



Egresada, Escuela de Ciencias Ambientales (EDECA) de la Universidad Nacional (UNA)
(mariajoseacunag@gmail.com)

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal como instrumento de planificación para la política forestal costarricense

..... || **María José Acuña González**

 Costa Rica es un país con un importante recurso forestal, el cual ha sido regulado desde 1969 con la primera ley forestal. Desde entonces, a través de diferentes leyes, políticas y planes, se ha tratado de establecer una direccionalidad que permita el aprovechamiento sostenible y la protección del recurso. Sin embargo, el sector forestal en la actualidad presenta numerosos retos que llevan a cuestionarse: ¿Cuán efectivos han sido los instrumentos políticos y de planificación? ¿Se están obteniendo los resultados esperados? ¿Cómo plantear mejores instrumentos que permitan alcanzar el potencial del sector forestal?

En el 2001 se presentó el primer Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), con un periodo de vigencia 2001-2010, el cual fue oficializado como instrumento de planificación sectorial en 2007 mediante el Decreto Ejecutivo No. 33826-MINAE. En el 2011, se aprobó una segunda versión para el periodo 2011-2020; sin embargo, en 2016 la Contraloría General de la República solicitó la revisión del documento, justificada en errores estructurales en el mismo. Ante esto, en 2017, se aprobó la Matriz de Ajuste

(MdA), la cual presenta metas para el periodo 2018-2020.

En el presente artículo se realiza un análisis del impacto del PNDF y la MdA para la puesta en práctica de las políticas forestales, con base en la investigación realizada en el proyecto “Alcances del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 y su articulación con la Política Forestal en Costa Rica” (Acuña, 2022). Para esto se presenta un análisis de los documentos mencionados y la forma en la que fueron planteados, así como del quehacer del sector forestal en la ejecución de dichos instrumentos.

No existe una normativa oficial de cómo debe ser una política o plan sectorial en Costa Rica; sin embargo, MIDEPLAN (2018) rescata la importancia de que este sea cuantificable, flexible, integro, específico y que aspire a cambios de impacto. En el caso del planteamiento del PNDF

se encuentran una serie de vacíos: desde una falta de vinculación entre los diferentes niveles (políticas, ejes y estrategias), errores de planteamiento en sus indicadores y metas, hasta falta de claridad en la distribución de responsabilidades. Al estudiar la calidad de los indicadores y metas presentes en el PNDF y su MdA se observa que, para el documento original, solo el 49 % de los indicadores y el 5.6 % de las metas presentaron todas las características descritas como deseables. En el caso de la MdA, inclusive después de las mejoras, estos porcentajes fueron de 48.7 % y 35.9 % para los indicadores y metas respectivamente (Figura 1).

Adicionalmente, la mayoría de los indicadores planteados no existían al momento de la formulación del PNDF, lo que implicaba que no existían líneas base, por lo que se necesitaban recursos y esfuerzos adicionales para medirlos. Esto conllevó a que estos indicadores no se pudieran

evaluar a lo largo de los años y que no se tuviera una medición del avance del plan. En el 2017, la Administración Forestal del Estado (AFE) reconoció que no había podido medir el avance del plan, según el informe No. DFOE-AE-IF-10-2016, realizado por la Contraloría General de la República (2016).

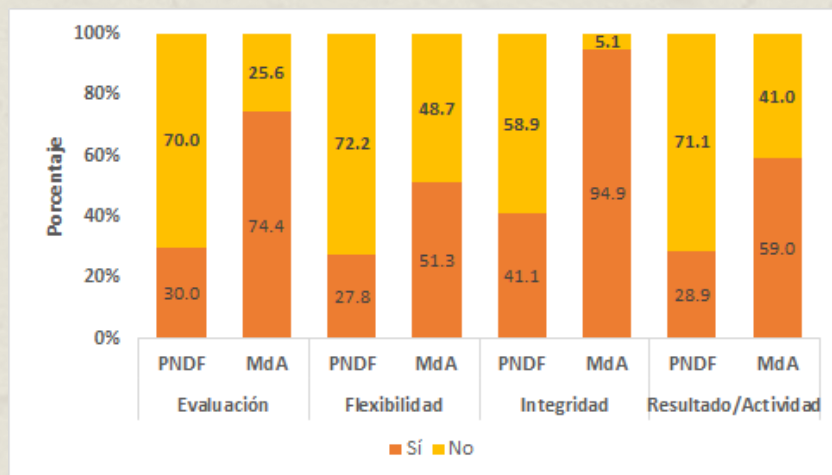


Figura 1. Porcentaje de características deseables (evaluación, flexibilidad, integridad y resultados) para el PNDF 2011-2020 y la MdA 2018-2020 (Acuña, 2022).

Esto se relaciona con la ejecución y el seguimiento de la herramienta a través de los años. Uno de los factores que dificultó la puesta en práctica del PNDF, tal como fue reconocido por la Contraloría General de la República (2016), fue que no existía vinculación explícita entre el PNDF y los planes operativos anuales de las instituciones responsables. Es decir, a pesar de que el PNDF asigna responsables de múltiples acciones, estas no fueron incluidas en los quehaceres de las instituciones. Adicionalmente, se encontró que el PNDF o el sector forestal como tal, no ha estado explícitamente vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual ha repercutido en un bajo apoyo político.

Por otra parte, hay una falta de concordancia entre el espíritu del plan y la política vivida en las calles. Esto quiere decir que tanto el PNDF como la política ahí contenida y la ley forestal buscan un desarrollo del sector a través del uso sostenible del recurso; sin embargo, tal como lo mencionan

MIDEPLAN (2020) y ONF (2021), en la actualidad se percibe una veda administrativa, donde a través de trabas administrativas y exceso de trámites se impide que las personas productoras cosechen su madera, lo cual se evidencia al observar que la oferta de madera cosechada legalmente de bosques naturales ha disminuido de 473 691 m³ en 1994 a 37 424 m³ en promedio para la década 2011-2020 (ONF, 2021). En esto influyen desde las convicciones personales de las personas funcionarias hasta la institucionalidad. Ejemplo de ello se encuentra el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que fue creado a través de la Ley de Biodiversidad No. 7788 (Asamblea Legislativa 1998) con un enfoque proteccionista, donde asume las funciones de lo que se conocía previamente como la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales; por lo que el tema productivo forestal se ve menos atendido. Adicionalmente, se percibe un sector forestal

con poca articulación entre instituciones y poca comunicación hacia la sociedad.

Pero, entonces, ¿cuál es la situación con el sector forestal? Las inconsistencias del PNDF impiden evaluar objetivamente el avance del sector; sin embargo, previa realización de entrevistas a actores clave del sector, llama la atención sobre puntos de avance o rezago (Acuña, 2022) (Figura 2). En estas

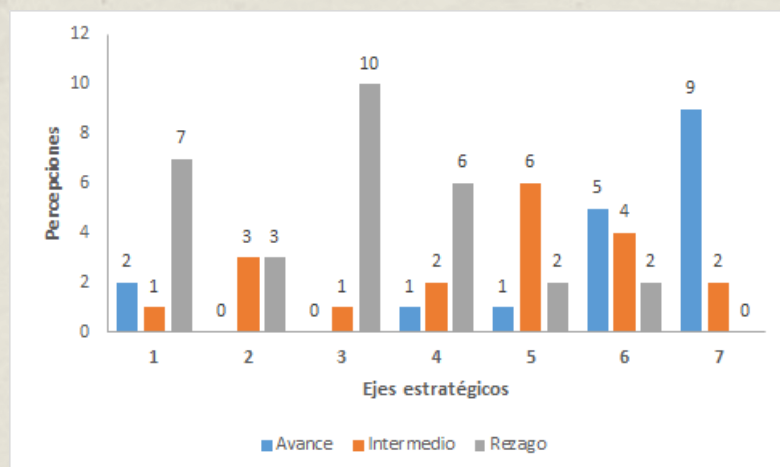


Figura 2. Percepción de avances de los ejes estratégicos del PNDF (Acuña, 2022).

destaca el eje 07, referente al cambio climático, como el eje que más avances ha tenido. En contraste se encuentra el eje 03, el cual hace referencia a la competitividad del sector, donde ninguna de las personas entrevistadas considera que existirán avances en este tema y se resaltan argumentos como altos costos de producción, bajo valor del bosque, disminución de la industria activa, poco valor agregado en los productos, poca exportación, necesidad de herramientas adecuadas a las realidades de las fincas, y la competencia con madera importada y productos sustitutos.

A pesar de que no se puede realizar una cuantificación del PNDF original, la MdA presenta indicadores mucho más medibles sobre los cuales MIDEPLAN (2020) realiza una evaluación. No obstante, es importante mencionar que hubo cambios sustanciales en algunos ejes entre el PNDF original y la versión ajustada, por ejemplo, se eliminaron 8 objetivos estratégicos y se agregaron dos nuevos. Tomando esto en cuenta, MIDEPLAN

(2020) analiza el porcentaje de cumplimiento de metas para el año 2018 e indica que los ejes y sus objetivos estratégicos tuvieron un avance mayor al 80 % de lo que se planteaba para dicho año, en algunos indicadores inclusive excediendo el 100 % (Figura 3).

Empero, se cuenta con información que no concuerda con dichos niveles de avance. Por ejemplo, en temas de competitividad existe evidencia de la contracción del sector en la última década: pérdida de 42 % de empleos directos, cierre de aproximadamente 170 aserraderos, reducción de 22 % en la madera cosechada de plantaciones forestales y disminución del consumo de madera local de un 78.5 % a un 65.6 % del consumo total aparente (ONF, s. f.; ONF, 2021). Pero, entonces, ¿por qué los porcentajes de cumplimiento no concuerdan con los datos disponibles, ni con la percepción de avance de las personas beneficiarias de las políticas? Esto lleva una vez más al planteamiento de objetivos, indicadores y metas; donde

dichos parámetros no miden adecuadamente los cambios de impacto esperados que se plantean en el eje o la política correspondiente. Es decir, continuando con el ejemplo del eje 03, no se puede pretender medir la competitividad del sector mediante un indicador como “Portafolio de necesidades de

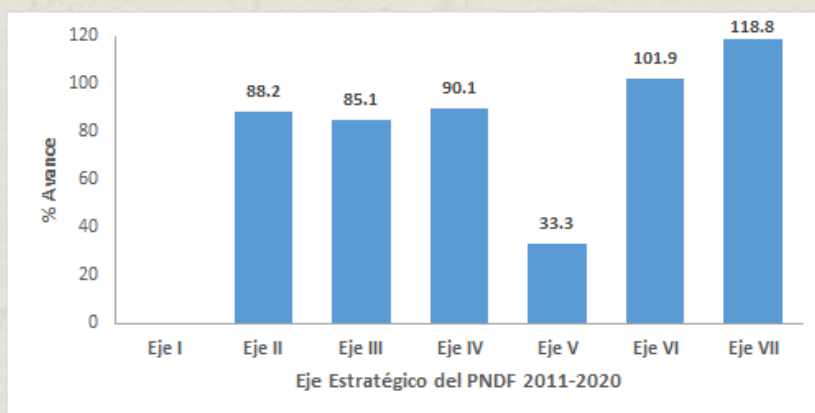


Figura 3. Avance porcentual según ejes estratégicos de la MdA (MIDEPLAN, 2020).

investigación forestal prioritaria elaborado”: puede que esta sea una actividad necesaria, pero no implica una mejora del sector como tal.

En esta situación, ¿qué se debe tomar en cuenta para el planteamiento de un instrumento que guíe la mejora del sector? En primer lugar, es necesario tener temáticas claras que permitan la adecuada priorización de necesidades y oportunidades, así como la asignación de responsabilidades. En este sentido, se sugiere la agrupación de contenidos en áreas temáticas: protección de los ecosistemas forestales, competitividad de la actividad forestal, posicionamiento en el mercado, participación social y gestión institucional (**Figura 4**).

Es necesario implementar una estructura sencilla, fácil de seguir, que permita el desarrollo de cada temática y la vinculación lógica entre partes. Al asignar responsabilidades debe existir una persona encargada directa de coordinar acciones conjuntas con otros actores, evitando la dispersión de responsabilidades. Adicionalmente, se sugiere usar como indicadores datos estadísticos que se estén midiendo actualmente. Esto permite el establecimiento de una línea base conjunta, estandarizada y oficial, sobre la cual se puede medir el avance del sector y realizar la rendición de cuentas clara y transparente. Estos indicadores deben apuntar a resultados de impacto en el sector y no a actividades. Algunos de los indicadores sugeridos para los diferentes temas son:

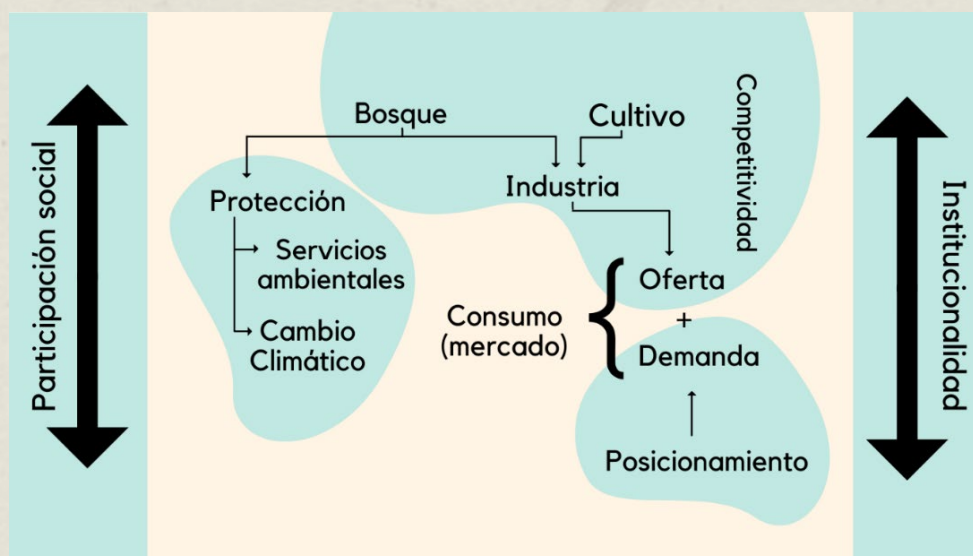


Figura 4. Diagrama de agrupación de temas prioritarios del sector forestal (Acuña, 2022).

número de hectáreas sembradas y cosechadas anualmente, volumen autorizado por tipo de permiso, contribución del sector forestal al PIB, balanza comercial de productos forestales, consumo aparente de madera nacional, número de hectáreas sometidas a PSA, número de créditos de carbono comercializados, número de empleos generados por el sector, número de organizaciones activas, entre otros.

Conjuntamente, se debe evaluar si el funcionamiento actual de las instituciones concuerda con las necesidades de crecimiento del sector, desde la implementación de las políticas de parte de las personas funcionarias del Estado, hasta la estructura institucional como tal. Es posible tener un documento de planificación con excelentes características, pero si no se cuenta con una institucionalidad adecuada, los acuerdos planteados no trascenderán. Se deben reconocer los esfuerzos que han realizado las instituciones forestales a lo largo de los años y se espera que se continúen desarrollo la planificación y la ejecución de políticas en beneficio del sector, aprovechando las experiencias pasadas.

En conclusión, el sector forestal costarricense ha construido, con el tiempo, con diversas herramientas de planificación con el fin de dirigir esfuerzos conjuntos para su crecimiento. Al realizar un análisis del PNDF 2011-2020 y la MdA 2018-2020, se

pueden extraer diversos elementos de mejora para futuras herramientas de planificación. La utilización de una estructura de fácil vinculación entre niveles posibilita la coherencia del documento. El uso de indicadores y metas que apunten a resultados, que puedan medirse a lo largo del tiempo y que presenten integridad con el objetivo, facilita la puesta en práctica de actividades, la consecución de objetivos y su evaluación. El uso de datos estadísticos que se estén midiendo actualmente como indicadores permite tener una línea base para la evaluación de estos sin incurrir en gastos adicionales. Se sugiere que el sector cuente con el acompañamiento de instancias técnicas especializadas en planificación como MIDEPLAN para el diseño de futuras herramientas. También, se resalta la importancia de la vinculación de estas herramientas de planificación con planes a nivel operativo institucional. Asimismo, la concordancia de la herramienta con otros instrumentos de política país fomenta la inclusión del sector en la agenda nacional. Así como se ocupa una herramienta con buenas características, es necesaria una institucionalidad que logre llevar a cabo lo planteado, realizando la articulación correspondiente, una comunicación asertiva hacia la sociedad y sectores interesados y, sobre todo, un seguimiento que permita realizar los ajustes correspondientes que aseguren el cumplimiento de objetivos.

Referencias

- Acuña, M. (2022). *Alcances del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 y su articulación con la Política Forestal en Costa Rica* [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1998, 23 de abril). Ley de Biodiversidad No. 7778. La Gaceta No. 101. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39796&nValor3=74714&strTipM=TC
- Contraloría General de la República [CGR]. (2016, 8 de agosto). *Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad en la aplicación de políticas y normativa atinente a los recursos forestales* (Informe No. DFOE-AE-IF-10-2016). https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016013185.pdf
- MIDEPLAN. (2018). *Guía de indicadores. Orientaciones básicas para su elaboración*. <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2020/08/guia-de-indicadores.pdf>
- MIDEPLAN (2020). *Evaluación de diseño, procesos y resultados. Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020*. <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/171>
- MINAE. (2011, 1º agosto). *Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020*. <https://www.sirefor.go.cr/pdfs/tematicas/PoliticasyNacionales/PlanNacionalDesarrolloForestal2011-2020.pdf>
- Oficina Nacional Forestal [ONF] (s. f.). *Hacia la reactivación del sector forestal para atender la emergencia provocada por el COVID-19*. <https://onfer.org/wp-content/uploads/Hacia-la-reactivaci%C3%B3n-del-Sector-Forestal.pdf>
- Oficina Nacional Forestal [ONF]. (2021). *Reactivación del sector forestal ante inminente desabastecimiento de madera: Tendencias y perspectivas al 2030*. <https://onfer.org/reactivacion-del-sector-2030>