas priorizadas*", los que no resultan apropiados para los efectos que se definen.

Según se puede apreciar, los indicadores citados más bien representan actividades que se deben realizar en todas las Áreas de Conservación del territorio nacional, y su correspondiente herramienta metodológica para que el SINAC posea la información base que le permita aplicar acciones de política que busquen el adecuado ordenamiento de las tierras forestales y su protección.

Además, la matriz no incluye una columna que disponga los responsables directos, solo aporta una denominada *"Aportes y Compromisos",* que para el caso de la meta antes descritas señala como partícipes al MINAE, MAG, Sector Privado vinculado e IDA, pero no define en ninguna parte la distribución de responsabilidades, el horizonte temporal para cumplimiento ni los responsables o ejecutores a lo interno de esas instituciones y actores privados y tampoco indica el monto de los recursos destinados para cumplir las metas.

Otro ejemplo lo constituye el punto 4 *"Seguimiento, Control y evaluación de la Sostenibilidad"* del Plan de Acción, en donde para el caso de la meta titulada: "*Conocer los factores que propician la tala, el trasiego y comercio ilegal de madera*" (página 23) plantea como indicadores a) "*Una estrategia revisada y actualizada para el control de la tala, trasiego y comercio ilegal de madera*", b) "*Un diagnóstico donde se identifiquen los actores que participan en la tala ilegal, con una priorización de acuerdo al impacto de cada grupo meta*", y c) "*Plan de acción con las actividades a realizar para contrarrestar el impacto de cada grupo meta*".

Es evidente que para este caso, tampoco se trata de indicadores propiamente dichos, sino de informes o estudios necesarios para orientar las políticas forestales. Además, no se indican aspectos asociados con los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su logro; y al señalar los responsables de cumplir las metas solamente se indica a la institución (SINAC, Grupo Asesor Externo, FECON, CIA, ONF, GAE, entre otros), manteniendo así las mismas debilidades comentadas en los párrafos precedentes. En el Anexo 1 de este informe, se muestran otros ejemplos de indicadores del Plan de Acción 2004-2010, que resultan deficientes en su formulación.

En relación con las debilidades relativas al diseño de los indicadores, funcionarios de la Gerencia de Uso y Manejo de Recursos Naturales del SINAC, coincidieron en que efectivamente muchos de los indicadores propuestos en las matrices de metas y acciones del PNDF no son cuantificables. Además, el PNDF no cuenta con una matriz que relacione directamente las metas con el aumento de la cobertura boscosa, a pesar de que varias metas del Plan de Acción tendrían como efecto esperado ese fin.

En suma, a pesar de que el PNDF ha posibilitado un marco de orientación para las acciones en el campo forestal en el curso de varios años, este instrumento no representa una herramienta efectiva de planificación y cumplimiento de políticas. Lo anterior por cuanto no se logra concatenar apropiadamente con el PND y por otro lado el PA no logra la ser un instrumento operativo del PNDF, al cual en la práctica le ha introducido modificaciones sustanciales, sin que se encuentre evidencia de las explicaciones para ello. Por lo anterior, se dificulta que estos documentos constituyan instrumentos de seguimiento y medición sistemática del avance del cumplimiento de las metas que permitan consolidar las políticas de Gobierno y de Estado en la materia forestal. Además, los indicadores propuestos en el PNDF no son cuantificables impidiendo así la medición del avance gradual de las metas propuestas y del impacto de las políticas contenidas en ese instrumento.

2.2 Debilidades organizacionales afectan la funcionalidad del SINAC.

Según lo establecido en la Ley de Biodiversidad[7], artículo 22 y siguientes, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) es un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, con personería jurídica propia que se entiende como instrumental según la jurisprudencia de la Sala Constitucional[8], integra las competencias en materia forestal, vida silvestre, y áreas protegidas, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica, por ende se indica que la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos.

Asimismo, los numerales 23, 24 y 27 regulan diversos aspectos orgánicos del Sistema.

Se establece que la organización administrativa del Sistema estará conformada por los siguientes órganos:

- El Consejo Nacional de Áreas de Conservación (CONAC).
- La Secretaría Ejecutiva.
- Las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación.
- Los consejos regionales de Áreas de Conservación.
- Los consejos locales.

La conformación del CONAC, es la siguiente:

- El Ministro del Ambiente y Energía, quien lo presidirá.
- El Director Ejecutivo del Sistema, que actuará como secretario del consejo.
- El Director Ejecutivo de la Oficina Técnica de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).
- Los directores de cada Área de Conservación.
- Un representante de cada Consejo Regional de las Áreas de Conservación, designado del seno de cada Consejo.

Por su parte, las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación estarán conformadas por las siguientes unidades administrativas:

- El Consejo Regional del Área de Conservación (CORAC).
- La Dirección Regional del Área de Conservación.
- El comité científico-técnico.

[7] Ley de Biodiversidad, Ley No. 7788 de 30 de abril de 1998.
[8] Voto de la Sala Constitucional No. 9563-06 de las 16:06 horas del 5 de julio de 2006, Considerando IV, in fine.

- El órgano de administración financiera de las áreas protegidas.

Además, se establece en el artículo 22 de la ley antes citada, que las Áreas de Conservación son unidades territoriales del país, delimitadas administrativamente, regidas por una misma estrategia de desarrollo y administración, debidamente coordinadas con el resto del sector público, las cuales se encargarán de aplicar la legislación vigente en materia de recursos naturales, dentro de su demarcación geográfica.

2.2.1. Ausencia de una estructura formal.

La Ley de Biodiversidad establece la estructura básica del SINAC para lo cual indica sus componentes principales y deja la vía reglamentaria para establecer la forma de organización interna de la Secretaría Ejecutiva (SINAC Central o Nivel Central) y las Áreas de Conservación.

Al respecto, se determinó que no existe en el SINAC un desarrollo de su estructura orgánica que haya sido formalmente aprobado y comunicado a todo el personal del Sistema, lo cual provoca confusión en relación con las estructuras de mando y las líneas jerárquicas existentes. Esta situación se ha discutido, analizado y documentado en numerosas ocasiones, tanto a lo interno del SINAC, como en foros y talleres donde han participado el sector forestal del país. La propia Contraloría General le ha hecho ver al SINAC esta situación en varias ocasiones, sin que hasta ahora se haya solucionado el problema correctamente[9].

La estructura que opera en la práctica es diferente de la última estructura organizacional aprobada formalmente, con el visto bueno del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), que data de 1995, año en que el SINAC había sido creado mediante decreto ejecutivo[10]. En consecuencia, la estructura actual surgió de la propuesta que el SINAC ha venido elaborando desde el año 2002 y que fue presentada al MIDEPLAN a inicios de 2006, pero que no se llegó a aprobar debido a que el actual Ministro del Ambiente la retiró. El documento que fue retirado explicaba el problema de estructura en los siguientes términos:

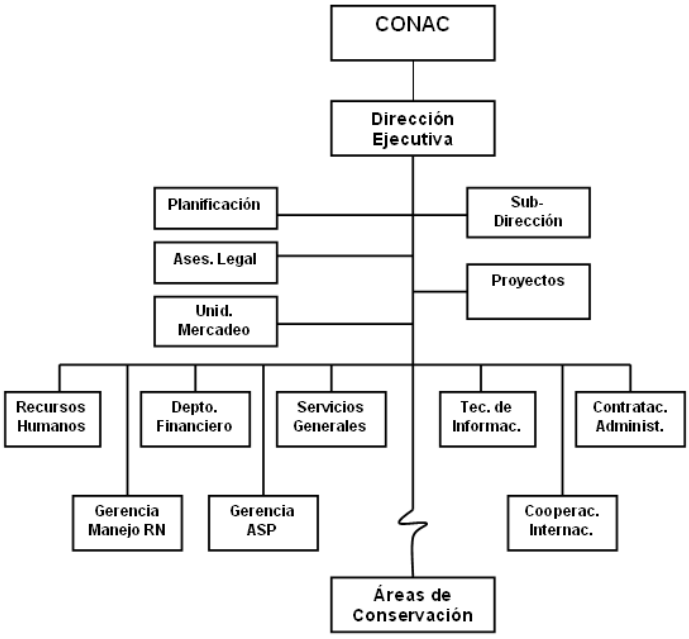
> *"…consecuencia de una falta (sic) operacionalización efectiva del modelo aprobado por MIDEPLAN en el año 1995, el Ministerio cuenta con una organización compleja, dentro de la cual el Sistema Nacional de Áreas de Conservación ha contribuido con el conflicto, creando organizaciones diferentes a la aprobada en el (sic) 1995 y se ha vuelto costumbre, hasta el año de 2004, implementar estructuras sin fundamento en un diagnóstico o análisis del marco legal."*.[11]

[9] Ver entre otros los oficios 7403 (FOE-AM-271) del 28 de junio de 2002; 15858 (FOE-AM-0796) del 13 de diciembre de 2004; y 15369 (FOE-PGA-539) del 21 de diciembre de 2007; así como las Memorias de la Contraloría de los últimos 5 años.
[10] Decreto Ejecutivo No. 24652 del 7 de setiembre de 1995, ya derogado.
[11] MINAE, SINAC. Propuesta de reorganización con base en la Ley No. 7788, pág. 40. San José, Costa Rica, 2005.

Esta carencia de formalidad del modelo organizativo que funciona en la práctica, ha provocado que su aceptación no sea asumida por todos los funcionarios en la institución, y que no se tenga claridad en cuanto a su conformación, las relaciones de subordinación entre sus componentes y los alcances de las responsabilidades, lo cual crea confusión e incertidumbre entre el personal, así como un debilitamiento de los niveles de coordinación de la institución.

De acuerdo con lo manifestado por el Director Ejecutivo del SINAC[12], la estructura orgánica que actualmente opera para el Sistema es la siguiente:

Figura 1
Estructura organizacional que opera en el SINAC según la Dirección Ejecutiva



[12] Entrevista realizada por funcionarios de la Contraloría General, el día 5 de febrero de 2008.

En relación con el tema, la empresa INNOVA indicó[13] al SINAC, mediante estudio realizado, que la percepción de estructura no es la misma para todos los funcionarios. En este sentido, las entrevistas que realizó la empresa a los Gerentes, Coordinadores y Jefes del Nivel Central, revelaron que cada uno de ellos (trece en total) dio su propia versión de la estructura, en donde las relaciones de subordinación entre las diferentes unidades varían según su apreciación particular.

Por ejemplo, el estudio señala que las unidades denominadas Gerencia de Manejo de Recursos Naturales y Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas, son unidades asesoras para la Sub-Dirección del SINAC; pero la Asesoría Legal y Recursos Humanos, las colocan en línea de mando subordinadas, la primera a la Subdirección, mientras que la segunda, a la Dirección Ejecutiva.

En relación con las once Áreas de Conservación (AC), el estudio de INNOVA señala que las estructuras orgánicas de esas unidades son distintas unas de otras, sin que exista una definición homologada de organigrama, y donde cada una de ellas ha ido modificando su estructura en la práctica de acuerdo con las necesidades de trabajo y de personal. Asimismo, comenta que las funciones de apoyo administrativo se encuentran dispersas en distintas unidades organizacionales, con nombres distintos de un Área a otra, tales como: oficina administrativa, gestión administrativa, gerencia administrativa, plataforma de servicios, entre otras, las cuales en muchos casos son unipersonales, encontrándose además casos en donde hay unidades que tienen el mismo nombre pero con funciones distintas, como por ejemplo las gerencias de Manejo de Recursos Naturales.

Esta debilidad fue comprobada también por esta Contraloría General ya que al consultar a los Directores de las Áreas de Conservación, acerca de la organización interna de esas unidades, se determinó que las estructuras y los niveles de subordinación efectivamente varían de una Área a otra. Tomando como ejemplo nuevamente las gerencias de Manejo de Recursos Naturales y de Áreas Silvestres Protegidas, las cuales también están presentes en las Áreas de Conservación como unidades “espejo” de las del Nivel Central, éstas en algunos casos están a nivel de asesoría de la Dirección de Área, mientras que en otras están subordinadas en línea directa a dicha Dirección. Asimismo, las Oficinas Subregionales en algunas Áreas de Conservación están subordinadas a la Gerencia de Manejo de Recursos Naturales, mientras que en otras dependen directamente de la Dirección del AC.

Como ejemplo de lo anterior, en las figuras siguientes se presentan los organigramas del Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC) y del Área de Conservación Osa (ACO), suministrados a esta Contraloría General por los Directores de dichas Áreas, donde se visualiza la situación comentada:

[13] INNOVA Solutions Group. Salazar, Romero y Sibaja. Análisis de la Estructura Organizacional del SINAC, con recomendaciones funcionales. Noviembre, 2006.

Figura 2
Estructura orgánica del Área de Conservación La Amistad Caribe

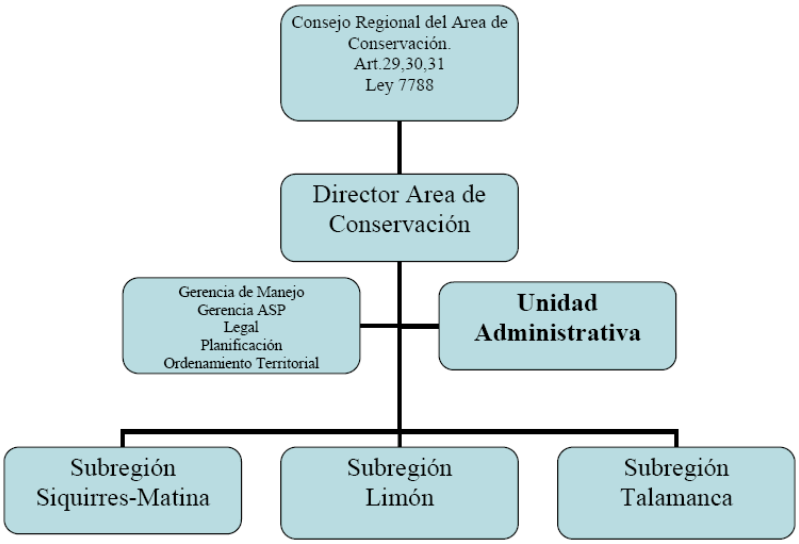
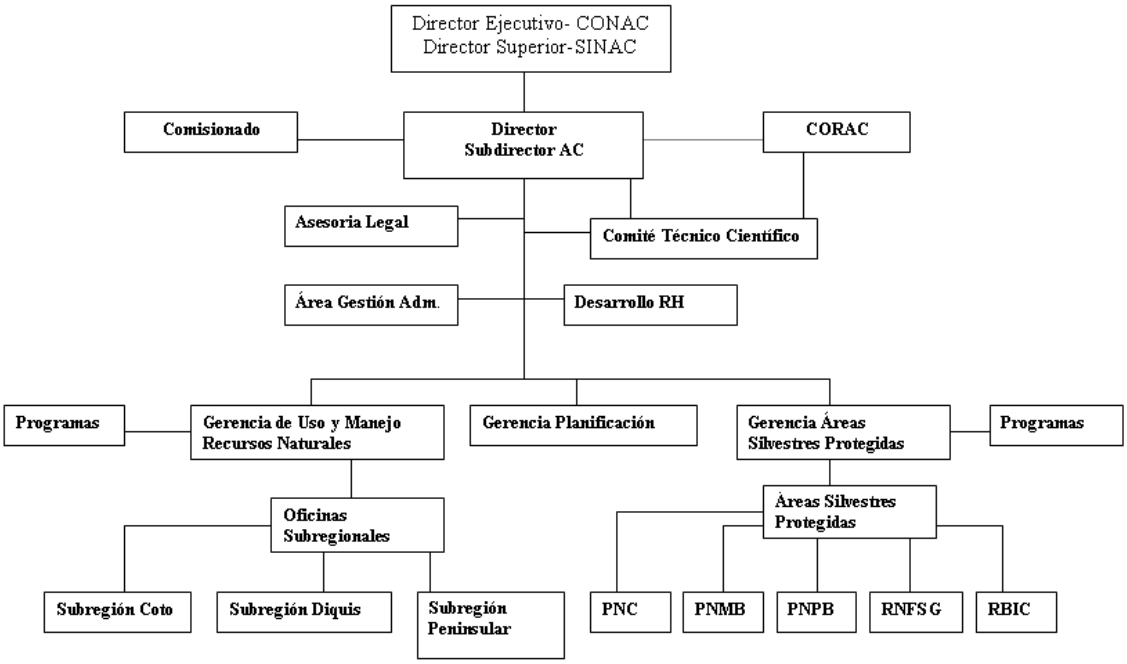


Figura 3
Estructura orgánica del Área de Conservación Osa



La situación anterior no parece ser conveniente, ya que a pesar de que el accionar de cada Área de Conservación pueda responder a estrategias de desarrollo específicas, la forma de abordarlas desde el punto de vista administrativo debería obedecer a procesos y estructuras uniformes y estandarizadas en todo el Sistema, que garanticen una misma línea de acción, independientemente de la región de que se trate; de lo contrario dejaría de ser un sistema para convertirse en once órganos inconexos.

Un efecto de esta situación que percibe el usuario, es que el procedimiento y requisitos para un mismo trámite forestal, difiere sustancialmente de una AC a otra, lo cual causa confusión entre los usuarios de los servicios. Además, esta disparidad de formas de organización entre las diferentes AC, se constituye en obstáculo para una buena coordinación y comunicación entre ellas, y con las instancias superiores del SINAC, lo cual puede afectar la consecución de los objetivos institucionales, en detrimento de los bosques y la biodiversidad del país.

En este sentido, una de las funciones del Consejo Nacional de Áreas de Conservación es, de acuerdo con la Ley de Biodiversidad[14], *"establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación."*; por lo que ese Consejo debería dictar las pautas para lograr esa coherencia y homogeneidad en la estructuras y procesos de las Áreas de Conservación.

[14] Idem, artículo 25, inciso 8.

2.2.2 Falta de claridad acerca de las líneas de mando.

Uno de los aspectos más importantes citados en el estudio de INNOVA, y corroborado por esta Contraloría General, es el hecho de que no existe una percepción clara y uniforme por parte de los Directores de las Áreas de Conservación, con respecto a quién es su superior jerárquico, siendo que unos consideran que lo es el Director Ejecutivo del Sistema, mientras que otros lo reconocen más bien en la figura del Consejo Regional de Área de Conservación (CORAC) respectivo. Esta situación se puede apreciar claramente en los organigramas que se presentan en las Figuras 2 y 3 antes mostradas, donde el Director de ACLAC indica estar subordinado al CORAC, mientras que el Director de ACO dice responder ante el Director Ejecutivo.

Al respecto, el Director Ejecutivo del SINAC indicó a esta Contraloría General que existe divergencia de criterios respecto de los diferentes actos que puede realizar el Director Ejecutivo, entre éstos, la emisión de las directrices o instrucciones hacia los Directores de las Áreas de Conservación, *"pues en algunos casos manifiestan que dependen jerárquicamente del Ministro del Ambiente y Energía, esto en atención al artículo 31 de la Ley de Biodiversidad …, pero igualmente responden al Consejo Regional del Área…"*[15].

Relacionado con esta situación, el Director del ACLAC indicó a esta Contraloría General lo siguiente:

> *"… existe una creencia de que la Secretaria Ejecutiva o Director Ejecutivo, es el anterior Director General Forestal que se eliminó con la ley 7575. Todavía no se ha asimilado que en el sector forestal hay una desregulación y traslado de muchas competencias a otros sectores. / … Además con la vigencia de la ley de Biodiversidad, se abre un nuevo espacio que viene a revolucionar el enfoque centralista y unilateral de actuar de la administración forestal del estado. El artículo 29 de la ley 7788, establece que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) ejercerá la administración de las Áreas de Conservación a través de un Consejo Regional. / El oficio DM 087-2008, desconoce lo establecido en la ley de biodiversidad y propicia un caos, en la coordinación con la sociedad civil. / … hay problemas serios de coordinación porque la Dirección Ejecutiva actual no tiene claro que SINAC es un cambio de cultura organizacional que significa desconcentración de los recursos económicos hacia las regiones, toma de decisiones a nivel regional con el fin de brindar un mejor servicio al usuario, y que se debe incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones, y su participación activa en los procesos de conservación."*[16]

[15] Oficio SINAC-DG-637 del 4 de abril de 2008.
[16] Documento remitido por correo electrónico de fecha 5 de marzo de 2008.

El oficio DM-087-2008 al que se refiere el Director del ACLAC fue emitido el 24 de enero de 2008 por el Ministro del Ambiente y Energía y dirigido al Director Ejecutivo del SINAC, con copia a todos los Directores de Áreas de Conservación. El objetivo del oficio es aclarar que el Director General del SINAC es el superior jerárquico inmediato de las Áreas de Conservación, como se indica de seguido:

> *"En su condición de Director General del SINAC, y de conformidad con los artículos 22, 26 y 28 de la Ley de Biodiversidad, usted será el responsable y jerarca superior inmediato de todas las unidades territoriales del SINAC, incluyendo a los Directores de Áreas de Conservación. Le corresponderá girar las instrucciones respectivas y realizar las (sic) coordinación que se requiera con el propósito de cumplir los alcances de la Ley de Biodiversidad y las competencias propias del SINAC en materia de vida silvestre, áreas silvestres protegidas y forestal; en este sentido los Directores de las Áreas de Conservación y sus subalternos, deben rendir cuentas y atender las instrucciones que usted les gire en calidad de superior jerárquico inmediato, las cuales serán de acatamiento obligatorio."*

A pesar de que el lineamiento descrito resulta claro, éste no ha sido de total aceptación por parte de los Directores de las Áreas de Conservación, lo que podría ocasionar que las órdenes o directrices administrativas emanadas de la Dirección Ejecutiva del SINAC no surtan el efecto deseado, restando eficacia y eficiencia a la gestión institucional. Esta situación también es percibida por las principales organizaciones forestales del país, e incluso por el Colegio de Ingenieros Agrónomos que fiscaliza a los profesionales del ramo, como una situación de *"ingobernabilidad"*.

Es importante señalar que el nuevo Reglamento a la Ley de Biodiversidad, en lugar de aclarar el tema, más bien crea mayor confusión, pues el artículo 17 indica que *"el Director Ejecutivo será el superior jerárquico administrativo del personal de la Secretaría Ejecutiva y se encargará de velar por el cumplimiento de los asuntos técnicos, operativos y administrativos de la misma, así como de todos aquellos que mediante acuerdo le asigne el CONAC"*. Como se observa, subsiste ambigüedad acerca de si el Director Ejecutivo es el superior jerárquico de los Directores de Área de Conservación, pues únicamente se señala en forma expresa al personal de la Secretaría Ejecutiva.

En este sentido, la proposición del Reglamento podría resultar incongruente con lo establecido en la Ley de Biodiversidad, pues el artículo 26 de dicho cuerpo normativo indica que:

> *"El Director Ejecutivo del Sistema, será el responsable de ejecutar las directrices y decisiones del Consejo Nacional de Áreas de Conservación y actuará bajo su supervisión. Será nombrado por el Ministro del Ambiente y Energía, por un período de cuatro años, y podrá prorrogarse su nombramiento. Su responsabilidad incluye mantener informado al Consejo y al país, sobre la aplicación de esta legislación y de otras leyes cuya aplicación le corresponda al Sistema; asimismo, deberá supervisar*

y dar seguimiento al cumplimiento de los reglamentos, las políticas y las directrices emanadas en la materia; también representará al Consejo Nacional de Áreas de Conservación en la Comisión."

Como se observa, las funciones de ejecutar directrices y decisiones del CONAC, y de supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de reglamentos, políticas y directrices, tienen alcance en todo el Sistema y no únicamente en la Secretaría Ejecutiva, por lo que necesariamente debe entenderse que tiene autoridad jerárquica sobre todo el personal del SINAC, incluyendo a los Directores de Área de Conservación.

De igual forma, el citado artículo 28 de la Ley de Biodiversidad indica que "*el Sistema estará constituido por unidades territoriales denominadas Áreas de Conservación bajo la supervisión general del Ministerio del Ambiente y Energía, por medio del Consejo Nacional de Áreas de Conservación, …";* en otras palabras, las Áreas de Conservación están incorporadas en el Sistema y por tanto se sujetan a las competencias del CONAC, órgano colegiado que ejecuta sus políticas, directrices y decisiones por medio del Director Ejecutivo del Sistema, según lo indicado en el artículo 26 antes referido, lo cual es un indicador de la jerarquía que el Director Ejecutivo debe ostentar en relación con los Directores de Área.

Es importante señalar que lo establecido por el Ministro del Ambiente y Energía en el oficio DM-087-2008, es congruente con la Ley de Biodiversidad y con la necesidad de que el SINAC como órgano desconcentrado del MINAE cuente con un funcionario que lo dirija y controle la ejecución de las decisiones del CONAC como máxima autoridad del Sistema. Lo anterior, también concuerda con lo que establece la Ley General de Control Interno[17], en cuanto a que se requiere evaluar la estructura organizativa y tomar las medidas para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales y establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación.

Los funcionarios responsables por el cumplimiento y rendición de cuentas acerca de una función en particular, requieren contar con la debida autoridad, como lo señala la norma 2.6 del *Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización*[18], el cual indica que:

"La delegación de funciones o tareas en un funcionario debe conllevar no sólo la exigencia de la responsabilidad por el cumplimiento de los procesos, actividades o transacciones correspondientes, sino también la asignación de la autoridad necesaria a fin de que ese funcionario pueda tomar las decisiones y emprender las acciones más oportunas para ejecutar su cometido de manera expedita y eficaz."

[17] Artículo 13 de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292 del 18 de julio de 2002.
[18] Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, No. M-1-2002-CO-DDI, publicado en la Gaceta No. 107 del 5 de junio de 2002.

Las consideraciones elementales de control, así como la delegación de autoridad hecha por el jerarca y por los demás niveles jerárquicos de la administración activa, debe quedar formalmente establecida por escrito (en manuales u otros documentos de vigencia prolongada), como una medida de protección para la administración y el funcionario respectivo, y con el propósito de que éste conozca los límites de su ámbito de acción y actúe siempre dentro de ellos.

2.2.3 Inconveniencia de la conformación y funciones asignadas al Consejo Nacional Áreas de Conservación.

Desde un punto de vista de control interno y de sanos principios administrativos, la conformación que la Ley de Biodiversidad establece para el Consejo Nacional de Áreas de Conservación no es la más adecuada, toda vez que la presencia en dicho órgano de los once Directores de Área de Conservación impide una adecuada separación entre los niveles decisorios y los niveles operativos del Sistema. Y es que la Ley le asigna a este cuerpo colegiado funciones de toma de decisiones similares a las que corresponden a una Junta Directiva.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Biodiversidad, son funciones del CONAC las siguientes:

- Definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, y vigilar que se ejecuten.
- Supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación.
- Coordinar, en forma conjuntamente con la Comisión, la elaboración y actualización de la Estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la cual deberá ser ampliamente consultada con la sociedad civil y coordinada debidamente con todo el sector público, dentro del marco de cada una de las Áreas de Conservación.
- Definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas protegidas estatales, así como supervisar su manejo.
- Aprobar las estrategias, la estructura de los órganos administrativos de las áreas protegidas y los planes y presupuestos anuales de las Áreas de Conservación.
- Recomendar la creación de nuevas áreas protegidas que aumenten su categoría de protección.
- Realizar auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de las Áreas de Conservación y sus áreas protegidas.
- Establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación.
- Nombrar de una terna propuesta por los consejos regionales, los directores de las Áreas de Conservación.
- Aprobar las solicitudes de concesión indicadas en el artículo 39 de esta ley.

- Otras funciones necesarias para cumplir con los objetivos de esta y otras leyes relacionadas con las funciones del Sistema.

Como se puede apreciar, tales funciones corresponden en su mayoría, a la toma de decisiones estratégicas y de supervisión sobre el Sistema, en las cuales no deberían tomar parte los niveles ejecutivos y operativos del SINAC. Es particularmente notoria esta debilidad de control, al considerar algunas de las funciones asignadas al CONAC como la de supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación, y realizar auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de éstas y de sus áreas protegidas, considerando que los propios Directores de Área son parte del CONAC, convirtiéndose así dichos actores en juez y parte.

La norma 4.6 del citado *Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización*, referida a la separación de funciones incompatibles, establece lo siguiente:

> *"Deberán separarse y distribuirse entre los diferentes puestos, las funciones que, si se concentraran en una misma persona, podrían comprometer el equilibrio y la eficacia del control interno y de los objetivos y misión institucionales. Igualmente, las diversas fases que integran un proceso, transacción u operación deben distribuirse adecuadamente, con base en su grado de incompatibilidad, entre los diversos funcionarios y unidades de la institución, de tal manera que el control por la totalidad de su desarrollo no se concentre en una única instancia."*

De la norma deriva que al asignar las labores a cada puesto, ninguno de ellos debe concentrar funciones de carácter incompatible, y que la división del procesamiento de transacciones procura un control cruzado (entre unidades e individuos) de las actividades respectivas, para asegurar asimismo la corrección del resultado final.

Sobre este tema, es importante referirse a lo que Ley de la Administración Pública indica en relación con los cuerpos colegiados, en el sentido de que *"tendrán derecho a asistir con voz pero sin voto los representantes ejecutivos del ente, a que pertenezca el órgano colegiado, salvo que éste disponga lo contrario[19]."*; en donde la filosofía de esta norma da a entender la conveniencia de la no participación de niveles ejecutivos de una organización dentro de su cuerpo deliberativo, sin detrimento de que puedan ser llamados para tomarles parecer.

Además, puede resultar inconveniente que el CONAC esté conformado por un número tan amplio de integrantes, los cuales suman 25, incluyendo: los 11 Directores de Área, 11 representantes de la sociedad civil (1 por cada Consejo Regional de Área de Conservación), el Director Ejecutivo del SINAC, el Director Ejecutivo de la CONAGEBIO y el Ministro del Ambiente y Energía, quien lo preside. Dado que las funciones del CONAC son similares a las de una Junta Directiva resulta complicado tomar decisiones en un cuerpo colegiado tan numeroso.

[19] Ley No. 6227 del 2 de mayo de 1978, artículo 54, inciso 2.

En este sentido, la conformación del CONAC puede dificultar hacer prevalecer las políticas públicas y lineamientos del Gobierno de la República, ante la representación numerosa de variados sectores. En cuanto al CORAC se presenta una situación similar; y éste órgano no tiene un número fijo de integrantes y el Director de Área bien podría ser el único representante estatal.

Es criterio de este órgano contralor que la conformación del CONAC y de los CORAC resultaría idónea, si su naturaleza fuera la de un consejo consultivo, que sirvieran de foro para temas de las agendas forestales, de vida silvestre y áreas protegidas, tanto a nivel nacional como regional, brindando asesoría y consejo a la Dirección Ejecutiva o a una Junta Directiva del SINAC, y a las Direcciones de Área de Conservación, respectivamente. No obstante, dadas las funciones asignadas por ley a estos cuerpos colegiados, desde el punto de vista de control interno y de sanas prácticas administrativas, su conformación no resulta la más recomendable, circunstancia que podría afectar negativamente la gestión institucional del SINAC, por lo que sería prudente promover la revisión del caso y las eventuales modificaciones legales que podrían derivarse.

2.3 Necesidad de mejorar la gestión del SINAC en materia de aprovechamiento sostenible del recurso forestal.

A partir de un estudio realizado recientemente por FONAFIFO, en conjunto con el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y la Universidad de Alberta[20], se determinó que la cobertura forestal del país aumentó del 43% en el año 2000 a un 48% en el año 2005. No obstante, de acuerdo con uno de los especialistas que participaron en ese estudio, en ese mismo período, el promedio de hectáreas deforestadas pasó de 3.000 a 5.700, por año, por lo que el aumento de la cobertura forestal se explica, principalmente, por la regeneración de fincas ganaderas que dejaron de explotarse en la última década[21].

Esta situación plantea, que el país está sacrificando calidad por cantidad, disminuyendo bosques primarios o secundarios e incrementando bosques regenerados que aún no alcanzan su madurez y que por lo tanto son más vulnerables, sobre todo considerando las presiones existentes por usos alternativos de la tierra como es el caso de los monocultivos de piña, banano y tubérculos, y los proyectos de infraestructura turísticos y habitacionales.

En este sentido, y a pesar de importantes esfuerzos del Sector Forestal por regular la actividad, la gestión realizada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para dar cumplimiento a las políticas forestales del país, en especial aquellas dirigidas a lograr la sostenibilidad del recurso forestal, no han sido del todo efectivas, debido a que subsisten debilidades a nivel de toma de decisiones y de control operativo. Estas debilidades son del

[20] FONAFIFO. Estudio de Monitoreo de Cobertura Forestal de Costa Rica 2005. Resumen Ejecutivo. Agosto, 2007.
[21] Dr. Julio Calvo Alvarado, Coordinador del estudio por parte del ITCR, en declaraciones al Periódico La Nación, el día 10 de diciembre de 2007.

conocimiento general de las autoridades y funcionarios del SINAC, así como de diversos especialistas y organizaciones relacionadas con el tema, y se han determinado a partir de numerosas consultorías y talleres, que han sugerido mejoras sin que a la fecha se hayan implementado los cambios y ajustes correspondientes.

A continuación se comentan los principales aspectos determinados que se relacionan con esta problemática.

2.3.1 Necesidad de mejorar la actividad de manejo de bosques.

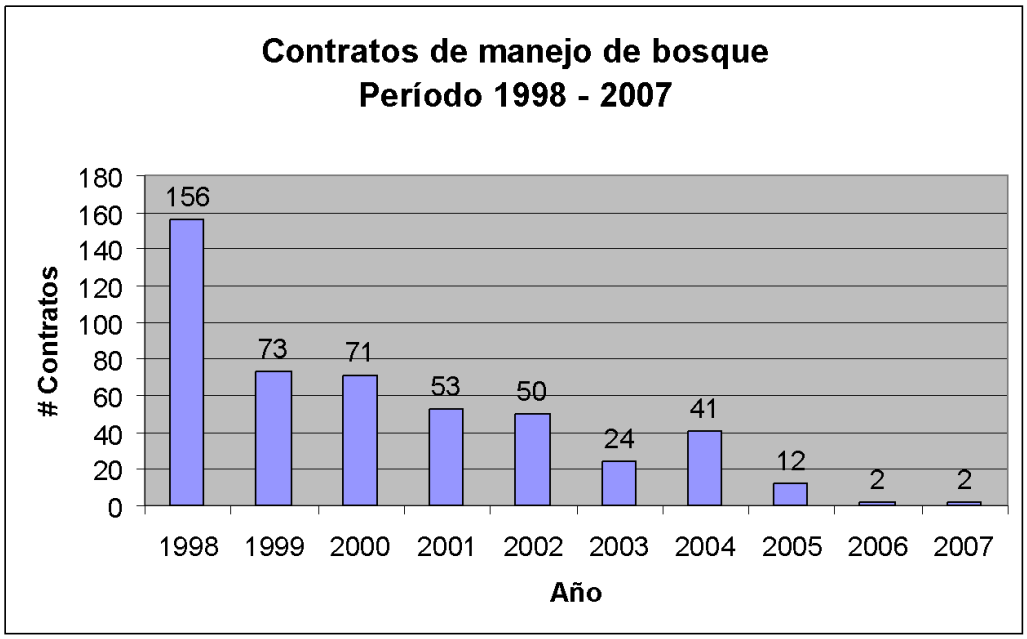
De acuerdo con la Ley Forestal, el aprovechamiento de los bosques se permite mediante un Plan de Manejo elaborado por un profesional en ciencias forestales y ejecutado por un Regente Forestal, el que debe contener la medición del impacto ambiental, siendo responsabilidad de la Administración Forestal del Estado, dictar los lineamientos para dichos planes y aprobarlos[22]. Esta actividad de manejo de bosques podrá contar con el apoyo financiero del Estado, por medio del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), mediante créditos u otros mecanismos de fomento, entre ellos el pago de servicios ambientales (PSA)[23].

Por su parte, el Reglamento a la Ley Forestal indica que para el aprovechamiento maderable de los bosques, será necesario la elaboración de un plan de manejo siguiendo los criterios de sostenibilidad oficialmente aprobados, y establece con mayor detalle la estructura y características de dicho plan, así como las funciones que debe cumplir el Regente Forestal en la ejecución de esos planes[24]. Los criterios de sostenibilidad oficiales para el plan de manejo, están contenidos en el Manual sobre Principios, Criterios e Indicadores para el Manejo de Bosques Naturales y su Certificación en Costa Rica[25].

No obstante lo anterior, en los últimos años la cantidad de planes de manejo que se han venido autorizando en el país ha venido disminuyendo drásticamente, al punto que en la actualidad son muy pocos los que se encuentran vigentes. En la siguiente figura se presentan los contratos de manejo de bosque inscritos en el Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIAG) en los últimos 10 años, en la que se puede apreciar dicha tendencia:

Figura 4

[22] Ley Forestal No. 7575 del 13 de febrero de 2006, artículo 6, incisos b y c, y artículos 20 y 21.
[23] Ley Forestal No. 7575, artículo 46.
[24] Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo No. 25721 del 17 de octubre de 1996, artículos del 14 al 23.
[25] Contenidos en los Decretos Ejecutivos Nos. 27388 del 18 de setiembre de 1998 y 30763, del 22 de agosto de 2002.



Fuente: Documento *"La regencia forestal y su contribución a la sostenibilidad del recurso forestal en Costa Rica".* Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica. 2007.

Para el año 2007 los contratos de manejo de bosque representaron únicamente el 0,04% del total de contratos forestales inscritos en el CIAG (2 de 4.767).

De acuerdo con el criterio externado por varios profesionales y especialistas entrevistados por funcionarios de esta Contraloría General, esta situación es consecuencia de una política restrictiva para el manejo del bosque por parte de las autoridades ambientales, la cual aunque no está escrita, se evidencia principalmente en:

- Mayores requisitos a los establecidos por la normativa vigente exigidos por las oficinas sub-regionales.
- Dilación en los trámites, incluso en algunos casos mayores a un año.
- Suspensión desde el año 2002 del pago de servicios ambientales a la modalidad de manejo de bosques.
- Aplicación de vedas forestales sin mediar estudios técnicos ni especificación de especies, contrario a lo dispuesto en el artículo 6, inciso e) de la Ley Forestal[26].

Así, la llamada *"veda administrativa"* provoca que al resultar excesivo el costo de tramitar un plan de manejo para aprovechar el bosque en forma legal, dicha actividad

[26] El Decreto Ejecutivo No. 34043 del 11 de setiembre de 2007, en su artículo 6º, establece una suspensión para el aprovechamiento maderable en todo el cantón de Talamanca, sin indicar las especies forestales en vías o en peligro de extinción, o que pongan en peligro de extinción otras especies de plantas, animales u otros organismos; requisitos necesarios para establecer una veda según el artículo 6º, inciso e) de la Ley Forestal.

no resulta rentable. Es por esto, que en muchos casos el dueño del bosque prefiere sacar la madera de forma ilegal mediante un proceso denominado *"socola de los terrenos*", que consiste en la corta progresiva de árboles y arbustos para ir creando claros cada vez más grandes hasta llegar a tener un terreno que ya no califica como bosque, de acuerdo con la definición de la Ley Forestal. Una vez socolado el bosque, es más sencillo para el productor solicitar un permiso para corta de árboles remanentes en terrenos sin bosque, que no requiere de un plan de manejo, sino únicamente un inventario forestal.

Varios de los especialistas entrevistados, incluyendo funcionarios del SINAC, indicaron que la técnica de manejo de bosque es una de las mejores herramientas para la conservación forestal en terrenos privados, pues garantiza que el bosque junto con los servicios ambientales que genera, no desaparezcan, incluso, que es la única salida para conservar ese tipo de bosques, debido a que otras actividades agropecuarias y de desarrollo inmobiliario ejercen una presión muy fuerte. Además, estos especialistas indican que los estudios en parcelas de monitoreo, demuestran que después de 14 años de haber aprovechado un bosque de forma adecuada, no hay diferencia significativa con respecto al bosque original e incluso mantiene las mismas especies.

Estos especialistas también coinciden en que se deben modificar los principios, criterios e indicadores a utilizar, para adaptarlos a las nuevas condiciones de los bosques que en su mayoría ya han sido aprovechados en el pasado, para lo cual se ha elaborado un nuevo manual, denominado *"Estándares de Sostenibilidad para Manejo de Bosques Naturales: Principios, Criterios e Indicadores.",* el cual aún no ha sido emitido mediante decreto ejecutivo, a pesar del tiempo y esfuerzo dedicados en su elaboración.

Además, se ha indicado por parte de los especialistas en la materia, la conveniencia de volver a incentivar el manejo de bosque mediante el pago de servicios ambientales, de forma tal que el plan de manejo incluya las actividades silviculturales necesarias para acelerar la recuperación del bosque una vez aprovechado, dado que sin dicho incentivo, el dueño del terreno difícilmente lo podría llevar a cabo. Esto, por cuanto estudios demuestran que la actividad de manejo de bosque sin PSA desde el principio (con el aprovechamiento) no es rentable.

2.3.2 Problemática de la extracción de madera de potreros (inventarios forestales).

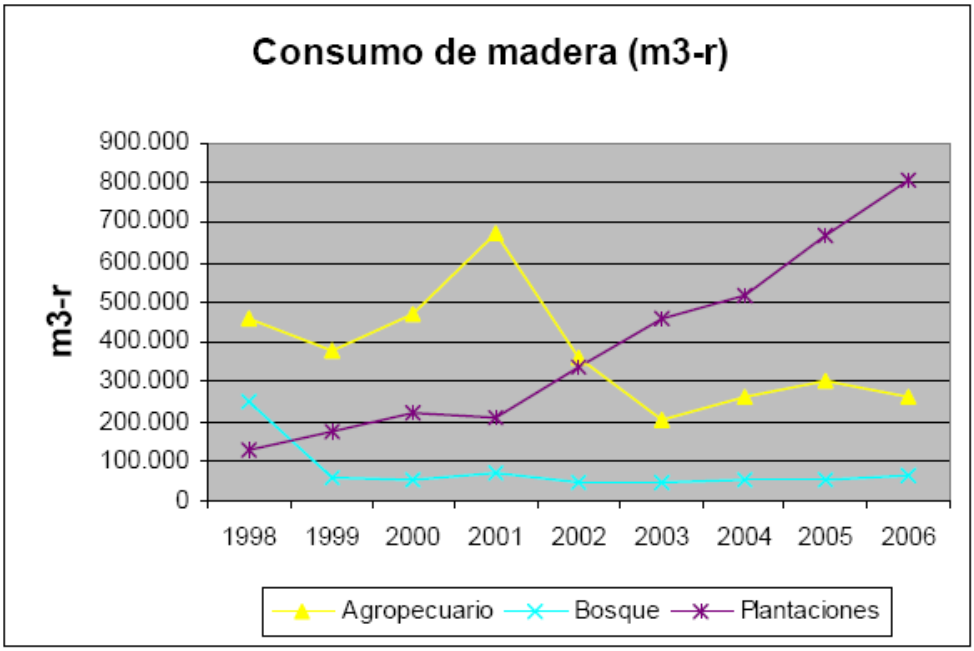
Una de las principales fuentes de la madera que se consume en el país proviene de la extracción de árboles de terrenos de uso agropecuario, que son remanentes de bosques que existían en el pasado, pero que en muchos casos provienen más bien de terrenos que han sido socolados en los últimos años de forma ilegal, tal y como se comentó en el punto anterior. Estudios de los años 2002 y 2003 de la Oficina Nacional Forestal (ONF)[27], demuestran que un alto porcentaje de las áreas sujetas a permisos de aprovechamiento forestal en terrenos

[27] FONAFIFO, Oficina Nacional Forestal. La madera en Costa Rica, Situación actual y perspectivas. Octubre, 2006.

de uso agropecuario, eran bosques recién socolados y convertidos en potreros, mecanismo utilizado por sus propietarios, para tener acceso fácil y de bajo costo a la madera, constituyéndose en una práctica ampliamente difundida en algunas zonas del país. Además, los estudios apuntan que la producción de madera mediante las plantaciones forestales y el manejo de los bosques, se puede desarrollar sosteniblemente, no así el aprovechamiento de árboles en los terrenos de uso agropecuario, donde si bien, parte de los árboles son de regeneración natural, la mayoría son remanentes del bosque, que una vez cosechados no se reponen.

En la figura siguiente se aprecia el consumo de madera en el país (en m^3 de madera en rollo) según sus principales fuentes:

Figura 5
Tendencias en las fuentes de abastecimiento de madera.
Período 1998 - 2006



Fuente: Oficina Nacional Forestal. Usos y aportes de la madera en Costa Rica, Estadísticas 2006. Agosto, 2007.

Las tendencias que muestra la figura anterior, confirman el impacto negativo de algunas políticas forestales en el abastecimiento de madera del país, siendo que hasta mediados de los noventas, los bosques abastecían en forma importante a las industrias, pero luego la política restrictiva para el manejo de los bosques, aumentó de manera acelerada el aprovechamiento de árboles en terrenos de uso agropecuario, donde una porción relevante de este volumen provenía de bosques socolados. A partir del año 2002, el MINAE oficializa la Estrategia de Control de la Tala Ilegal, lo que hace más estrictos los requisitos para obtener los permisos de corta en terrenos agrícolas, momento a partir del cual, el aprovechamiento de las plantaciones forestales aumenta de manera exponencial, siendo actualmente la principal fuente de materia prima para la industria forestal, pero sin que exista una reposición adecuada del recurso, situación que está generando un escenario de desabastecimiento, que podría tener severas repercusiones ambientales y económicas[28]. Esta situación fue comprobada por esta Contraloría General en una gira realizada a la zona norte del país, donde se pudo observar grandes extensiones de terreno que, de acuerdo con los técnicos del SINAC eran plantaciones forestales, pero que hoy en día son plantaciones de piña y yuca.

Si bien la Estrategia para el Control de la Tala Ilegal contempla el establecimiento de mayores controles sobre el aprovechamiento de los árboles en potrero, tal y como indica la ONF, lo cierto es que algunos instrumentos propuestos por esa Estrategia no han

[28] Oficina Nacional Forestal. Usos y aportes de la madera en Costa Rica, Estadísticas 2006. Agosto, 2007, página 21.

sido oficializados por las autoridades del SINAC y del MINAE. Tal es el cado de la utilización obligatoria del Mapa de Cobertura FONAFIFO 2000, como medio para comprobar que los terrenos para los que se solicita permisos de corta de árboles en potreros o de uso agropecuario (modalidad denominada *inventario forestal*), no correspondan a bosques existentes en el año 2000, pues de ser así, se estaría ante un caso en que el bosque fue socolado ilegalmente. El procedimiento consiste en sobreponer en el mapa de cobertura digitalizado, mediante algún software de Sistemas de Información Geográfica (SIG), los linderos de una finca o la posición de los árboles a cortar, previamente georreferenciados mediante un dispositivo de GPS (Global Positioning System), para determinar si existía bosque.

Esta iniciativa, apoyada por la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Central (FUNDECOR), forma parte de un proyecto de decreto ejecutivo que modificaría los artículos 2, 90 y 91 del Reglamento a la Ley Forestal, y que establecería también la obligación de elaborar un plan de manejo para aquellos inventarios forestales que contemplen el aprovechamiento de más de 10 árboles por inmueble. No obstante, han pasado ya varios años sin que dicho decreto sea emitido, retrasándose así la aplicación de ese control.

Por otra parte, ese proyecto de decreto ejecutivo no contempla el establecimiento de medidas encaminadas a la reposición del recurso, tal y como lo establece la Estrategia de Tala Ilegal para la modalidad de inventarios forestales. De acuerdo con funcionarios del SINAC consultados, antes de 1990 existía la sana costumbre de sembrar 20 árboles por cada uno que se cortaba en potreros y reforestar 1 ha por cada 5 has que se daban en manejo forestal, y aunque esa reposición no estaba formalizada, se pedía como una buena práctica de manejo. Estos funcionarios coinciden en que requisitos para la reposición del recurso, ayudarían a mejorar la sostenibilidad de la extracción por inventarios forestales, situación que no se está logrando en la actualidad.

Además, dicho proyecto tampoco incluye la obligatoriedad para el personal del SINAC y los regentes forestales, de denunciar ante el Ministerio Público y el Tribunal Ambiental Administrativo, los casos de cambio no autorizado del uso del suelo, determinados mediante el uso del Mapa de Cobertura. En este caso, la denegatoria de corta debería ir acompañada de una denuncia que permita establecer responsabilidades. Al respecto, el Presidente del Tribunal Ambiental Administrativo indicó a esta Contraloría General[29], que es muy efectivo tramitar la denuncia en sede administrativa ante ese Tribunal, ya que la culpabilidad puede establecerse en forma objetiva sobre el dueño de la propiedad donde se cometió la infracción, imponiéndole las sanciones económicas que correspondan por el daño ambiental cometido.

De conformidad con la intención y obligación del SINAC de controlar la tala ilegal del bosque, se ha propiciado la utilización de un instrumento como es el Mapa de Cobertura FONAFIFO 2000, que constituye un mecanismo válido para cumplir con la obligación que le impone la Ley Forestal, que en su artículo 19 establece la prohibición de cambio del uso

[29] Entrevista realizada el día 30 de abril de 2008.

del suelo en terrenos cubiertos de bosque[30], prohibición que debe entenderse no limitada exclusivamente a las actividades de índole forestal, sino como una prohibición expresa de realizar cambios en terrenos cubiertos de bosque, independientemente de la actividad de que se trate. En este sentido, es importante recordar que el artículo 6, inciso f) de la misma Ley Forestal, establece como competencia de la AFE la función de "*coordinar el control forestal y fiscal con las autoridades de policía, las municipalidades y el Ministerio de Hacienda*.".

En consecuencia, y considerando que históricamente la causa principal de la deforestación en Costa Rica obedece al cambio del uso del suelo por extensión de la ganadería y las explotaciones de monocultivos, y más recientemente por el auge de la construcción inmobiliaria, principalmente de la industria turística en zonas costeras, adquiere relevancia la obligación de utilizar los mapas de cobertura boscosa, no solo por parte de los funcionarios del SINAC y de los profesionales y regentes forestales, como lo propone el proyecto para modificar el Reglamento a la Ley Forestal, sino también por parte de otras autoridades públicas del Gobierno Central, del sector descentralizado y de los municipios, que otorguen permisos de construcción y controlen las explotaciones agropecuarias o de otra índole, estando así obligadas a coadyuvar con el SINAC en la protección de los bosques y el control de la tala ilegal. Esto con el fin de que se cumpla cabalmente con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Forestal y demás normas relacionadas.

Adicionalmente, con el fin de hacer vinculante el uso de los mapas de cobertura, no solo a los regentes forestales y funcionarios del SINAC, sino también al resto de autoridades públicas del país, es criterio de esta Contraloría General que el medio idóneo para hacerlo es por la vía de la reglamentación del citado artículo 19 de la Ley Forestal, que es la norma legal que impone la prohibición del cambio de uso del suelo en terrenos forestales, y no mediante la modificación del Reglamento a la Ley Forestal, que no obstante, podría modificarse también en lo que corresponda, al reglamentar el artículo 19 supracitado.

En vista del riesgo de incumplimiento de las normas forestales que conlleva la construcción de grandes proyectos turísticos y habitacionales, y la ampliación de monocultivos, resulta necesario que la Administración Forestal del Estado emita normativa que fortalezca los controles, y que asesore y coordine con las autoridades correspondientes, por medio de sus oficinas regionales, para su correcta implementación.

Además, el diseño e implementación de estos controles, contribuyen al cumplimiento del primer punto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010, referente a realizar un ordenamiento participativo de las tierras de vocación forestal del país, a nivel nacional, regional y local, en busca de un uso óptimo de las distintas tierras para el desarrollo sostenible de bienes y servicios derivados de los bosques, mediante el manejo y conservación de estos bosques, así como la reforestación.

[30] Como excepción, el artículo 19 de la Ley Forestal permite a la AFE conceder algunos permisos en dichas áreas para realizar cierto tipo de construcciones, aunque con la corta del bosque en forma limitada, proporcional y razonable, e incluso prevé la posibilidad de exigir una evaluación de impacto ambiental, según las reglas que establezca el reglamento a dicha Ley.

2.3.3 Procedimientos disímiles en el trámite de permisos forestales entre las Áreas de Conservación.

De acuerdo con lo analizado en talleres y consultorías efectuados en el SINAC, así como lo indicado a este órgano contralor por funcionarios de ese Sistema, muchos de los procesos y requisitos que se piden para tramitar las diferentes clases de permisos forestales, son diferentes de un Área de Conservación a otra, situación que causa confusión e incertidumbre entre los administrados que utilizan los servicios del SINAC.

Al respecto, se determinó que para uniformar los procedimientos en las oficinas de la Administración Forestal del Estado, se desarrolló el *"Manual de Procedimientos para el Aprovechamiento Maderable en Costa Rica",* el cual ha tenido varias versiones durante el periodo del 2005 al 2007, siendo la última la de febrero de 2008. Entre los procedimientos descritos se encuentra la forma en que deben elaborarse los planes de manejo, los certificados de origen y los inventarios forestales, así como la manera de utilizar los mapas de cobertura para controlar la tala ilegal. Según indicaron funcionarios del SINAC, ese manual fue ampliamente consultado con las Áreas de Conservación, las que recomendaron las mejoras del caso.

No obstante, al igual que otros instrumentos, dicho manual aún no ha sido aprobado formalmente, a pesar de que el último manual de este tipo data de 1994, cuando ni siquiera se había emitido la ley forestal actual. En este sentido, hay que tener presente que la falta de procedimientos precisos y estandarizados en el SINAC, perjudica la coordinación entre las Áreas de Conservación y la efectividad en la implementación y vigilancia de las políticas públicas para la sostenibilidad del recurso forestal; y que los procesos de capacitación de las nuevas regulaciones son un factor de éxito vital para que sean comprendidos y adecuadamente implementados.

2.3.4 Necesidad de establecer controles efectivos en relación con la industria de la madera y fortalecer la participación de los regentes forestales.

El Decreto Ejecutivo No. 27240 del 22 de julio de 1998, establece un sistema de placas y guías para el control del transporte de la madera. De acuerdo con esa normativa, la AFE debe colocar en cada industria de aserrío una caja cerrada con candado y con una pequeña ranura para que el industrial deposite ahí las placas que han sido removidas de las trozas justo antes de su aserrío, de manera que el funcionario de control de la AFE responsable de la llave, visite la industria cada 15 días con el fin de recoger las placas utilizadas, debiendo firmar junto con el responsable de la industria un acta levantada para tal fin.

No obstante, de lo manifestado por funcionarios de la Gerencia de Manejo de Recursos Naturales del SINAC, en la práctica, se ha dejado de revisar oportunamente en el

campo las guías y placas de transporte que respaldan la madera que reciben los aserraderos, de lo cual se deduce que la Administración Forestal del Estado no ejerce un control eficiente que permita comprobar si dicha industria recibe la madera de fuentes legales y sostenibles[31].

A pesar de que las guías y placas son un elemento básico para el control cruzado de verificación de que la troza en el aserradero posee los permisos correspondientes, por lo apuntado, una cantidad considerable de ellas quedan en poder de los dueños de aserraderos, lo que podría estar propiciando un uso indebido de estas guías y placas.

Efectivamente, en un documento emitido por el SINAC en el año 2005[32], se indica claramente que *"no existe o es mínimo el control permanente en la industria y centros de transformación de la madera, descuidando el control en patio y la recuperación de guías y placas"*. Además, ese documento indica en relación con el transportista de la madera que *"Este paga sobornos a los funcionarios de los puestos de control en carretera, ya sea por que transporta la madera utilizando guías recicladas o para que no sean selladas. Adicionalmente, en acuerdo con el industrial no entrega las guías y placas con el fin de reutilizarlas."*. Esta situación también fue comentada a este órgano contralor, por funcionarios de la Oficina Forestal Nacional (ONF) y del Instituto de Investigación y Servicios Forestales (INISEFOR) de la Universidad Nacional[33].

Como se observa, la debilidad de este control ha sido detectada por el propio SINAC, pero aún no se ha implementado una solución efectiva que cumpla con el objetivo de control que se busca.

Es importante, resaltar que la Ley Forestal en el artículo 1º y en los incisos g) y f) del 6º, otorga amplias competencias a la Administración Forestal del Estado para establecer controles y requisitos a la industria de la madera, a fin de ejercer un control efectivo sobre el origen de la madera, lo que obliga al SINAC a actuar en esta materia. Esta normas indican que es función de la AFE prevenir y controlar que no exista ningún aprovechamiento forestal ejecutado sin cumplir con las disposiciones de ley, para lo que deberá asegurar, entre otras medidas, el control en carretera e inspecciones en los sitios para procesar la madera, a fin de detectar y denunciar cualquier aprovechamiento ilegal del bosque, así como cualquier otra competencia que, sin estar expresamente señalada, sea necesaria para cumplir con las funciones encomendadas en esta ley.

Ahora bien, un elemento importante en el sistema de control sobre la actividad forestal en general, y específicamente en lo concerniente al control del transporte de la madera mediante guías y placas, lo constituye la función que ejercen los regentes forestales, en virtud de lo establecido en los artículos 21 y 31 de la Ley Forestal, el Decreto Ejecutivo No. 27240 anteriormente citado, y los artículos 22, 23 y 31 del Reglamento a la Ley Forestal,

[31] Entrevista realizada el día 8 de mayo de 2008.
[32] Proyecto de Fortalecimiento Institucional para la ejecución de la Estrategia Institucional de Control de la Tala Ilegal de Recursos Forestales en Costa Rica. Identificación y Priorización de los Actores de la Ilegalidad. SINAC-FAO – TCP/COS/3003. Setiembre de 2005.
[33] Entrevistas realizadas los días 8 de febrero y 10 de abril de 2008.

Decreto Ejecutivo No. 25721 del 17 de octubre de 1996. De acuerdo con esa normativa, el regente forestal se constituye en un actor más que debe contribuir en con la función de control forestal del Estado, cuya gestión es vigilada en primera instancia por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica, en cuanto al ejercicio liberal de la profesión, pero sin detrimento de la supervisión que pueda recibir también por parte de la Administración Forestal del Estado, como consecuencia de las amplias facultades que la Ley Forestal le otorga.

En este sentido, el SINAC como medida complementaria de control sobre la labor del regente, emitió la Resolución No. R-SINAC-DG-010-2000 del 31 de mayo de 2000, para regular de mejor forma la entrega y empleo de guías y placas para el transporte de madera. No obstante, dicha resolución fue cuestionada por el Colegio de Ingenieros Agrónomos ante los tribunales de justicia, por considerar que no fue emitida por el órgano competente, en este caso por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, posición que fue acogida por la Sala 1ª de la Corte Suprema de Justicia y la dejó sin efecto[34]. Al respecto, llama la atención que a pesar de que la resolución no se objetó por el fondo, no fue elevada al CONAC para ser emitida por el órgano facultado para tal efecto, con lo cual se ha dejado de establecer un instrumento que vendría a mejorar el control no solo sobre el transporte y la industria de la madera, sino también sobre la gestión de los regentes forestales.

Por otra parte, según lo comentado por funcionarios de la Fiscalía del Colegio de Ingenieros Agrónomos, en varias ocasiones ese Colegio ha remitido al SINAC un borrador de un nuevo reglamento de Regencias con cambios importantes en la regulación de la gestión del regente, tal como la inclusión de funciones relacionadas con la ejecución del aprovechamiento de árboles en terrenos de uso agropecuario sin bosque, que el reglamento actual no contempla, y el proyecto fue trasladado a la Comisión Nacional de Sostenibilidad Forestal para su valoración, por lo que aún no ha sido publicado.

En resumen, la no implementación de las directrices contenidas en la Resolución No. R-SINAC-DG-010-2000, para la entrega y empleo de guías y placas plásticas para el transporte de madera, así como el atraso en la emisión del nuevo Reglamento de Regencias, contribuye con la desactualización de procedimientos y reglamentos sobre la actividad forestal, necesarios para ejercer un mejor control sobre el transporte y la industrialización de la madera, así como de las actividades y funciones de los regentes forestales como elemento relevante en dicho control, situación que es preocupante, ya que evidencia una inacción que bien podría limitar significativamente al SINAC en el logro de sus objetivos en materia forestal, en detrimento a su vez de la biodiversidad del país.

Es importante indicar que en el "*Taller Nacional de Costa Rica sobre la socialización y seguimiento de la iniciativa Puembo II y de la Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal (ENFF) en Centroamérica",* realizado por el SINAC en octubre de 2007, se señaló la necesidad de revisar la relación regente-regentado, para establecer un sistema de contratación más objetivo que "*rompa la relación de dependencia directa del maderero con el*

[34] Sala Primera de la Corte, Voto 001007-F-2006 de las nueve horas del 21 de diciembre de 2006.

regente", aspecto que se podría valorar introducir como parte del nuevo Reglamento de Regencias que se tiene proyectado publicar.

2.3.5 Sistemas de información incompletos en materia forestal.

Según se pudo determinar, en el SINAC existen dos sistemas de información distintos en operación que incluyen información referente a la actividad forestal del país. Uno que recolecta información institucional, denominado Sistema de evaluación del mejoramiento continuo de la calidad (SEMEC), y otro que integra información del SINAC, MINAE, FONAFIFO y la ONF, que se denomina Sistema de Información de los Recursos Forestales de Costa Rica (SIREFOR), desarrollado con el apoyo financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es recopilar y manejar la información relevante sobre los recursos forestales del palis.

De acuerdo con lo manifestado por el Gerente de Manejo y Uso de Recursos Naturales, el SEMEC ha venido a menos en los últimos años debido a que no se le ha dado el seguimiento necesario para mantenerlo actualizado, mientras que el SIREFOR está en proceso de desarrollo y aún no está del todo consolidado, razón por la cual la información con que cuenta la institución es incompleta, principalmente en datos sobre plantaciones privadas, ya que únicamente se cuenta con información donde hay recursos estatales invertidos, tales como los PSA que asigna FONAFIFO.

Según indica el citado funcionario, desde el año 2005 el SINAC no ha emitido un solo informe sobre temas fundamentales, tales como extracción de madera, capacitación, y aporte real de los recursos forestales al desarrollo económico del país, debido a la falta de información y de estadísticas.

Esta situación, fue comprobada por esta Contraloría General al solicitar al SINAC información básica acerca del área de bosques y plantaciones del país, clasificados por Área de Conservación, con indicación de las áreas bajo planes de manejo y con pago de servicios ambientales; la cual no estaba disponible, sino que se procedió a elaborarla en el momento[35].

Según se desprende de la nota de respuesta, ante dicha solicitud, para elaborar la información solicitada se utilizó información tanto de FONAFIFO como del SEMEC, siendo que ambas fuentes presentan debilidades. En el caso de la información de FONAFIFO por ejemplo, se indica que *"no se incluye en este estudio lo correspondiente al período 2003 al 2007 para las categorías de pago de servicios ambientales en bosque, debido a que a partir del*

[35] Información solicitada por la Contraloría General en oficio No. FOE-PGAA-0188 del 7 de abril de 2008.

2003 la administración del PSA varió y la aprobación de estos proyectos lo realiza directamente el FONAFIFO y administrativamente está regionalizado en ocho oficinas regionales, requiriéndose para ello un poco más de tiempo para homologarlo según la estructura administrativa del SINAC por áreas de conservación.". En lo que respecta al SEMEC, se menciona en la respuesta que de ese sistema tomaron la información sobre áreas de bosque con planes de manejo forestal, pero que no se cuenta con la información completa de todas las áreas de conservación.

Lo anterior refleja la falta de uniformidad en el tratamiento de la información por parte del SINAC y del FONAFIFO, a pesar de que ambas instituciones conforman la Administración Forestal del Estado, y confirma la desactualización del SEMEC.

De igual forma el Colegio de Ingenieros Agrónomos indicó que los sistemas de información de la Administración Forestal del Estado, no incluyen datos sobre los planes de manejo, estadísticas que solo lleva ese Colegio. Además, funcionarios del Instituto de Investigación y Servicios Forestales de la UNA (INISEFOR) indican que mucha de la información científica producto de la investigación forestal del país, solo está disponible en la Red Nacional de Parcelas Permanentes de Investigación que administra la Universidad Nacional, pero no está conectada al SIREFOR.

Es así como, la información forestal está diseminada en sistemas y entidades diferentes sin interconexión, lo que dificulta disponer de ella con mayor agilidad para la toma de decisiones.

3 CONCLUSIONES.

De acuerdo con los resultados del estudio, se determinó que las políticas forestales del país no están bien vinculadas, debido principalmente a que los postulados en materia forestal del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 no son claros ni precisos y están desvinculados de los planteamientos que se hacen en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), que es el instrumento de planificación oficial en materia forestal. De igual forma, se detectaron inconsistencias entre el PNDF y otro instrumento de planificación denominado Plan de Acción 2004-2010, que a pesar que su objetivo era operativizar el PNDF y no sustituirlo, lo cierto es que intruduce cambios sustanciales en las áreas de acción, metas, actividades e indicadores, convirtiéndolo practicamente en otro plan, dificultando así el seguimiento y el control. Dicha dificultad se acentúa, debido a la definición imprecisa de los indicadores, que impiden establecer con certeza el grado de avance del PNDF.

Si bien es cierto el PNDF posiblemente ha orientado en alguna medida las acciones en el campo forestal a través de varios años, las modificaciones sufridas, sin dejar constancia de las razones, y la imposibilidad de darle un seguimiento adecuado a su avance, hacen que dicho

instrumento pierda el sentido como herramienta efectiva de planificación y cumplimiento de políticas.

Por otra parte, las debilidades organizacionales detectadas en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que es el principal ejecutor de las políticas forestales del país, donde no existe una estructura orgánica formalmente aprobada, en la que se visualicen claramente los componentes técnicos y administrativos de la institución, y donde no existe claridad en la jerarquía de los mandos, afectan su funcionalidad y por lo tanto su capacidad de generar e implmentar políticas. Este problema se agrava por la inconveniencia de la conformación y funciones asignadas por la Ley al Consejo Nacional de Áreas de Conservación, debido a la cantidad excesiva de sus miembros, aspecto que hace dificil la toma de decisiones, y a que no obstante ser un el órgano colegiado donde se toman las decisiones, forman parte de él los Directores de las Áreas de Conservación que son las instancias ejecutoras de la institución, convertiéndose así en juez y parte.

Una área donde se visualizan debilidades en la toma de decisiones y de control operativo en el SINAC, es la relacionada con la materia de aprovechamiento sostenible del recurso forestal, donde importantes esfuerzos del Sector Forestal del país por regular dicha actividad no han podido ser implementados. Es así como una importante cantidad de reglamentos y manuales operativos, cuyo objetivo es hacer más eficiente la gestión forestal del SINAC, no han sido aprobados e implementados, a pesar del tiempo y recursos destinados a su elaboración. Entre otros aspectos que se requieren ordenar mediante esos instrumentos normativos, está la disimilitud de los procedimientos para concesión de permisos forestales entre las diferentes Áreas de Conservación; las dificultades en la tramitación de planes de manejo de bosque y la actualización de los principios, criterios e indicadores para dicha actividad; la atención de la problemática de extracción de árboles en potreros para garantizar la reposición del recurso y el control de la tala ilegal, mediante la utilización de mapas de cobertura; y la necesidad de establecer mejores controles sobre la industria que procesa la madera en el país.

Se podría decir entonces, que la política forestal del país hoy en día es ineficiente por cuanto existen problemas estructurales y organizativos en la conformación del SINAC y la Administración Forestal del Estado que le impiden tomar decisiones de manera eficiente y oportuna, limitando en gran medida su capacidad de gestión en la formulación e implementación de las políticas forestales; porque los instrumentos de política como el PNDF no están bien diseñados y no son del todo medibles; y porque no existen los instrumentos técnico-jurídicos suficientes para regular las acciones en el campo y para sancionar a los infractores; todo lo cual tiene un impacto negativo directo sobre los servicios ambientales que ofrecen los bosques.

4 DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES.

Con fundamento en lo expuesto, así como en las potestades conferidas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se emiten las siguientes disposiciones:

4.1 Disposiciones al Director Ejecutivo del SINAC.

a) Diseñar y someter a la aprobación del Consejo Nacional de Áreas de Conservación y del Ministro del Ambiente y Energía, a más tardar el 31 de julio del presente año, la estructura orgánica del SINAC, que incluya los componentes técnicos y administrativos de la Secretaría Ejecutiva y de las Áreas de Conservación, definiendo claramente los niveles jerárquicos y las líneas de mando. La estructura de las Áreas de Conservación debe ser uniforme, para que facilite la coordinación de los procesos y la comunicación con los otros componentes del Sistema, y mostrar la Dirección Ejecutiva como la unidad jerárquica superior de las AC, como se deriva de los artículos 26 y 28 de la Ley de Biodiversidad, y del oficio DM-087-2008 del 24 de enero de 2008 del Señor Ministro del Ambiente y Energía. Copia de la estructura orgánica debidamente aprobada por las instancias indicadas, deberá ser remitida a esta Contraloría General a más tardar el 31 de octubre de 2008. (Ver puntos 2.2.1 y 2.2.2 de este informe)

b) Formular y someter a la aprobación del CONAC a más tardar el 29 de agosto del presente año, una estrategia que logre mayor eficiencia en la tramitación de los planes de manejo de bosque, como alternativa para la conservación de los bosques en terrenos privados. Copia de la estrategia, con indicación de plazos y responsables de su cumplimiento deberá ser suministrada a esta Contraloría General en el citado plazo. (Ver punto 2.3.1 de este informe)

c) Someter a la aprobación del CONAC a más tardar el 30 de junio del presente año, el documento “Estándares de Sostenibilidad para Manejo de Bosques Naturales: Principios, Criterios e Indicadores, Código de Prácticas y Manual de Procedimientos”, y remitirlo posteriormente al Ministro del Ambiente y Energía para su emisión mediante decreto ejecutivo, el cual deberá estar publicado a más tardar el 29 de agosto de 2008. (Ver punto 2.3.1 del informe)

d) Redactar y someter a la aprobación del CONAC, a más tardar el 29 de agosto del presente año, un proyecto para la reglamentación del artículo 19 de la Ley Forestal 7575 del 13 de febrero de 1996, con el fin de oficializar el uso obligatorio de los mapas de cobertura boscosa que defina la Administración Forestal del Estado, o el instrumento que resulte más idóneo, como medio para determinar el cambio del uso del suelo en terrenos con bosque, y remitirlo posteriormente al Ministro del Ambiente y Energía para la emisión del decreto ejecutivo correspondiente, el cual deberá estar publicado a más tardar el 30 de setiembre de 2008.

Este proyecto de reglamento deberá considerar, entre otros aspectos, lo siguiente:

i. La obligación de utilizar los mapas de cobertura boscosa que defina la Administración Forestal del Estado, no solo para el personal del SINAC, los profesionales forestales que elaboren planes de manejo para inventarios forestales y los regentes forestales, sino también para toda autoridad del Gobierno Central, de las instituciones descentralizadas y en especial de los municipios, que participen en el otorgamiento de permisos de construcción o el control de desarrollos agropecuarios, de manera que coadyuven con el SINAC en el control de la tala ilegal..

ii. La obligación de los funcionarios del SINAC, de los profesionales forestales, de los regentes forestales, y de cualquier autoridad del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y las municipalidades, de denunciar ante el Tribunal Ambiental Administrativo y el Ministerio Público, aquellos casos en que se compruebe un cambio de uso del suelo no autorizado.

iii. La obligación del SINAC y el FONAFIFO de apoyar a las municipalidades del país u otras instancias públicas competentes, en la utilización de los mapas de cobertura boscosa que defina la Administración Forestal del Estado, y suministrar los correspondientes a la jurisdicción regional respectiva, así como brindar la asistencia técnica necesaria por medio de sus oficinas regionales para su correcta utilización.

iv. El establecimiento un mecanismo que obligue a los beneficiarios a reponer los recursos aprovechados mediante la modalidad de inventarios forestales, a fin de dar sostenibilidad al recurso forestal, de conformidad con los lineamientos de la Estrategia para el combate de la tala ilegal.

(Ver punto 2.3.2 de este informe).

e) Someter a la aprobación del CONAC el Manual de Procedimientos para el Aprovechamiento Maderable en Costa Rica, de forma tal que se cuenten con procedimientos estandarizados en las Áreas de Conservación para tramitar los diferentes permisos forestales. Asimismo, diseñar y aplicar un plan de capacitación que permita implementar dicho manual. Remitir al órgano contralor el Manual aprobado y el plan de capacitación a más tardar el 29 de agosto de 2008; así como un reporte del resultado de la capacitación brindada, el 15 de diciembre de 2008. (Ver punto 2.3.3 de este informe)

f) Actualizar y remitir para la aprobación del CONAC, *las directrices para la entrega y empleo de guías y placas plásticas para el transporte de madera*, originalmente contenidas en la Resolución No. R-SINAC-DG-010-2000 del 31 de mayo de 2000, incorporando en ellas, con base en las facultades que la Ley Forestal le asignada a la AFE en sus artículos 1º

y el 6, mecanismos de control sobre la industria forestal del país, que permitan corroborar que la madera recibida por ésta proviene de fuentes autorizadas, y que garanticen la devolución al SINAC, por parte de los industriales, de la totalidad de las guías y placas de transporte que se emitan, de forma sistemática y oportuna.

En caso de que esa Administración considere que este mecanismo de control no sea el más eficiente, establecer las medidas alternas que cumplan con el objetivo de esos controles.

Comunicar a la Contraloría General la Resolución del CONAC a más tardar el 30 de setiembre de 2008. (Ver puntos 2.3.4 de este informe)

g) Remitir al CONAC para su aprobación, y posteriormente al Ministro del Ambiente y Energía para la emisión del decreto respectivo, el nuevo Reglamento de Regencias Forestales elaborado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos y el SINAC, el cual deberá contemplar la obligación expresa para que los regentes utilicen los mapas de cobertura boscosa que se oficialicen por parte de la Administración Forestal del Estado, en las labores asignadas por dicho reglamento. Remitir al órgano contralor el Reglamento publicado a más tardar el 15 de noviembre de 2008. (Ver punto 2.3.4 de este informe)

h) Elaborar, en coordinación con el FONAFIFO, un plan de acción para el mejoramiento de la calidad y la capacidad de los sistemas de información forestal de la Administración Forestal del Estado, que permita la integración de la información existente en instituciones y órganos clave del sector forestal del país, procurando una clasificación de la información bajo un criterio regional uniforme. Dicho plan deberá contener al menos el detalle de la infraestructura, los equipos y el personal necesario para su implementación, el cual se deberá presentar a esta Contraloría General a más tardar el 31 de agosto de 2008, con indicación de plazos de cumplimiento y responsables. (Ver punto 2.3.5 de este informe)

4.2 Disposiciones al Ministro del Ambiente y Energía

a) Llevar a cabo las acciones necesarias para que se realice una revisión exhaustiva del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010 (PNDF) y del Plan de Acción 2004-2010, con el propósito de replantear ambos instrumentos de modo que propicie una mayor claridad de las áreas de acción establecidas y sus correspondientes metas y actividades, así como una actualización de los plazos para su logro, incorporando indicadores que permitan una apropiada medición de su avance, con el establecimiento de responsables de las acciones a ejecutar. El PNDF deberá servir de base para los procesos de planificación nacional, de forma tal que se logre la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo en materia forestal. El decreto ejecutivo mediante el cual se oficialice el citado instrumento deberá ser promulgado a más tardar el 15 de diciembre de 2008. (Ver punto 2.1 de este informe).

b) Realizar las acciones necesarias para que a más tardar el 18 de julio del presente año, se ajuste el artículo 17 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo No. 34433 del 11 de marzo de 2008, con el fin de que, en congruencia con el oficio DM-087-2008 del 24 de enero de 2008 emitido por ese Despacho y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 26 y 28 de la referida Ley de Biodiversidad, se establezca que el Director Ejecutivo del SINAC es el superior jerárquico tanto del personal de la Secretaría Ejecutiva como de los Directores de Área de Conservación. (Ver punto 2.2.2 de este informe)

c) Presentar a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de agosto del presente año, una propuesta mediante la cual se dé solución a la problemática de la conformación actual del Consejo Nacional de Áreas de Conservación y de los Consejos Regionales de Áreas de Conservación, tal y como se comentó en el punto 2.2.3 de este informe.

d) Realizar las acciones necesarias para formalizar mediante decreto ejecutivo, cuando corresponda, los documentos e iniciativas que le sean remitidos por el Director Ejecutivo del SINAC, en virtud de las disposiciones contenidas en el presente informe.

4.3 Disposiciones al Consejo Nacional de Áreas de Conservación.

Conocer y aprobar, en lo que corresponda, los documentos e iniciativas que le remitan el Director Ejecutivo del SINAC y el Ministro del Ambiente y Energía, en virtud de las disposiciones contenidas en los puntos 4.1 y 4.2 de este informe.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

COSTA RICA

ANEXO

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
COSTA RICA

ANEXO 1

Algunos ejemplos de indicadores en el PNDF y el PA con deficiencias para medir el impacto y efecto de las políticas forestales.

METAS	INDICADORES (EJEMPLOS)	OBSERVACIONES 1)
Metas del PNDF:		
Área sobre Ordenamiento de Tierras Forestales (página 30), Meta 1: "*Análisis de los estudios existentes en el país relacionados con el tema de planificación y ordenamiento territorial*…".	"*1. Un sistema de ordenamiento territorial para el uso de recursos naturales consensuado en el ámbito nacional...* *2. Documento único, elaborado para todas las instituciones…* *3. Marco legal adecuado al sistema de ordenamiento territorial propuesto…"*	No se trata de indicadores sino de un resultado de la meta, un documento y de un marco legal adecuado al Ordenamiento Territorial.
Meta 3: "*Identificación de áreas de conflicto sobre el uso de la tierra y diseño (sic) metodologías para su análisis e intervención.*"	-"*Áreas de conflicto sobre el uso de las tierras identificadas*", -"*Metodología para el ordenamiento territorial forestal diseñada y validada en áreas priorizadas*".	-No se trata de indicadores, sino de un diagnóstico que debe realizarse en todas las AC y de una herramienta metodológica para que el SINAC aplique acciones de política que busquen el adecuado ordenamiento de las tierras forestales y su protección, de conformidad con la normativa vigente. -Las responsabilidades, recursos y rendición de cuentas no son claras.
Área de Sistemas de Información. (Páginas 64 y 65). Meta 1: "*En un plazo de tres meses realizar un inventario de las características y potencialidades de los sistemas de información geográficos existentes en el país en el campo forestal y actividades relacionadas, a efecto de determinar los niveles de calidad, cantidad y comparabilidad o potencialidades de integración de la información disponible*."	*1. Características de SIReFOR identificadas*. *2. Instituciones, proyectos y actividades identificadas.*	-No se aportan indicadores que permitan medir los niveles de calidad, cantidad y comparabilidad propuestos. -A las actividades 3, 4 y 5 de esa meta no le asignaron ningún indicador, a pesar de ser las que se relacionan con los atributos de la información, su calidad y marco jurídico.
Meta 2: *Diseñar y desarrollar la plataforma tecnológica y de información, o en su defecto, establecer los mecanismos de*		-Los indicadores propuestos no son medibles en el tiempo, no se señala como se medirá la satisfacción de los usuarios clave.

METAS	INDICADORES (EJEMPLOS)	OBSERVACIONES 1)
coordinación, para la puesta en funcionamiento del sistema."	*1. Satisfechos los usuarios claves a nivel nacional (privado y público) e internacional (regional: CCAD y otros, Mundial: Convenios),…* (…) *5. Productos obtenidos* *6. Marco legal oficializado*	Los indicadores 5 y 6 se refieren a documentos y normas, no a indicadores propiamente dichos que permitan medir el avance relativo en el cumplimiento de esta meta.
Metas del PA <u>Punto 1 Competitividad y Posicionamiento del Sector Forestal</u>. (Página 14) Meta: "*Un industria forestal primaria <u>con materia prima proveniente del bosque natural</u> fortalecida y participando activamente en el desarrollo económico y social del país a través de una reconversión tecnológica y optimización de la producción.*" Meta: "*Una industria secundaria tecnológicamente adecuada y fortalecida participando activamente en el desarrollo económico y social del país, a través de un posicionamiento en el mercado nacional e internacional…* ". Meta: "*Recuperar el mercado de madera en el país"*	-"*7.000 hectáreas plantadas anualmente durante 10 años*." -"*Al menos 50% de las empresas trabajan con madera certificada*." -"*Productos forestales identifican las características de Costa Rica*." -"*Se realiza al menos una feria nacional de productos forestales para los productores anualmente*." -"*Colocar el 75% de la madera procesada en el mercado nacional, en condiciones favorables para los productores y trasformadores*."	- El indicador propuesto no posee relación con la actividad forestal primaria proveniente del bosque natural, se indica que se plantarán 7.000 ha por año durante 10 años, lo cual corresponde a plantaciones forestales, sin relación al bosque natural -El indicador no mide el cumplimiento de la actividad propuesta, no cuantifica el avance relativo. -El indicador no guarda relación con la actividad ni mide su cumplimiento. No posee capacidad de medición de avance relativo. -El indicador señala solo una forma de promoción. Es insuficiente para medir la actividad y no cuantifica el cumplimiento de la meta. Al parecer aquí lo que se propone como indicador debiera ser también una actividad para lograr la meta. -El indicador no hace alusión al número de cantones que han logrado ordenar su territorio forestal, solo menciona el documento final, y en este caso no se menciona la cantidad total de

METAS	INDICADORES (EJEMPLOS)	OBSERVACIONES 1)
<u>Punto 2 Ordenamiento de Tierras Forestales.</u> (Página 17) Meta: "*Ordenamiento de las tierras forestales en cada uno de los cantones, con área forestal importante*."	-"*Un Plan Regulador consensuado y en práctica."*	planes reguladores en el país ni los cantones prioritarios. Solo se menciona a SINAC y a la Municipalidades como responsables pero no asigna la rendición de cuentas a ningún jerarca en particular. -No se indican los responsables de esas metas y no se indica nada referido a los recursos necesarios (humanos, financieros, entre otros). Al otorgar las responsabilidades solamente se indica a la institución (SINAC, Grupo Asesor Externo, FECON, CIA, ONF, GAE, ente otros).
<u>Punto 4 "Seguimiento, Control y Evaluación de la Sostenibilidad</u>". (Páginas 23 a 25) Meta: "*Conocer los factores que propician la tala, el trasiego y comercio ilegal de madera*" (página 23).	-"*Una estrategia revisada y actualizada para el control de la tala, trasiego y comercio ilegal de madera*", -"*Un diagnóstico donde se identifiquen los actores que participan en la tala ilegal, con una priorización de acuerdo al impacto de cada grupo meta*", -"*Plan de acción con las actividades a realizar para contrarrestar el impacto de cada grupo meta*".	-Se trata de un diseño metodológico, un sistema estadístico y una propuesta de plan de acción ya elaborado, no son indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de la meta de reducir el 80% de la tala ilegal, con tales documentos no se puede medir el avance relativo y la efectividad en el cumplimiento de esa meta.
Meta: "*Reducir en al menos el 80%, la proporción del volumen de madera proveniente de tala, trasiego y comercio ilegal*"	-"*Diseño metodológico para el monitoreo y evaluación de la tala ilegal en forma periódica*." -"*Sistema estadístico que permita evaluar periódicamente el volumen autorizado versus los inventarios de entrada a patio de las industrias y el consumo de materia prima en general.*" -"*Propuesta de plan de acción elaborado*."	-No se trata de indicadores sino de la elaboración de un plan de auditorias que nunca se realizó, y de estudios específicos de diagnóstico sobre la sostenibilidad del recurso, que tampoco se realizaron (ver nota de GUMR) -Se plantea la elaboración de un sistema de indicadores dentro de la columna de indicadores, pero no se detalla ninguno de ellos.
Meta: "*Monitorear de forma objetiva y periódica la sostenibilidad del recurso forestal costarricense*"	-"*Programa de auditorías aplicado periódicamente*". -"*Estudio realizado*"	-Asimismo se plantea la elaboración de un Plan Nacional, lo cual no corresponde a un indicador, sino a un documento que dentro

METAS	INDICADORES (EJEMPLOS)	OBSERVACIONES 1)
	-"*Estudio realizado y plan de acción elaborado*".	del mismo debe plantear indicadores de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de metas y actividades.
Punto 7 Género y Combate a la Pobreza. (Páginas 31 y 32). Meta: "*Dirigir de forma equitativa un 30% de los recursos de los esquemas de financiamiento forestal a mujeres, hombres en su diversidad socio-económica, étnica,… y de género*."	-"*Sistema de indicadores de género construido*". -"*Un Plan Nacional revisado y ajustado en materia de género periódicamente*." -"*Crear un grupo de trabajo intersectorial para el análisis del tema y desarrollo de un plan de trabajo*.".	-Crear un grupo de trabajo es realmente una actividad, no un indicador y desarrollar un plan de trabajo tampoco es un indicador, éste debe contener indicadores que permitan ver su avance en el tiempo. -No contemplan indicadores a cumplir en el tiempo, el punto 8 solo detalla el área temática, el número de eventos y su costo. El punto 9 solo detalla las metas, por tanto no se puede medir su avance y cumplimiento efectivo en el tiempo.
Punto 8 Programa de Capacitación Forestal. Punto 9 Coordinación, Seguimiento y Evaluación.	-Sin indicadores. -Sin indicadores.	

1) Los especialistas de la Gerencia de Uso y Manejo de Recursos Naturales del SINAC, señalaron que efectivamente muchos de los indicadores propuestos en las matrices de metas y acciones del PNDF no son cuantificables (E/5-60, E/5-63). Además, el PNDF no posee una matriz que relacione directamente las metas con el aumento de la cobertura boscosa. Asimismo, indicaron que no se han emitido informes de avance de cada una de las metas y actividades dispuestas por el PNDF antes del PA 2004-2010; solo se hicieron varias consultorías que analizaban parcialmente el avance logrado. Dichos funcionarios confirmaron que a la fecha no se ha realizado ninguna de las auditorías externas tal y como lo solicita el PNDF (E/5-60, E/5-63).