

Problemática institucional del Sector Forestal

Resumen por: Vicente Watson
vwatson@cct.or.cr

1. Falta de una Visión Compartida del Sector Forestal

Hay diversidad en la visión del Sector Forestal. Por ejemplo:

*Un grupo argumenta que los **bosques en propiedad privada son del dueño**, mientras que otros piensan que los **bosques son de orden natural** por lo tanto no nos pertenece.*

*Igualmente, ciertos grupos mantienen un interés por el aprovechamiento de la madera de los bosques y que por lo tanto, lo que se requiere son **sistemas adecuados para manejarlos**. En el lado contrario, se encuentran aquellos que piensan que cualquier intervención altera los bosques naturales por lo que **no se deben tocar y dejar estos únicamente para generación de servicios ambientales**.*

2. Debilidad institucional

Los servicios institucionales del Estado Costarricense en el Sector Forestal están en manos de La Gerencia de Recursos Naturales del SINAC, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y de la Oficina Nacional Forestal.

La Gerencia de Manejo de Recursos Naturales del SINAC

Esta gerencia está organizada por medio de doce oficiales a cargo de las áreas estratégicas. Mediante una planificación estratégica se decidieron concentrarse en las siguientes actividades concretas para cumplir sus objetivos:

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

- h) Cumplimiento de la normativa ambiental que regula el uso, manejo y protección de los RRNN.

El problema fundamental de la Gerencia es que su relación estructural con las 10 Áreas de Conservación no está suficientemente desarrollada y la coordinación de acciones tiene algunos problemas.

El segundo problema es que no tiene una vinculación estructural con FONAFIFO y tampoco con la ONF. Las relaciones dependen de las personas y no de vinculaciones formales e institucionalizadas.

La Oficina Nacional Forestal (ONF)

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

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

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

La ONF sufre de tres problemas institucionales:

- No tiene sostenibilidad financiera, lo que le impide desarrollar sus funciones estratégicas.
- No tiene representación del Estado en su Junta Directiva, lo cual le resta poder de vinculación estructural.
- Sufre de identidad institucional. La Ley Forestal plantea que es una oficina pública no estatal con personería jurídica propia. Le asigna funciones, pero no le asigna objeto (como sí hace con FONAFIFO). En otro documento de ONF se dice que es un “foro de concertación” y en otro se plantea que es la organización líder del Sector Forestal. Oficina, foro y organización no son una misma cosa y parece que esta situación le podría traer problemas en el futuro; sobre todo si se concreta la tendencia a que algunos la vean como una federación gremial y otros en cambio la vean como una oficina de enlace entre el Sector Forestal Privado y MINAE.

Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

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

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

FONAFIFO ha logrado sin duda posicionarse como un ente financiero de gran eficacia en la consecución y asignación de recursos. La gestión política y financiera la han centrado en establecerse definitivamente como el sistema financiero del Sector Forestal y muy especialmente en el programa de Pago por Servicios Ambientales.

Sin embargo, tiene dos problemas institucionales:

- El primero es en el **“qué y el para qué”**, porque la Ley le asigna el papel de fomento mediante financiamiento a las actividades de desarrollo forestal de pequeños y medianos productores, sin embargo el Sector Forestal Productivo o Privado se queja de déficit en el financiamiento a las actividades forestales productivas. En el **“para qué”** la misión define claramente que es para *“fomentar el mejoramiento del ambiente, contribuyendo al desarrollo sostenible...”*. Planteamiento distante del que hacen desde el Sector Forestal Privado o Productivo, que esperan un **“para”** ligado al fomento de actividades forestales productivas y en general al desarrollo forestal sostenible.
- El segundo problema es en el **“quién y dónde”**. No hay una clara definición estratégica de a quién hay que apoyar con recursos financieros y dónde hay que hacerlo. Los mapas de distribución de recursos evidencian tal dispersión que no parece que obedezca a alguna estrategia de priorización y la composición de clientes podría estar concentrada en medianas y grandes propiedades. Desde MINAE se plantea que FONAFIFO debería responder al fomento de actividades forestales para el combate a la pobreza, concentrándose en los productores agropecuarios más pobres y en los cantones con menor índice de desarrollo social.

3.Una oferta desarticulada de servicios

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

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

El informe sobre [Fortalecimiento institucional](#) para la ejecución del PNDF por el M. Sc Carlos Borges contiene todos los detalles de los puntos aquí expuestos.

Propuesta para el fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional pasa por la obtención de una visión compartida, por el fortalecimiento de las tres organizaciones claves de la Administración Forestal del Estado (GMRN del SINAC, ONF, y FONAFIFO) y por la articulación de la oferta de servicios institucionales.

1. La obtención de una visión compartida

1.1 Organizar evento nacional para obtener una visión compartida

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

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

Lo que hay que articular y compartir son las distintas visiones de desarrollo para cumplir con esta misión. Para esto se propone organizar un evento nacional, como un congreso, para definir una visión compartida sobre la forestería costarricense.

1.2 Articulación de la demanda sobre los bosques

También ayudará a obtener una visión compartida, la articulación de la demanda de bienes y servicios de los bosques que al menos contenga las cuatro demandas sociales más importantes identificadas en foros, congresos, documentos y encuestas:

- Producción sostenible de madera
- Producción sostenible de no maderables
- Producción de servicios ambientales
- Protección y conservación

2. El fortalecimiento de las instituciones claves de la administración forestal

2.1 La Gerencia de Manejo de Recursos Naturales (GMRN)

Requiere con urgencia de un experto en ingeniería de planificación por procesos y resultados para apoyar el intenso proceso de planificación en que están inmersos. También necesita de un abogado y un economista. Con la misma prontitud, requieren de apoyo económico y logístico para realizar estas sesiones de planificación en mejores condiciones de trabajo e infraestructura, incluida la organización de eventos internos y externos como foros de discusión, talleres, seminarios y mesas redondas con el fin de discutir las demandas del Sector Forestal.

A mediano plazo, requiere de un fuerte apoyo para que pueda realizar labores de capacitación y de coordinación con cada una de las 33 oficinas subregionales de MINAE.

Financiamiento de estudios sobre los siguientes temas: Demandas del Sector Forestal, Oferta forestal institucional, Incorporación de los indígenas en el tema forestal, Forestería urbana, Forestería rural comunitaria, Conocimiento forestal tradicional y en biodiversidad, Identificación de proyectos alternativos de Desarrollo Sostenible en marcha, Estrategias de consulta y participación ciudadana en el campo forestal.

Financiamiento para educación ambiental y divulgación en general.

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

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

2.2 La Oficina Nacional Forestal

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

MINAE, FONAFIFO y las organizaciones miembros deben hacer un esfuerzo para financiar los presupuestos más urgentes de la ONF. No es recomendable que se

canalice ese apoyo por medio de la asignación de consultorías o del pago de tareas especializadas; ello seguramente le hará perder el perfil de espacio de concertación y pronto se podría convertir en competencia de sus propios miembros y de otras instituciones del *Sector Forestal Costarricense*.

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

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

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

Promoción de la entrada en su Asamblea de socios de varios subsectores del campo forestal como: SINAC, universidades, economía informal, UPANACIONAL, Consejo Forestal Indígena, CICAFOC, CONACOOOP, MAG y el ICE-CNFL.

Diseño de una estrategia de consulta y participación de todos los subsectores para establecer la demanda y su articulación dentro del programa de Ordenamiento Territorial.

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

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

2.3 Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

Es la institución más fuerte del sector. Va tomando un perfil de banco de desarrollo y como tal, desde ahora puede ensayar en el fortalecimiento de su cartera de clientes, como hace cualquier banco que se precie de serlo.

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

Los problemas de **qué y el para qué, así como del quién y dónde**, se resolverían con el fortalecimiento de la Oficina Nacional Forestal. Los llamados “polos de desarrollo” estarían orientados a resolver parcialmente este problema.

3. Articulación de la oferta institucional

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

Se propone que las definiciones prácticas de las políticas de SINAC-MINAE sean coordinadas por la Gerencia de Manejo de Recursos Naturales (GMRN). Se trata de “visibilizar” la AFE en la GMRN.

La ONF será el organismo responsable de articular y estructurar la demanda sobre el servicio forestal. Para ello es sumamente importante que renueve la identidad con que visionariamente fue pensada: *Un foro de concertación y coordinación entre todo el Sector Forestal costarricense* que figura en el [Mapa de Actores](#).

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

Se recomienda que esta agenda de trabajo se elabore con base en los temas en que hay acuerdo total y se dejen los temas de disenso para cuando avance el proceso de concertación.

De las tres instituciones encargadas de la ejecución y seguimiento del PNDF solo el FONAFIFO no tiene problemas financieros y presupuestarios. Un trabajo

intrainstitucional eficiente y armonioso requiere de un cierto equilibrio presupuestario. La realidad inmediata obliga a que FONAFIFO contribuya técnicamente a formular un proyecto para solicitar presupuesto administrativo y operativo para la ONF por un año, mientras se diseña un sistema que le de sostenibilidad financiera por medio de recursos del Fondo Forestal.

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

El PNDF es el plano, mapa u hoja de navegación en que las distintas coordenadas institucionales tienen identificados puntos en común. En el plan se identificaron seis áreas programáticas estratégicas en que hubo acuerdo. El PNDF es la hoja de ruta de la coordinación interinstitucional.

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

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

Para tales efectos de entendimiento se propone que se financie lo más pronto posible la meta #5 del Área de Fortalecimiento y Coordinación Institucional y dentro de ella un proyecto de Foro de Concertación que le de existencia a las actividades #3, 4 y 5 de dicha meta. El proyecto sería ejecutado por la ONF con la colaboración de SINAC y FONAFIFO. El foro no es un evento, sino un proceso y en él deben ser invitados todos los actores del Sector Forestal. No será un proceso exclusivo, sino que mantendrá una apertura para todos los sectores que tengan intereses con respecto a los bosques.

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

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

Un decreto ejecutivo o una Ley de la República para que el Estado tenga un representante con voz y voto en la ONF.

Una decisión política para que el representante del MINAE en FONAFIFO sea un funcionario del SINAC; preferiblemente de la GMRN.

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

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

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

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

Los detalles de esta propuesta de fortalecimiento institucional se encuentran en el informe del Consultor: [“Fortalecimiento institucional del sector forestal”](#).