Proyecto Fortalecimiento Institucional para la Ejecución de la Estrategia Nacional de Control de la Tala Ilegal de Recursos Forestales en Costa Rica

SINAC-FAO - TCP/COS/3003

ANÁLISIS DEL SISTEMA ACTUAL DE APROBACIÓN DE PERMISOS FORESTALES DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC)

Guillermo Arias Murillo,
Consultor Nacional Principal

Nancy Zamora, Asistente

San José, Septiembre 2005

INDICE

SIGLAS **1**

I. INTRODUCCIÓN **2**

II: OBJETIVO **3**

III. METODOLOGÍA UTILIZADA **3**

IV. ANTECEDENTES **3**

4.1. Comportamiento los permisos forestales *3*

4.2 Requisitos legales y técnicos para el trámite de permisos forestales. *4*

4.3. El proceso de aprobación de los permisos forestales *5*

V. ANÁLISIS DEL PROCESO DE APROBACIÓN DE PERMISOS EN LAS OFICINAS Subregionales **6**

5.1 Requisitos exigidos para la solicitud de permisos *6*

5.2. Procedimientos utilizados en el proceso de tramitación de permisos. *6*

5.3. El proceso de aprobación de los permisos forestales *6*

5.3.1. Entrega de requisitos: *8*

5.3.2. Recepción de las solicitudes: *8*

5.3.3. Asignación de los expedientes: *8*

5.3.4. Revisión técnica: *8*

5.3.5. Inspección campo: *9*

5.3.6. Aprobación del permiso: *9*

5.3.7. Entrega de guías y placas *9*

VI. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES **10**

6.1 Simplificar tramite y aprobación de permisos *10*

6.2. Estandarizar procedimientos *12*

6.3. Replantear sistema de Regencia Forestal *12*

6.4 Simplificar permisos pequeños *13*

6.5 Financiamiento *113*

VII. BIBLIOGRAFÍA **14**

VII. ANEXOS **15**

SIGLAS

AC	Área de Conservación
AFE	Administración Forestal del Estado
CATIE	Centro Agronómico de Tropical de Investigación y Enseñanza
CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos
ECTI	Estrategia para el control de la Tala Ilegal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
IF	Inventarios Forestales
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
ONF	Oficina Nacional Forestal
PF	Plantaciones Forestales
PM	Planes de Manejo
PP	Permisos Pequeños
SAF	Sistemas Agroforestales
SEMEC	Sistema de Evaluación de Mejoramiento Continuo de la Calidad
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación

I. INTRODUCCIÓN

El otorgamiento de permisos para usar el recurso forestal es una de las funciones de regulación que la Ley Forestal # 7575 le asigna a la Administración Forestal del Estado (AFE) y según la Ley 7788 del año 98, la AFE le compete al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

En los diferentes estudios realizados sobre las causas de la tala ilegal, se señala que la "permisología" establecida para el acceso legal al uso del recurso forestal es costosa, lenta y discrecional.

En la "Estrategia para el Control de la Tala ilegal 2002-2007" (ECTI), se establece que "*La instrumentalización de esta política restrictiva se evidencia claramente en el progresivo aumento de los requisitos legales y administrativos para el uso legal del recurso. En general ha sido una política de castigo para el que pretenda acceder legalmente al recurso, lo que implica que ha propiciado la ilegalidad, por hacer tan complejos y costosos los tramites para la obtención de permisos* (SINAC, 2002).

Para consolidar la ejecución de la ECTI, el Gobierno de Costa Rica a través del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), solicitó cooperación técnica a la FAO con el objetivo de fortalecer al SINAC y otras instituciones clave en la implementación eficaz y participativa de las propuestas establecidas en la ECTI. La FAO respondió favorablemente la solicitud aprobando el "**Proyecto Fortalecimiento a la Ejecución de la Estrategia Nacional para el Control de la Tala Ilegal en Costa Rica" (SINAC-FAO-TCP/COS/3003),** por un monto de USD 257.000, el cual inició su ejecución en octubre del 2004 y se estima finalice en junio del 2006.

Para la ejecución del proyecto, se han propuesto una serie de diagnósticos y estudios específicos, con el fin de proponer soluciones técnicas, institucionales y financieras que permitan prevenir, mitigar y controlar el proceso de la tala ilegal en forma integral.

Uno de los estudios propuestos es elaborar un análisis del sistema actual de aprobación de permisos forestales, con el fin de buscar alternativas para simplificar requisitos y facilitar el acceso al recurso, dando especial énfasis a búsqueda de opciones para pequeños propietarios y facilitar el acceso al aprovechamiento sostenible del bosque natural.

Para realizar el análisis del proceso actual de aprobación y seguimiento de permisos forestales se contrato los servicios de un consultor nacional en desarrollo institucional y administración de procesos. El presente informe de consultoría describe el proceso actual de aprobación de permisos y propone las acciones correctivas necesarias para simplificar trámites y hacer más amigable el proceso.

II: OBJETIVO

Elaborar un análisis del actual sistema de aprobación de permisos forestales y proponer medidas correctivas para mejorar el uso legal y sostenible del recurso forestal.

III. METODOLOGÍA UTILIZADA

- Análisis de la información disponible en el SINAC (informes anuales, informes periódicos, informes específicos de la ECTI, directrices operativas internas, decretos, reglamentos, manual de procedimientos).
- Entrevistas y visitas a las Áreas de Conservación con mayor tramitación de permisos forestales.
- Sesiones de trabajo con el Directores de Áreas de Conservación, Gerente de Manejo de Recursos Naturales, Director Nacional de la Estrategia, el Comité Asesor y Enlaces Regionales, para intercambiar opiniones sobre resultados parciales del estudio.
- Taller de validación de los resultados del estudio.

IV. ANTECEDENTES

De acuerdo con la Ley Forestal vigente y su reglamento se reconocen los siguientes tipos de permisos forestales:

1. Certificados de origen: es la solicitud de permiso de aprovechamiento en terrenos con una plantación o un sistema agroforestal, que es cosechada libremente, siendo el regente el responsable. (Reglamento a Ley Forestal # 7575, en su artículo 2). Entendiéndose plantación forestal como terreno de una o más hectáreas, cultivado de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, es la producción de madera; y sistema agroforestal es la forma de usar la tierra combinando especies forestales en tiempo y espacio con especies agronómicas (Ley Forestal # 7575, en su artículo 3).
2. Inventario forestal: es la solicitud de permiso de aprovechamiento de más de 10 árboles en terrenos de uso agropecuario y sin bosque (Reglamento de la ley Forestal # 7575, en su artículo 91).
3. Permisos pequeños: es la solicitud de aprovechamiento hasta 10 árboles con un máximo de tres árboles por hectárea anualmente en terrenos de uso agropecuario y sin bosque (Ley Forestal # 7575, en su artículo 27).
4. Planes de manejo: solicitud para el aprovechamiento en terrenos con bosque (Ley Forestal # 7575, en su artículo 20 y 2. Decreto ejecutivo 30763-MINAE, Principios, Criterios e Indicadores de Manejo de Bosque Natural, 9 de octubre del 2002). Entiéndase bosque como “Ecosistema nativo autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupe una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes especies y porte variado, con uno o más doseles que cubres más del 70 % de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles

por hectárea de quince o más centímetros de diámetro a la altura de pecho (DAP). (Ley Forestal # 7575, en su artículo 3).

4.1. Comportamiento los permisos forestales

La aprobación y seguimiento de los permisos forestales por parte del SINAC, es la actividad que demanda mayor tiempo y recursos a las Oficinas Regionales. Para el año 2004 se aprobaron alrededor de 3474 permisos forestales (Grafico 1), de los cuales más el 50 % correspondió a permisos pequeños (PP), 10% correspondió a planes de manejo (PM) e inventarios forestales (IF) y el 40 % restante a Certificados de Origen (sistemas agroforestales y plantaciones forestales).

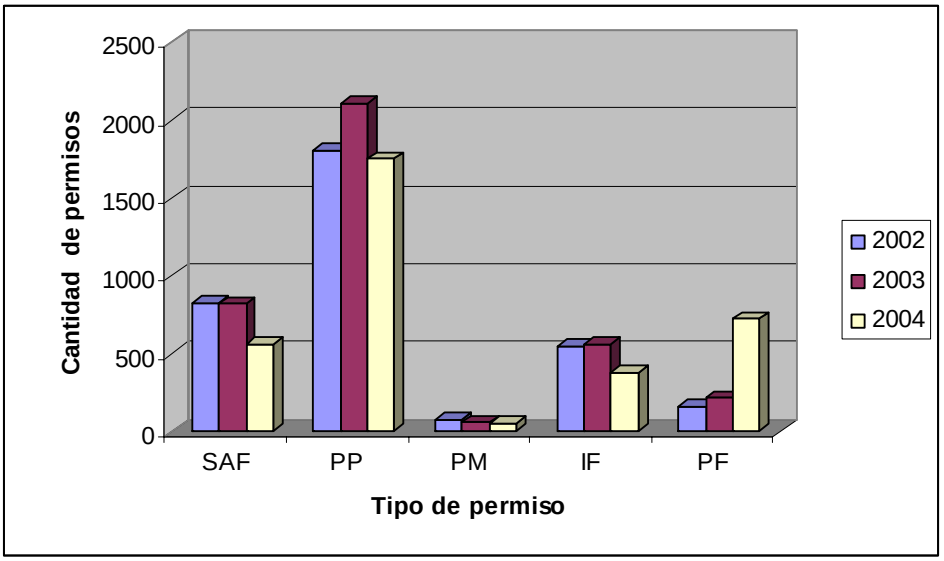


Grafico 1. Cantidad de permisos aprobados por la Administración Forestal del Estado según tipo de permiso para los años 2002 al 2004. (SEMEC. 2003, 2004, 2005).

De los 3474 permisos aprobados, a 2188 que corresponden a PP, IF y PM se les realizo visita previa y visita de seguimiento, en cumplimiento a la Resolución DM –173-2001 (ver punto 5.3.5).

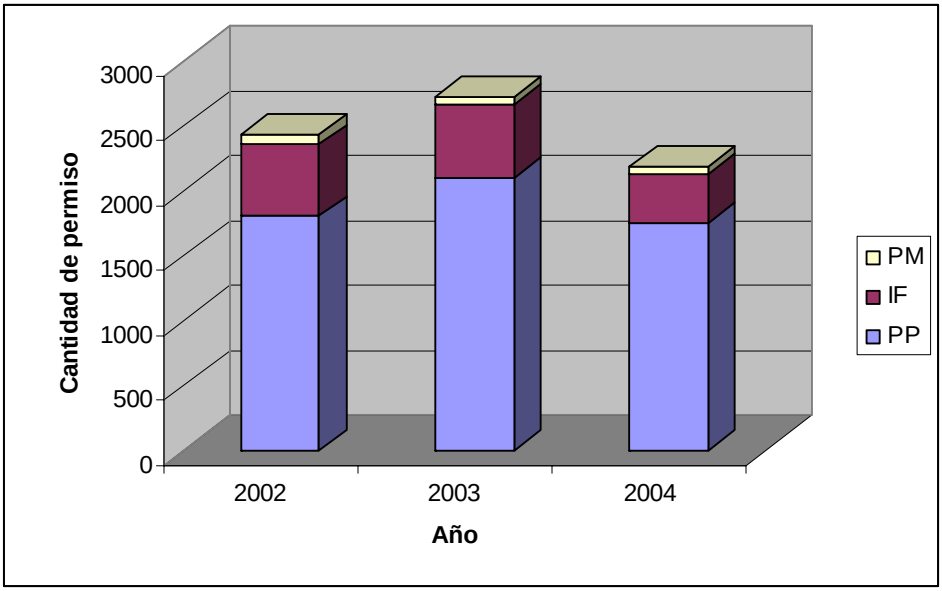


Grafico 2. Cantidad de permisos aprobados por la Administración Forestal del Estado para PM, IF y PP en los años 2002 al 2004. (SEMEC. 2003, 2004, 2005).

Actualmente el AFE realiza en los PP al menos dos visitas en el trámite de los mismos, en la primera de ellas se realiza la marcación de los árboles y la segunda es para la verificación de la corta de los mismos y la entrega de placas y guías. Durante el 2005, el número de permisos pequeños aprobados fue de 1753, lo que indica que el SINAC debió realizar por lo menos 3506 visitas, lo que refleja el alto costo que implica para la institución el cumplimiento de la mencionada resolución.

4.2 Requisitos legales y técnicos para el trámite de permisos forestales.

De acuerdo con la legislación vigente[1] la solicitud de permisos tanto para PP, IF y PM requieren los siguientes requisitos:

1. Solicitud por escrito: siendo la información básica requerida el nombre completo del solicitante, calidades, lugar de notificaciones (numero de fax o una persona dentro de del perímetro en radio de 1 km de la Oficina Sub Regional), fecha y firma del solicitante[2].
2. Persona jurídica: certificación personería jurídica.[3]
3. Demostrar titularidad de la propiedad[4].

---

[1] Leyes que regula la solicitud de permisos:
- Ley Forestal 7575 y su Reglamento Decreto Ejecutivo Nº 25721,
- Ley General de la Administración Pública 6227
- Ley de Notificaciones 7637
- Ley No. 8220, de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.

[2] Según artículo 85 del Reglamento de la Ley Forestal Decreto Ejecutivo Nº 25721, Artículo 285 de la Ley General de Administración Pública, artículo 1, inciso a. de la Resolución R648-98MINAE y La ley de Notificaciones

[3] Según artículo 85 del Reglamento de la Ley Forestal Decreto Ejecutivo Nº 25721

[4] Según Decreto Ejecutivo # 27694-MINAE

4. Copia certificada del plano catastrado: si este no se dispone entonces debe presentarse una copia certificada de la hoja cartográfica con la ubicación de la finca.

Adicionalmente en el caso de los PP deben aportar una referencia que facilite la ubicación de los árboles en el campo[5].

En caso de los IF[6], se debe presentar un inventario que describa las características y ubicación de las especies a extraer, además de aportar una constancia por parte de profesional forestal que establezca que el área no corresponde a bosque o parte de un bosque y en caso que se apruebe el permiso debe aportar el contrato de regencia.

Para PM, un profesional forestal debe elaborar un plan de manejo conforme a los principios, criterios e indicadores para manejo de bosque natural.[7]. Para el caso que sea aprobado, debe adjuntarse el contrato de regencia, así como una declaración jurada del solicitante y regente en donde se garantice el cumplimiento de la legislación que regula la actividad forestal.

4.3. El proceso de aprobación de los permisos forestales

En el año 1999, el SINAC como parte del Sistema de Calidad, elaboró el ***"Manual de Instrucciones de Trabajo: Control y Protección",*** el cual pretendía dar a los funcionarios de la institución un procedimiento estandarizado para el trámite de aprobación de permisos, atención de denuncias, patrullajes e inspecciones de campo.

Con relación al trámite de permisos, el manual establece los requisitos para solicitar permisos pequeños (hasta diez árboles), inventarios forestales (más de diez árboles) y árboles en bosque.

En el año 2001, SINAC realiza una actualización del manual de procedimientos, en donde se especifican los siguientes pasos y tiempos:

1. **Información sobre requisitos:** en este caso debe suministrar información a los usuarios de los requisitos por tipo de permiso, así como los trámites que deben seguir para la aprobación.
2. **Recepción y revisión de solicitudes:** se verifica que la solicitud cuenta con todos los requisitos técnicos y administrativos (2 días).
3. **Revisión y verificación de campo por parte del técnico:** se realiza la verificación el campo para analizar si procede o no el otorgamiento del permiso (10 días).
4. **Aprobación o denegación de permisos:** se realiza la revisión final y aprobación (4 días).
5. **Entrega del permiso:** notificación al usuario y entrega del permiso (2 días).

De acuerdo los tiempos establecidos para cada tarea, el SINAC tiene un tiempo límite de 18 días para tramitar un permiso, con la excepción de los PM, que de acuerdo con el

[5] Según artículo, inciso d. de la Resolución R648-98-MINAE.
[6] Según artículo 91 del Reglamento de la Ley Forestal 7575
[7] Decreto Ejecutivo 30763 63 – MINAE

artículo 86 del Reglamento a la Ley Forestal, dispone de un tiempo máximo de treinta días para emitir la resolución definitiva.

V. ANÁLISIS DEL PROCESO DE APROBACIÓN DE PERMISOS EN LAS OFICINAS SUBREGIONALES

El presente análisis esta fundamentado en la percepción que tienen los funcionarios de las Oficinas Subregionales sobre la eficiencia del actual sistema para el trámite y aprobación de permisos forestales. Para obtener los resultados fue preciso elaborar una encuesta de opinión que se complementó con entrevistas selectivas a funcionarios claves.

5.2 Requisitos exigidos para la solicitud de permisos

La percepción de los funcionarios es que los requisitos solicitados actualmente no deben ser modificados sustancialmente. Sin embargo consideran que se podría disminuir algunos costos en la presentación de los documentos, como podría ser eliminar la presentación de la copia certificada del plano catastrado, presentado fotocopia del original y dando fe de que es una copia fiel del plano original.

5.2.Procedimientos utilizados en el proceso de tramitación de permisos.

Se reconoce que existe un manual de procedimientos, que carece de los procedimientos necesarios para el trámite de permisos, por lo que deja mucha discrecionalidad al funcionario que los tramita. Con el fin de evitar la subjetividad del funcionario algunas Oficinas Subregionales han diseñado sus propios procedimientos y formularios.

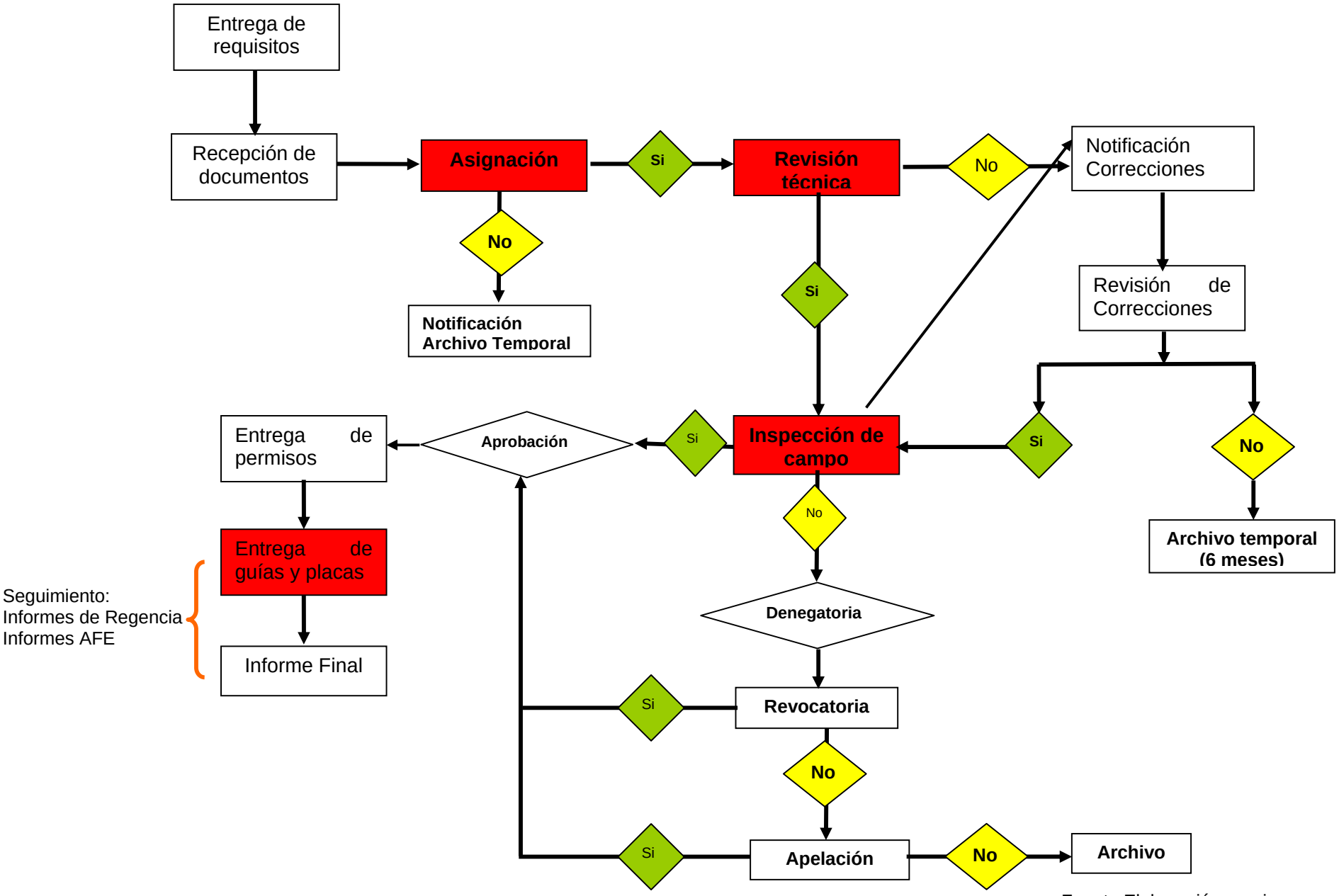
Por ejemplo, en caso de las Oficinas Subregionales del Área de Conservación la Amistad Pacífico, existen formularios para la recepción de documentos y para inspecciones de campo, además de un machote de carta de solicitud para el usuario, para garantizar que la información en la solicitud este completa. En la subregión Siquirres – Matina, el Jefe Subregional por oficio estandarizó los procedimientos para la aprobación y presentación de informes.

5.3.El proceso de aprobación de los permisos forestales

Analizando el proceso normal seguido por las Oficinas Subregionales para el trámite de un permiso, se observa que se requiere un mínimo de nueve pasos, en el caso que la información este completa y no exista problema en la vista de campo. Potencialmente la falta de requisitos administrativos o técnicos podría duplicar los pasos y el tiempo necesario para su aprobación proceso que se ilustra en la Figura 1. Este proceso tiene una duración estimada de uno a tres meses en el caso de PP y IF, y de más de seis meses para PM.

En la figura 1 aparecen identificadas en color rojo aquellos pasos determinados como críticos, a saber, el proceso de aprobación los pasos asignación, revisión técnica e inspección de campo, son las etapas más engorrosas ya que generalmente requieren más del 70 % de tiempo necesario para la aprobación de un permiso, en el caso de la entrega de placas y guías, está se considera otra etapa crítica dada la falta de control y verificación del manejo de inventarios de las placas y guías entregadas a los beneficiarios (Anexo 3).

Figura 1. Proceso de aprobación de permisos forestales. SINAC.



Fuente Elaboración propia.

5.3.1. Entrega de requisitos:

En general las oficinas subregionales disponen de formularios donde se indican los requisitos para los diferentes permisos. Existen diferencias entre las oficinas visitadas en cuanto a la definición de Permisos Pequeños (PP), ya que para algunas el número máximo de árboles por inmueble es de 10 por año y para otras es de 20. Esta diferencia radica en que algunas hacen la interpretación según la Ley Forestal y otras según el Reglamento. La Ley Forestal en su artículo 27 se refiere a la autorización de corta de árboles maderables en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, los cuales no deben exceder los tres árboles por hectárea, hasta un máximo de 10 árboles por inmueble, por año, mientras que en los artículos 90 y 91 del Reglamento a la Ley Forestal, el número de árboles indicado es de un máximo de 20.

5.3.2. Recepción de las solicitudes:

La recepción de los documentos en la mayoría de las oficinas es un trámite que realizan las Secretarias. Recibe la solicitud, verifica que contenga todos los requisitos según el tipo de permiso, para lo cual utiliza una lista sencilla de verificación; si todo esta completo se crea un expediente, que luego es trasladado a la persona encargada de asignarlo.

Los registros de los expedientes se llevan en forma manual en diferentes libros y en algunos casos ese control también se realiza en forma digital, pero sin estar sistematizada en una base de datos. Este proceso tiene una duración de uno a tres días.

5.3.3. Asignación de los expedientes:

La asignación de expedientes es responsabilidad del Jefe Subregional. El tiempo de espera para la asignación depende de las directrices de cada oficina, pero en general tarda entre uno y veintidós días. La presión del usuario y el amiguismo es un factor que puede aligerar el proceso.

De acuerdo a las directrices internas del SINAC, toda asignación debe realizarse en forma escrita, pero no es una práctica generaliza en las oficinas subregionales. Al funcionario que se le asigna un expediente, se encarga de realizar la revisión técnica de oficina, la visita de campo y la aprobación. En muchos casos es el mismo funcionario el que acapara todo el proceso; aprueba la solicitud y supervisa el aprovechamiento.

5.3.4. Revisión técnica:

Consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos para cada tipo de permiso. Para la revisión técnica algunas oficinas cuentan con formularios o listas de chequeo diseñados según la experiencia y las necesidades particulares.

En caso de que el informe presente algún problema técnico, el funcionario debe notificar en formar escrita al usuario, pero no siempre se sigue este procedimiento, porque en ocasiones la notificación se realiza en forma verbal.

La revisión técnica puede tardar entre tres y quince días, dependiendo de la experiencia y dedicación de los funcionarios.

5.3.5. Inspección campo:

Según lo establecía el artículo 20 del Reglamento a la Ley Forestal, las visitas de inspección previa a los planes de manejo no eran requisito para emitir una resolución de aprobación, con la excepción de los casos en que la AFE lo justificase. Esta condición cambia en el año 2000, cuando la Contraloría General de la Republica emite el informe No. 03-PFA, donde en el inciso a) se indica: *"Ordenar al SINAC, para que en la etapa aprobatorio de los planes de manejo del bosque asuma una actitud preventiva en relación con la sostenibilidad del mismo, y establezca los parámetros para la ejecución de las visitas previas y de análisis de los mapas base"*

En respuesta al informe de la Contraloría, el MINAE dicta la directriz DM-173-2001[8] en donde establece que "…*la visita previa sea obligatoria en todos los casos, salvo que el funcionario encargado de la valoración del plan de manejo presentado, bajo su responsabilidad y mediante resolución debidamente fundamentada, exima tal requisito…"*[9](SINAC, 2000).

La mencionada directriz cambia radicalmente el régimen optativo de la visita previa establecido en el artículo 20 del reglamento, ya que establece la obligatoriedad de la visita previa, a menos que bajo su responsabilidad el funcionario fundamente lo contrario. En la actualidad la visita previa se hace en el 100 % de los casos de solicitud de PP, IF y PM, LO IMPLICA UNA FUERTE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, disminuyendo la capacidad administrativa, técnica y económica para atender otras acciones importantes para el AFE.

La verificación de campo en la mayoría de los casos no se hace con el respaldo de ningún procedimiento, formulario o directriz, por lo que las variables evaluadas son establecidas por el funcionario a cargo

Para el caso que se identifique algún problema en la visita de campo se debe solicitar una corrección mediante notificación al usuario.

Generalmente la visita se realiza en un solo día y puede programarse en un periodo de dos a veintidós días después de finalizada la revisión en oficina, sin contar el tiempo para elaborar el respectivo informe que puede de tardar de dos a veintidós días una vez realizada la visita.

5.3.6. Aprobación del permiso:

Una vez cumplido con los requisitos legales, administrativos y técnicos, el funcionario debe proceder a la elaboración de la resolución de aprobación, la cual es firmada en la mayoría de los casos por el funcionario a cargo y el jefe de la Oficina, la firma de esta resolución puede tardar entre dos y ocho días.

5.3.7. Entrega de guías y placas

Actualmente existe una directriz para que en todas las oficinas se nombre un encargado responsable de autorizar la entrega de placas y guías, el control de entrega se realiza mediante el registro de esta información en un diario asignado

[8] Directriz DM-173-2001. 30enero del 2001
[9] Directriz DM-173-2001. 30enero del 2001

para este fin y esta información se registra en formularios de aprobación de entrega de guías y placas.

Con el fin de mejorar la supervisión y ordenar el procedimiento la entrega de guías y placas se realiza solamente un día a la semana.

En general, en las oficinas subregionales no se lleva un control de los inventarios existentes de placas y guías, por lo que algunas veces se agotan y no están disponibles a los usuarios.

El tiempo de validez de las guías no esta debidamente estandarizado, encontrándose casos de desde ocho días hasta dos meses, ya que la norma que regula este aspecto es amplia permitiendo esta discrecionalidad.[10]

Por las particularidades de los PP, es para el único caso en que la entrega de placas y guías se realiza contra la verificación del número de trozas en patio. En el caso de los IF y PM la recuperación de guías y placas no utilizadas es un problema en todas las Subregiones, ya que en su mayoría de los casos no se realiza visita de cierre por parte del regente.

VI. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

6.1 Simplificar trámites y aprobación de permisos

Según la Ley No. 8220, de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, en su artículo 6[11], establece que un usuario debe ser notificado en una sola ocasión si hiciesen falta requisitos, sin embargo, si se observa la figura 1, este contempla hasta tres notificaciones para el proceso de aprobación, cabe resaltar que estas notificaciones obedecen a tres pasos independientes entre si ya que la primera notificación es para completar requisitos faltantes en la solicitud para iniciar el trámite, mientras que las otras dos responden a la necesidad de ampliar o aclarar información contenida en el estudio técnico o una vez realizada la visita de campo.

De acuerdo al mapeo de la tramitología, las actividades de asignación, revisión técnica, inspección de campo y entrega de placas y guías, son los principales cuellos de botella del proceso. La revisión técnica e inspección de campo (elaboración de informe), consumen el 70% del tiempo de trámite.

El proceso de trámite para la aprobación de permisos se complicó a partir de la Directriz DM-173-2001 del 30 enero del 2001, por la exigencia de visita previa para todo permiso de aprovechamiento. La directriz se fundamenta en el principio de aumentar el control para el que decide someterse al régimen legal, principio que ha probado ser ineficaz en cualquier tipo de regulación, porque se castiga generando procesos mas lentos y

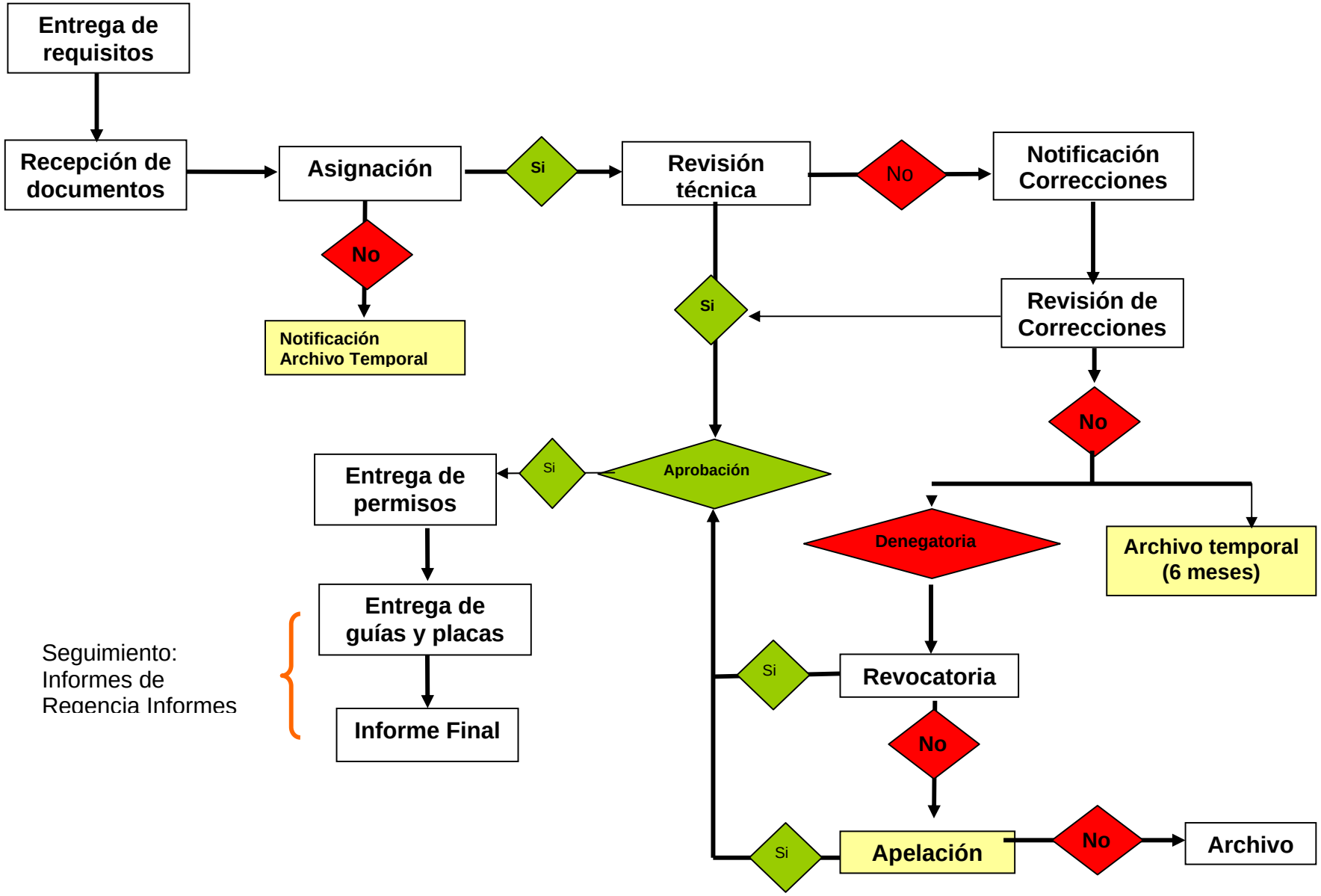
[10] Decreto No. 30918-MINAE-MOPT-SP, según artículo 6. “Las guías de transporte que emite la Administración Forestal del Estado para transporte de madera en troza o aserrada, no podrán tener una vigencia mayor a tres meses...”.

[11] **Artículo 6.- Plazo y calificación únicos**: Dentro del plazo legal o reglamentario dado, la entidad, órgano o funcionario deberá resolver el trámite, verificar la información presentada por el administrado y podrá prevenirle, por una única vez y por escrito, que complete requisitos omitidos en la solicitud o el trámite o que aclare información. Tal prevención suspende el plazo de resolución de la Administración y otorgará, al interesado, hasta diez días hábiles para completar o aclarar; transcurridos los cuales, continuará el cómputo del plazo previsto para resolver

engorrosos al que decide estar legal y se deja completamente sin atención a quienes actúan al margen de la ley. Este es un principio perverso del sistema regulatorio actual.

Se recomienda volver al procedimiento de visita previa establecido en el artículo 20 del Reglamento a la Ley Forestal 7575, en donde las visitas de inspección previa no constituyan requisito para emitir una resolución de aprobación, con las excepciones que establezca el SINAC. En todo caso, para un sistema de fiscalización eficiente es más importante la visita obligatoria posterior al cierre de aprovechamientos, que la visita previa. Los recursos logísticos y humanos dedicados a las visitas previas deben dedicarse exclusivamente a perseguir a quienes actúan al margen de la ley (Figura 2).

Figura 2. Proceso recomendando para la aprobación de permisos forestales, SINAC, 2005



Fuente Elaboración propia.

6.2. Estandarizar procedimientos

Una de las principales falencias del proceso de aprobación y seguimiento de permisos forestales es la carencia un único manual de procedimientos estandarizado para todo el SINAC, en donde se establezcan instructivos claros sobre requisitos y procedimientos para aprobar y dar seguimiento a los diferentes tipos de permisos de aprovechamiento. Los procedimientos uniformes garantizan transparencia al proceso, eliminan la discrecionalidad y son garantía de seguridad jurídica al usuario. Los procedimientos deben estandarizar todas las actividades y subactividades del proceso, incluyendo la verificación de campo.

6.3.Replantear sistema de Regencia Forestal

El sistema actual de regencia forestal ha sido muy cuestionado por el débil aporte al control y fiscalización en el uso de los recursos forestales. Desde el diseño mismo del sistema de regencia, se le asigno exclusivamente al Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIA) la responsabilidad de fiscalización y de sanción. Se argumenta que el CIA no ha tenido la capacidad para fiscalizar el sistema, principalmente por carencia de financiamiento (2% del impuesto forestal).

Como el sistema de regencia no ha funcionado como se esperaba, en vez de corregirlo, lo que hizo la administración fue exigir visita previa para el 100 % de permisos, con el fin de verificar y validar la información contenida en los planes de manejo e inventarios forestales. El SINAC percibe que el Colegio de Ingenieros no cumple con su papel de control de los regentes forestales ni de sus profesionales forestales, ya que no hay un proceso claro de fiscalización y de sanciones efectivas. Adicionalmente no existe una coordinación entre el SINAC y CIA para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los regentes (entrega de informes, realización visitas de campo, etc.)

Por otra parte, se ha criticado mucho el hecho de que la contratación del regente esta asociada al propietario del recurso forestal o directamente al maderero, que es la persona especializada en tramitología. Se dice que un buen regente para un maderero, es aquel que cumple en menor proporción la función de estricta fiscalización.

Sin duda, un error de diseño en el sistema de regencia forestal costarricense, es que el SINAC no participa en el seguimiento a la labor del regente. Por ejemplo, si un regente incumple la presentación de informes, no denuncia anomalías, no hace informes de cierre de aprovechamiento y no liquida guías y placas, el SINAC no dispone de ningún mecanismo para excluirlo del sistema. Se recomienda crear un registro nacional de regentes por parte del SINAC, para que ningún regente pueda operar sin estar registrado, de manera que si incumple sus responsabilidades se le pueda excluir del registro. Al regente forestal se le debe asignar la responsabilidad de administrar el sistema de placas y guías de transporte, para lo que se recomienda organizar un sistema de control a nivel regional y centralizado en una base de datos que permita monitorear el movimiento de guías y placas a nivel nacional, de manera que se puedan detectar las incongruencias (duplicidad, no devolución, no custodia del aserradero) y no entregar nuevas guías y placas hasta que se clarifique la situación. El SINAC debe preocuparse por monitorear y dar

seguimiento al uso correcto de las guías y placas, mediante un “sistema integral de administración y verificación”, en donde sistemáticamente se controle el uso en carretera, industria y centros de venta de madera.

6.4 Simplificar permisos pequeños

Los permisos pequeños consumen y distraen una cantidad significativa de recursos institucionales que debería estar destinados a fiscalizar y perseguir a quienes actúan al margen de la ley. Se recomienda que para el trámite de permisos pequeños en donde se pretenda aprovechar más de tres árboles, se faculte a un profesional forestal para que por medio de un aval técnico-administrativo, certifique las condiciones y características del permiso y recomiende su aprobación. El profesional forestal se encargaría del marcaje y cubicación del volumen. El aval técnico-administrativo puede también ser dado por una Organización de Productores Forestales con jurisdicción en la región del permiso. Con la certificación del profesional forestal o la organización forestal, el SINAC emitiría el permiso.

6.6 Financiamiento

Se recomienda cumplir con los fines que establecieron en el Decreto Ejecutivo # 30762 MINAE (2002)[12], en donde se establece que un 2% del monto total anual para el pago de servicios ambientales debe asignarse para la fiscalización y monitoreo de los recursos forestales.

Otra opción de financiamiento para la fiscalización y monitoreo de la sostenibilidad de los recursos naturales es destinar una parte de los fondos que pudieran generarse por el “canon del agua”, entendiendo que la ausencia de fiscalización atenta directamente contra la conservación y protección de los recursos hídricos, especialmente en aquellas áreas boscosas en cuencas donde el riesgo al cambio de uso sea mayor.

Las alianzas estratégicas con el sector privado es una fuente potencial de recursos que no ha sido explorada por carecer de una estrategia financiera para el proceso de fiscalización y monitoreo de los recursos naturales, tanto a nivel de AC como nacional. Una de las funciones del macroproceso de fiscalización debe ser el diseño y ejecución de esta estrategia financiera.

[12] La Gaceta No. 194. Miércoles 9 de octubre del 2002. En artículo No.64.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de la República 2000. Informe No. 03-PFA. Fiscalización sobre Planes de Manejo para el Aprovechamiento Forestal. DIVISIÓN DE fiscalización operativa y Evaluativa.

SEMEC, 2003. Sistema de Evaluación de Mejoramiento Continuo de la Calidad. Informe Nacional Anual, 2002. MINAE-SINAC. 56 pp

SEMEC, 2004. Sistema de Evaluación de Mejoramiento Continuo de la Calidad. Informe Nacional Anual, 2003. MINAE-SINAC. 61 pp

SEMEC, 2005. Sistema de Evaluación de Mejoramiento Continuo de la Calidad. Informe Nacional Anual, 2004. MINAE-SINAC. En elaboración.

SINAC, 1999. Manual de Instrucciones de Trabajo: Control y Protección. Documentos del Sistema de Calidad.

SINAC, 2000. Acciones y Directrices Emitidas por el Sistema Nacional de Areas de Conservación en Atención al Informe No. 03-PFA de la Contraloría General de la República.

SINAC. 2002. Estrategia para el Control de la Tala Ilegal 2002 - 2007. San José, Costa Rica. 31 pp.

VIII. ANEXOS

Anexo1. Encuesta aplicada
VISTA A LAS ÁREAS DE CONSERVACIÓN

Oficina Subregional: _____
Persona entrevistada: _____
Fecha. _____

Estructura de Control

Que les parece la estructura propuesta?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Cual es la estructura de control en la Oficina Sub regional

Número de personal encargado de control: _____

Características del persona encargado de control:

_____
_____
_____

Descripción de las funciones realizadas en control:

_____
_____
_____
_____
_____

Que opina sobre las brigadas de control (jerarquía, roles de trabajo, etc),:

_____
_____
_____
_____
_____

Que recursos son necesarios para desempeñar eficientemente labores de control:

_____
_____
_____
_____
_____

Que opina sobre auditorias realizadas actualmente (periodicidad, :metodología, etc.)

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Características del Manual de Procedimientos para aprobación y seguimiento de peromisos

_____
_____
_____
_____

Flujogramas de Permisos

Tipo de permiso:_____

Caracterizar el flujograma (responsables en cada etapa, coordinación y tiempo)

Cuales son los principales cuellos de botella:

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Comentarios

Flujogramas de Permisos

Tipo de permiso:_____

Caracterizar el flujograma (responsables en cada etapa, coordinación y tiempo)

Cuales son los principales cuellos de botella:

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Comentarios:

_____
_____
_____
_____

Flujogramas de Permisos

Tipo de permiso:_____

Caracterizar el flujograma (responsables en cada etapa, coordinación y tiempo)

Cuales son los principales cuellos de botella:

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Comentarios

_____
_____
_____
_____
_____

Flujogramas de Permisos

Tipo de permiso:_____

Caracterizar el flujograma (responsables en cada etapa, coordinación y tiempo)

Cuales son los principales cuellos de botella:

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Características del manual de procedimientos utilizado para aprobar los permisos y su seguimiento:

_____
_____
_____
_____

Aliados estratégicos

Cuales son los aliados estratégicos para el desarrollo de un proceso eficiente de control

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10.

Que nivel de coordinación tienen actualmente

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Principales limitaciones:

_____
_____
_____
_____
_____

Observaciones:

_____
_____
_____
_____
_____

Actores de la Ilegalidad

Cuales son los principales actores de la ilegalidad:

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10

Principales causas para ser actores de la ilegalidad

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Posibles soluciones

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Comentarios finales:

Anexo 2. Lista de personas consultadas.

	Nombre	Cargo	Institución
1	Raúl Solórzano	Director Superior	SINAC
2	Guillermo Mora	Subdirector	SINAC
3	Gilbert Canet	Gerente Manejo RRNN	SINAC
4	Carlos Varela	Miembro equipo técnico ECTI	SINAC
5	Sonia Lobo	Coordinadora Plan Nacional Desarrollo Forestal	SINAC
6	Germán Rodríguez	Encargado Manejo Forestal. GMRN	SINAC
7	Yadira Aguilar	Departamento de Desarrollo Financiero	SINAC
8	Carmen Roldán	Gerencia de Planificación	SINAC
9	Gabriela Mora	Cooperación y proyectos	SINAC
10	Mariano Espinoza	Miembro equipo técnico ECTI	SINAC
11	Sergio Obando	Jefe Subregión Siquirres ACLA-C	SINAC
12	Francisco Ramírez	Jefe Subregión Liberia ACG	SINAC
13	Luis Carlos Hernández	Miembro Brigada de Control ACG	SINAC
14	Roberto Zúñiga	Gerente de Manejo Recursos Naturales ACT	SINAC
15	Ronald Mora	Encargado de Control ACOPAC	SINAC
16	Gerardo Mora	Encargado de control ACLA-P	SINAC
17	Laura Rivera	Gerente Manejo Recursos Naturales ACTO	SINAC
18	William Vargas	Jefe Subregión San Carlos - Los Chiles ACAHN	SINAC
19	Angel Guevara	Gerente Manejo Recursos Naturales ACAT	SINAC
20	Alexander León	Jefe Subregión Bagaces - Miravalles ACAT	SINAC
21	Oscar Castillo	Jefe Subregión Cañas ACAT	SINAC
22	Aimara Espinoza	Gerente de Manejo Recursos Naturales ACOPAC	SINAC
23	Miguel Araya	Encargado aprovechamiento forestal ACTo	SINAC
24	Mauricio Alfaro	Encargado control industrias ACTo	SINAC
25	Carlos Rodríguez	Jefe Brigada de Control ACOSA Puerto Jiménez	SINAC
26	Victor Guzmán	Jefe Subregión Río Claro ACOSA	SINAC
27	Marcelo Pacheco	Jefe Suregión Talamanca ACLAC	SINAC
28	Eugenio Castro	Encargado de Aprovechamiento	SINAC

		Subregión Talamanca ACLAC	
29	Victor López	Encargado de Control Subregión Buenos Aires ACLAP	SINAC
30	Yamileth Cordero	Coordinadora Fomento de Pérez Zeledón ACLAP	SINAC
31	Luis Fernando Salas	Jefe Subregion Norte ACCVC	SINAC
32	Oldemar Corrales	Sub Región San Carlos Los Chiles ACAHN	SINAC
33	Carlos Barrantes	Funcionario Subreg. Norte ACCVC	SINAC
34	Minor Zamora	Encargado de la brigada de control forestal Subregión Norte ACCVC	SINAC
35	Warner Porras	Funcionario Subreg. Norte ACCVC	SINAC
36	Edgar Villanos	Sub región Cañas ACAT	SINAC
37	Carlos Cordero	Sub región ACOPAC - OSRAP	SINAC
38	Victor Vega	Subregional Siquirres ACLAC	
39	Juan Carlos Carmona	Departamento de Operaciones	FUNDECOR
40	Edwin Esquivel	Fiscal Auxiliar	CIA
41	Alfonso Barrantes	Director Ejecutivo	ONF
42	Pedro González	Director de Operaciones	FUNDECOR
43	Cynthia Salas	Fiscal Auxiliar	CIA
44	Marvin Castillo	ITCR	ITCR
45	Rodolfo Quirós	INISEFOR	UNA
46	Juan Figuerola	FECON	FECON
47	Manuel Solís	Regente	Independiente
48	Mario Sánchez	CIA	CIA
49	Alejandro Fallas	ITCR	ICTR
50	Sergio Feoli	Consultor	FAO
51	Sebastián Ugalde	Director Ejecutivo	CCF
52	Vanesa Olseches		JUNAFORCA
53	Luis Angel Sánchez	Regente	Independiente

Anexo 3. Tiempos estimados para la aprobación PP e IF.

Paso	***Tiempo (días)***	***Descripción***
Entrega de requisitos		Requisitos establecidos de acuerdo a la legislación vigente.
Recepción	1 – 3	Se registra la solicitud, mediante la creación de un expediente.
Asignación	1 – 22	El expediente es asignado a un funcionario de la oficina para que se encargue del proceso de aprobación.
Revisión técnica	3 - 15	Verificación del cumplimiento administrativo, legal y técnico.
Inspección campo	2 – 22	Verificación en el campo del que le plan de manejo se adecua a las condiciones técnico – legal establecidas. Se elabora un informe puede de tardar de 2 a 22 días una vez realizado la visita.
Aprobación	2 – 8	Elaboración y firma de la resolución.
Entrega de permiso	--	Notificación escrita informando al usuario de la aprobación del permiso.
Entrega de guías y placas	--	En el caso de los PP la entrega las guías y placas con base en el numero de trozas en el patio. En el caso de los IF y PM las guías y placas y guías son entregadas con base en el informe de solicitud del regente.
Informe de cierre	--	Informe que debe aportarse confirmado el respectivo permiso.