



Instituto de
Investigación y
Servicios Forestales,
Universidad Nacional
(UNA) (victor.meza.
picado@una.ac.cr)



Ingeniero en
Ciencias Forestales,
(kevin15aj@gmail.com)



Ingeniero en
Ciencias Forestales,
(czunigamendez@
gmail.com)

Gobernanza compartida y política forestal: lecciones desde los actores de la cadena de valor de la madera

Víctor Meza

Kevin Alfaro

Christian Zúñiga Méndez



La cadena de valor forestal de Costa Rica enfrenta uno de los retos más complejos de su historia reciente: hacer de la madera no solo un recurso económico competitivo, sino también un aliado estratégico en la lucha contra el cambio climático. Este desafío trasciende las políticas bien intencionadas o los incentivos financieros dispersos; exige repensar cómo se gobierna el sector y cómo se construyen soluciones desde quienes trabajan la tierra, transforman la madera y la llevan al mercado.

En este artículo se presentan los hallazgos de una investigación aplicada que exploró las visiones de competitividad y los desafíos estratégicos del sector forestal costarricense, mediante un enfoque participativo con actores clave. La metodología incluyó la consulta directa a tres grupos estratégicos a través de:

- Un taller con gerentes generales de empresas forestales, titulado “Confianza de la Alta Gerencia para el Éxito Económico del Negocio Forestal en Entornos Complicados” (Sarapiquí, agosto 2023) (**Figura 1**).



Figura 1. Taller Confianza de la alta gerencia de empresas forestales para el éxito económico del negocio en un entorno complicado: salidas innovadoras en un contexto de desconfianza y de dependencia de mercados.

- Un taller con personas artesanas y muebleras de Sarchí, denominado “Oportunidades de Innovación en Artesanías y Usos de Maderas de Bosques Secundarios” (Sarchí, julio 2023) (**Figura 2**).
- Una encuesta estructurada y análisis cualitativo con profesionales de arquitectura, ingeniería, construcción, industria primaria, manejo de bosques naturales, ferretería y silvicultura de plantaciones.



Figura 2. Taller: Oportunidades de innovación en artesanías y mueblería, y en usos de maderas de bosques secundarios: salidas innovadoras en un contexto de madera convencional escasa y poca demanda de artesanías.

En total, se identificaron y caracterizaron 140 actores de la cadena forestal, abarcando desde grandes industrias hasta microempresas artesanales. Este esfuerzo formó parte del proyecto “*Mapeo de partes interesadas en el sector mueblero y artesano de Sarchí, Costa Rica; para la incorporación, comercialización y desarrollo de productos a partir de maderas provenientes de bosques secundarios*”, financiado por ADA *Microfinance* y ejecutado por OFS (Operaciones Forestales Sostenibles) en colaboración con el Instituto de Investigación y Servicios Forestales (INISEFOR) de la Universidad Nacional (UNA).

Un sector fragmentado y una oportunidad emergente: Pese al reconocimiento internacional de Costa Rica por sus políticas ambientales, el sector forestal vive una paradoja: mientras la cobertura boscosa supera el 50 % del territorio, el aprovechamiento sostenible de la madera sigue siendo marginal y las cadenas productivas permanecen fragmentadas. Estudios previos han documentado que pequeños productores, industriales, artesanos y profesionales enfrentan barreras como trámites burocráticos redundantes, escasa asistencia técnica y falta de financiamiento oportuno (Poudyal et al., 2020; Werndle et al., 2006). La falta

de una coordinación efectiva entre instituciones clave como, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Industria y Comercio (MEIC), agrava estas limitaciones.

Este vacío institucional abre la puerta a enfoques alternativos de gobernanza. La literatura internacional señala que, en contextos donde la capacidad estatal es limitada, los propios actores no estatales: empresas, cooperativas, organizaciones comunitarias; pueden liderar proyectos de alto impacto económico y social, sentando las bases para una intervención pública futura más efectiva (Beisheim et al., 2014; Börzel & Risse, 2021). Este modelo, conocido como gobernanza complementaria, no reemplaza al Estado, sino que lo fortalece al apoyarse en las capacidades, innovaciones y acuerdos emergidos desde la base social y privada.

Iniciativas Lideradas por Actores (ILA) - “innovación desde la base”: Costa Rica ya evidencia formas incipientes de gobernanza complementaria en su sector forestal. Cooperativas, asociaciones de muebleros y empresas han impulsado proyectos para mejorar acceso a la madera, innovar en diseño, tecnificar procesos o posicionamiento de marcas territoriales. Estas iniciativas lideradas por actores no solo atienden necesidades inmediatas, sino que crean redes de confianza, aprendizajes colectivos y plataformas de acción conjunta. Tal como sostienen Börzel & Risse (2021), estas acciones se sustentan

en instituciones informales basadas en la confianza que ayudan a resolver problemas de acción colectiva.

Mediante herramientas como la Matriz de Impactos Cruzados de Vester, la investigación identificó las variables críticas que limitan o potencian la competitividad forestal: acceso al crédito, infraestructura logística, demanda de madera certificada, innovación tecnológica, entre otras. Priorizar proyectos que incidan en estas variables convierte a las ILA en palancas estratégicas que benefician no solo a quienes los lideran, sino a toda la cadena productiva (Hürlimann, 2009; Mehta et al., 2022).

¿Y el papel del Estado? Frente a este escenario, surge una pregunta clave: si los actores no estatales lideran los proyectos, ¿qué rol queda para el Estado? La respuesta no es la ausencia, sino la transformación de su función. La gobernanza complementaria no sustituye al Estado, sino que lo habilita a intervenir mejor, reduciendo costos de transacción, generando legitimidad social y acercando las políticas a las realidades territoriales. Provan & Kenis (2008) plantean que, en redes de gobernanza, el Estado actúa como catalizador, ofreciendo fondos concursables, simplificando normativas, apoyando capacitación técnica y facilitando la expansión de proyectos piloto exitosos.

Este cambio de perspectiva implica dejar de esperar que el Estado solucione cada cuello de botella del sector forestal, y en su lugar, diseñar mecanismos que reconozcan, apoyen y escalen las

innovaciones que emergen desde los propios actores. La experiencia internacional muestra que este modelo genera resultados más sostenibles y adaptativos en sectores complejos y descentralizados (Idler & Forest, 2015; Sténs et al., 2016).

Recomendaciones de política pública “hacia un ecosistema forestal competitivo y sostenible”. A partir de los hallazgos y la evidencia científica, se plantean las siguientes recomendaciones diferenciadas por subsector para fortalecer la gobernanza complementaria y potenciar la competitividad forestal (**Cuadro 1**):

1. Crear fondos concursables destinados a proyectos liderados por actores. Tal como señala Sténs et al. (2016), la financiación directa a iniciativas locales facilita la apropiación y legitima la gobernanza compartida. Estos fondos deben priorizar proyectos que incidan en variables críticas como acceso a mercados, innovación tecnológica y encadenamientos productivos.
2. Simplificar y armonizar la normativa entre SINAC, MAG y MEIC. La literatura sugiere que los marcos regulatorios fragmentados generan incertidumbre y costos elevados (Werndle et al., 2006). Un reglamento marco específico para la cadena forestal permitiría reducir la tramitología y habilitar procesos más ágiles.
3. Establecer una “ventanilla única” de acompañamiento técnico y financiero. Provan & Kenis (2008) destacan la importancia de nodos de coordinación en sistemas multi-actor. Una instancia interinstitucional enfocada exclusivamente en apoyar ILA podría mejorar la eficiencia y acceso a servicios públicos.
4. Reconocer formalmente a los proyectos actor-liderados como “buenas prácticas” sectoriales. Beisheim et al. (2014) y Börzel & Risse (2021) argumentan que la legitimidad empírica de las iniciativas locales refuerza su impacto político. Su reconocimiento oficial permitiría su inclusión en políticas nacionales de competitividad, bioeconomía y mitigación climática.
5. Incentivar alianzas público-privadas (PPP) con enfoque territorial. Las PPP transnacionales han mostrado ser eficaces para suplir vacíos de infraestructura y gobernanza en áreas de débil presencia estatal (Beisheim et al., 2014). Replicar este modelo a nivel local permitiría ampliar la escala de los proyectos actor-liderados y fortalecer la integración de cadenas productivas.

Cuadro 1. Recomendaciones específicas por subsector, con acciones, actores, impacto esperado, indicadores y evidencia científica.

Subsector	Recomendación de política pública	Actores clave	Impacto esperado	Evidencia científica
Empresas forestales de reforestación e industria forestal	Crear incentivos fiscales específicos para inversión en innovación industrial (secado, aserrío, finger-joint, etc.). Establecer líneas de crédito con tasas preferenciales para modernización tecnológica. Facilitar la trámiteología mediante ventanilla única sectorial.	Empresas forestales, MEIC, MAG	Aumento en valor agregado y exportaciones; reducción de exportación en troza.	Werndl et al. (2006); Baptestone & Rabechini (2019); importancia de alinear incentivos con priorización estratégica. Sténs et al. (2016); necesidad de instrumentos financieros adaptados a los contextos productivos locales. Werndl et al. (2006); fragmentación institucional limita acceso a certificaciones y trámites.
Mueblería y artesanía	Crear un fondo concursable para innovación en diseño y sostenibilidad de productos con identidad territorial internacional y nacional (marca Sarchí). Implementar un programa de capacitación en diseño sostenible, comercialización y uso de maderas alternativas. Incentivar compras públicas de mobiliario sostenible certificado para equipamiento institucional, como promotor del comercio formal local de madera	Artesanos, cooperativas, INAMU, INA, MEIC	Diferenciación en mercados nacionales e internacionales; incremento en ventas.	Börzel & Risse (2021); Provan & Kenis (2008); gobernanza complementaria impulsa innovación desde actores locales.
Comercios y ferreterías	Promover acuerdos de compra con productores locales certificados mediante incentivos fiscales a las cadenas de abastecimiento. Desarrollar un programa de divulgación para consumidores sobre ventajas de usar madera local sostenible.	INA, cooperativas, INDER, sector privado, cámara de diseño y otras actividades creativas, PROCOMER, MEIC (CAS), MEP, CESS, SICOP	Ampliación de portafolio de productos; reducción de presión sobre especies nativas.	Mehta et al. (2022); Kremer & Symmons (2015); barreras técnicas y de conocimiento afectan adopción de innovaciones.
Silvicultura de bosques naturales	Incentivar planes de manejo forestal participativo con co-financiamiento estatal y acompañamiento técnico. Establecer un sistema de pagos por servicios ambientales diferenciados para maderas de valor ecológico y social.	Ferreterías, cámaras de comercio, empresas	Creación de demanda estable; incentivo a la formalización y certificación de talleres.	Rätty et al. (2016); certificación forestal más efectiva si acompañada por políticas de compra pública verde.
		Procomer, MEIC, cámaras sectoriales	Aumento de mercado interno para madera local certificada; reducción de importaciones de bajo valor.	Sharma & Henriques (2005); Hoogstra-Klein & Meijboom (2021); sostenibilidad requiere articular intereses económicos y sociales.
		SINAC, comunidades, ONGs, empresas	Mayor demanda informada; valorización cultural de la madera local.	Rätty et al. (2016); Sténs et al. (2016); falta de conocimiento del consumidor limita adopción de productos sostenibles.
		FONAFIFO, SINAC	Reconocimiento económico por manejo sostenible; incentivo a especies nativas y prácticas tradicionales.	Poudyal et al. (2020); Idler & Forest (2015); gobernanza complementaria apoya provisión de bienes públicos en áreas rurales. Börzel & Risse (2021); Sténs et al. (2016); reconocimiento de valores sociales y ecológicos mejora aceptación de gobernanza.

La madera no es solo un producto económico: es un vehículo de mitigación climática, desarrollo territorial y cultura. Aprovechar su potencial requiere algo más que políticas sectoriales: necesita la generación y gestión de conocimiento para la toma de decisiones, gobernanza colaborativa, confianza institucional y un Estado catalizador. El desafío y la oportunidad están en nuestras manos.

Referencias

- Baptestone, R., Rabechini, R. (2019). The Portfolio Management and Influence in Projects of Decisions. In: Mula, J., Barbastefano, R., Díaz-Madroñero, M., Poler, R. (eds) New Global Perspectives on Industrial Engineering and Management. Lecture Notes in Management and Industrial Engineering. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-93488-4_33
- Beisheim, M., Liese, A., Janetschek, H. and Sarre, J. (2014). Transnational partnerships: conditions for successful service provision in areas of limited statehood. *Governance*, 27: 655-673. <https://doi.org/10.1111/gove.12070>
- Börzel, TA. & Risse, T. (2021). Theorizing Governance in Areas of Limited Statehood. In: Effective Governance Under Anarchy: Institutions, Legitimacy, and Social Trust in Areas of Limited Statehood. Cambridge University Press. 58-100 pp.
- Hoogstra-Klein, M.A., & Meijboom, K. (2021). A qualitative exploration of the wood product supply chain – investigating the possibilities and desirability of an increased demand orientation. *Forest Policy and Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.forepol.2021.102606>
- Hürlimann, M. (2009). Mastering complexity with matrices. In: Dealing with Real-World Complexity. Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-8349-8074-8_7
- Idler, A., & Forest, J. J. F. (2015). Behavioral patterns among (violent) non-state actors: A study of complementary governance. *Stability*, 4(1), 1–19. <https://doi.org/10.5334/sta.er>
- Kremer, P., & Symmons, M. (2015). Mass timber construction as an alternative to concrete and steel in the Australian building industry: A PESTEL evaluation of the potential. *International Wood Products Journal*, 6(3), 138 147. <https://doi.org/10.1179/2042645315y.0000000010>
- Mehta, S., Chang, S., Oh, H. J., Kwon, J.-H., & Kim, S. (2022). An Investigation of Construction Project Efficiency: Perception Gaps and the Interrelationships of Critical Factors. *Buildings*, 12(10), 1559. <https://doi.org/10.3390/buildings12101559>
- Poudyal, B. H., Maraseni, T., & Cockfield, G. (2020). Scientific Forest Management Practice in Nepal: Critical Reflections from Stakeholders' Perspectives. *Forests*, 11(1), 27. <https://doi.org/10.3390/f11010027>
- Provan, K. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Räty, T., Toppinen, A., Roos, A., Riala, M., & Nyrud, A. Q. (2016). Environmental Policy in the Nordic Wood Product Industry: Insights Into Firms' Strategies and Communication. *Business Strategy and The Environment*, 25, 10-27. <https://doi.org/10.1002/BSE.1853>
- Sharma, S., & Henrques, I. (2005). Stakeholder influences on sustainability practices in the Canadian forest products industry. *Southern Medical Journal*, 26, 159-180. <https://doi.org/10.1002/SMJ.439>
- Sténs, A., Bjärstig, T., Nordström, EM. et al. In the eye of the stakeholder: The challenges of governing social forest values. *Ambio* 45 (Suppl 2), 87–99 (2016). <https://doi.org/10.1007/s13280-015-0745-6>
- Werndle, L., Brown, N. and Packer, M. (2006), Barriers to certified timber and paper uptake in the construction and paper industries in the United Kingdom. *Corp. Soc. Responsib. Environ. Mgmt*, 13: 121-134. <https://doi.org/10.1002/csr.93>