

**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 DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL DEL SISTEMA
NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC)**

**Guillermo Arias Murillo,
Consultor Nacional Principal
Nancy Zamora, Asistente**

San José, Setiembre 2005

INDICE

| | |
|--|-----------|
| SIGLAS | 1 |
| I. INTRODUCCIÓN | 2 |
| II. OBJETIVO DEL ESTUDIO | 3 |
| III. METODOLOGÍA UTILIZADA | 3 |
| IV. ANTECEDENTES | 3 |
| <i>4.1. El mandato legal de Control y Protección</i> | <i>3</i> |
| <i>4.2. La Estrategia de Tala Ilegal (ECTI)</i> | <i>4</i> |
| V. COMPORTAMIENTO Y TENDENCIAS DE LOS PERMISOS FORESTALES | 5 |
| VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECTI. | 7 |
| <i>6.1 Estructura administrativa de la ECTI en el SINAC</i> | <i>7</i> |
| <i>6.2. Situación financiera de la ECTI</i> | <i>9</i> |
| VII. Análisis de las actividades de Control y Protección en el SINAC | 10 |
| <i>7.1 Estructura de control en las Áreas de Conservación y Subregionales</i> | <i>11</i> |
| <i>7.2 La estructura de control en SINAC Central.</i> | <i>12</i> |
| VIII. Conclusiones | 13 |
| IX. Recomendaciones: Propuesta de Estructura para la Fiscalización de la Sostenibilidad de los Recursos Naturales | 14 |
| <i>9.1 Propuesta de Estructura para el SINAC central</i> | <i>14</i> |
| <i>9.2 Propuesta de Estructura para las AC</i> | <i>16</i> |
| X. BIBLIOGRAFÍA | 18 |
| XI. ANEXOS | 19 |

SIGLAS

| | |
|------------------|---|
| AC | Área de Conservación |
| AFE | Administración Forestal del Estado |
| CATIE | Centro Agronómico de Tropical de Investigación y Enseñanza |
| CBM | Corredor Biológico Mesoamericano |
| CIA | Colegio de Ingenieros Agrónomos |
| COVIRENAS | Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales |
| ECTI | Estrategia para el Control de la Tala Ilegal |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FECON | Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente. |
| FONAFIFO | Fondo Nacional de Financiamiento Forestal |
| FUNDECOR | Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central |
| GPS | Posicionamiento Global por Satélite |
| IF | Inventarios Forestales |
| MINAE | Ministerio de Ambiente y Energía |
| ONF | Oficina Nacional Forestal |
| PF | Plantaciones Forestales |
| PM | Planes de Manejo |
| PP | Permisos Pequeños |
| PNDF | Plan nacional de Desarrollo Forestal |
| SAF | Sistemas Agroforestales |
| SEMEC | Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad |
| SINAC | Sistema Nacional de Áreas de Conservación |

I. INTRODUCCIÓN

A partir del año 2001 se realizaron una serie de diagnósticos y estudios sobre la deforestación y la tala ilegal en Costa Rica, en donde se determinó que la deforestación en áreas de bosque natural no se había detenido y que por lo menos una tercera parte de la madera consumida en el país provenía de la tala ilegal. En respuesta el Ministerio de Ambiente y Energía declaró como prioridad la lucha contra el flagelo y promovió la formulación de una **“Estrategia para el Control de la Tala Ilegal 2002-2007” (ECTI)** (SINAC, 2002), con el fin de *“emprender una acción decidida en contra de la depredación de los recursos forestales que se hace ilegalmente, ya que no solo constituye una degradación paulatina de nuestros bosques, sino que representa la principal fuente de competencia desleal con los que hacen bien las cosas.*

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 inicio 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 la realización de un análisis integral de la actual estructura operativa del SINAC y de la ECTI, con el fin de proponer acciones correctivas que permitan fortalecer al MINAE-SINAC y a las demás instituciones clave en la implementación eficaz y participativa de la ECTI.

Para realizar el análisis institucional y proponer recomendaciones para operativizar la ECTI, se contrato los servicios de un consultor nacional en desarrollo institucional. El presente informe de consultoría describe la situación actual de la ECTI dentro de la estructura institucional del SINAC y propone las acciones correctivas para aumentar la eficacia en su ejecución.

II. OBJETIVO DEL ESTUDIO

Realizar un análisis de la estructura funcional y operativa de la ECTI dentro de la estructura institucional del SINAC y proponer recomendaciones para operativizar su ejecución.

III. METODOLOGÍA UTILIZADA

- Análisis de la información disponible en el SINAC (informes anuales, informes periódicos, informes específicos de la ECTI, presupuesto y recursos asignados a la ECTI, directrices operativas internas, decretos, reglamentos, procedimientos, evaluaciones de desempeño, evaluaciones institucionales, informes a Contraloría).
- Entrevistas a funcionarios e informantes calificados (funcionarios de sede central y regionales, sector privado, Fiscalía Ambiental, FUNDECOR, ONGs) (Anexo 1 y 2).
- Análisis de los informes sobre el desempeño de las Brigadas y auditorías forestales.
- Entrevistas a responsables e integrantes de brigadas, personas que han participado en auditorías.
- Visitas a las AC con mayor presencia de actividades de tala ilegal para evaluar el proceso interno de fiscalización y control
- Sesiones de trabajo con el Director Superior del SINAC, Directores de AC, 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

4.1. El mandato legal de Control y Protección

En la Ley de Biodiversidad (Ley # 7788, Capítulo II, Sección II), se crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, asignándole las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas. Entre sus fines destaca el dictar las políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país.

La Ley Forestal # 7575 y su reglamento, le asigna a la Administración Forestal del Estado (AFE) la responsabilidad de la protección y control de los recursos forestales del país, tanto en terrenos del patrimonio natural del Estado como en áreas forestales privadas. Confiere a la AFE la obligación de desarrollar los instrumentos legales y técnicos para la regulación del uso sostenible de los recursos forestales. A su vez determina que la AFE tiene la responsabilidad del

control forestal, para lo que debe realizar la coordinación interinstitucional que asegure la permanencia del recurso.

4.2. La Estrategia de Tala Ilegal (ECTI)

La ECTI constituye el primer esfuerzo coherente e integrado para enfrentar el problema de la deforestación y la tala ilegal en el país (SINAC, 2002). Las principales acciones correctivas de política institucional propuestas por la ECTI para prevenir y disminuir la tala ilegal son:

1. Replantear la política forestal: La política forestal deberá estar dirigida a fomentar el uso sostenible del recurso forestal.
2. Simplificar requisitos y facilitar el acceso legal al recurso: Se deberá facilitar el acceso al recurso a los pequeños propietarios y hacer menos restrictivo el manejo sostenible de bosque.
3. Reformar la Ley 7575: Se le deben introducir las modificaciones necesarias para disminuir el alto índice de impunidad.
4. Reestructurar el SINAC, para mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos financieros, humanos y logísticos de la institución y fortalecer los sistemas de información y monitoreo de la gestión de las AC.

Adicional a las reformas institucionales, la ECTI propone acciones correctivas específicas para mejorar el proceso de fiscalización:

1. Brigadas Regionales de control de la tala ilegal: El área de Manejo y Uso Sostenible de los Recursos Naturales tendrá como proceso fundamental y prioritario el control de la tala ilegal; en dicha área se nombrará un coordinador de la estrategia y éste contará con un Comité Asesor Técnico.
2. Auditorías Forestales Nacionales: Implementar auditorías internas y externas. En ambos procesos se hará una evaluación tanto a nivel de gabinete como en campo.
3. Cierre de los aprovechamientos: El cierre de los aprovechamientos se realizará en forma exclusiva por la AFE, tanto con proyectos regentados (planes de manejo de bosque para áreas superiores a 15 ha), como en permisos supervisados (planes de manejo para áreas inferiores a 15 ha).
4. Exigir el uso de GPS en Planes de Manejo e Inventarios Forestales: El Regente debe hacer uso del GPS para ubicar las áreas a intervenir y referenciarlas con relación a un punto de fácil ubicación en el campo.
5. Asignar al Regente Forestal la responsabilidad de emitir las guías de transporte y aumentar el control del SINAC en aserraderos, mueblerías y centros de venta de madera
6. Investigación. Establecer un plan de investigación que permita generar información sobre la actividad forestal (ambiental, económica, social) a fin de que facilite la toma de decisiones.
7. Capacitación. Estructurar un programa permanente de capacitación a todos los niveles y para todos los actores involucrados.

Para la ejecución de la ECTI se propuso una estructura institucional en donde la Gerencia de Manejo y Uso Sostenible de los Recursos Naturales asume la responsabilidad ejecutoria.

Por diferentes circunstancias institucionales, la estructura organizativa propuesta no se implementó más allá de trasladar la ejecución de la ECTI a la Gerencia de Manejo y Uso Sostenible de los Recursos Naturales y de la conformación y funcionamiento del Comité Asesor Técnico, constituido por representantes del CATIE, FUNDECOR, Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIA), Oficina Nacional Forestal (ONF) y Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON).

V. COMPORTAMIENTO Y TENDENCIAS DE LOS PERMISOS FORESTALES

Dentro de la estructura operativa del SINAC el control y fiscalización de los recursos naturales se ha limitado principalmente a las labores de aprobación y seguimiento de permisos de aprovechamiento forestal, por cual en esta sección se presenta el comportamiento de los permisos forestales en los últimos tres años, con el fin de analizar las tendencias recientes y su aporte al consumo de madera en troza en Costa Rica.

Según estadísticas de la ONF sobre el consumo de la industria forestal nacional (Cuadro1), para el año 2003 el consumo industrial fue de 713.568 m³, de los cuales un 78% provenía de plantaciones forestales (432.744 m³+4.104 m³+123077 m³).

Cuadro 1. Consumo de madera en troza (m³/año), por tipo de aserradero. Costa Rica, 2003.

| Demanda producción industrias | 2003 consumo m³/año |
|--|---|
| Bosques naturales | 48.242 |
| Plantaciones Forestales | 432.744 |
| Potreros y sistemas agroforestales | 140.786 |
| Astillero de plantaciones | 4.104 |
| Aserradero portátil (motosierra de marco) | 46.154 |
| Molduras, muebles de campo | 18.461 |
| Tarimas de campo (no pasan a la industria) | 123.077 |
| Total | 713.568 |

Fuente ONF, 2004.

Por otra parte, si analizamos los volúmenes aprobados por Administración Forestal del Estado durante los años del 2003 y 2004 (Cuadro 2), para las diferentes categorías de permisos: sistemas agroforestales (SAF), inventarios

forestales (IF), permisos pequeños (PP), planes de manejo (PM) y plantaciones forestales (PF), para el mismo año 2003 existe una diferencia de 137.048,46 m³, que corresponde a 20 % del volumen industrial reportado. Llama la atención la diferencia sustantiva que se presenta entre el volumen reportado para las plantaciones forestales, ya que las estadísticas del SINAC, apenas reportan un 40% (236.191 m³) del volumen industrial para el año 2003.

Cuadro 2. Volúmenes aprobados por la Administración Forestal del Estado según tipo de permiso para los años 2002 al 2004.

| Permisos | Volumen (m ³ /año) | | |
|-------------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 |
| Sistema Agroforestales | 101.095,46 | 164.943,33 | 73.094,56 |
| Inventarios Forestales | 124.936,89 | 103.186,59 | 55.492,98 |
| Permisos Pequeños | 72.534,92 | 41.368,74 | 34.259,45 |
| Planes de Manejo | 30.503,27 | 30.790,52 | 20.393,20 |
| Plantaciones Forestales | 124.191,95 | 236.191,36 | 263.124,11 |
| Total | 453.262,49 | 576.519,54 | 446.364,30 |

Fuente: SEMEC. 2003, 2004 y 2005.

El comportamiento en cuanto al número de permisos otorgados por SINAC para los años 2002, 2003 y 2004, muestran un aumento sostenido en el número de permisos plantaciones forestales, una disminución sostenida en el número de permisos en sistemas agroforestales, en planes de manejo e inventarios forestales. El volumen aprobado por las diferentes modalidades de permiso a disminuido significativamente entre el año 2003 y 2004, con excepción de las plantaciones forestales que muestran un aumento creciente aportando para el año 2004 el 59% del volumen total. (Gráfico 1).

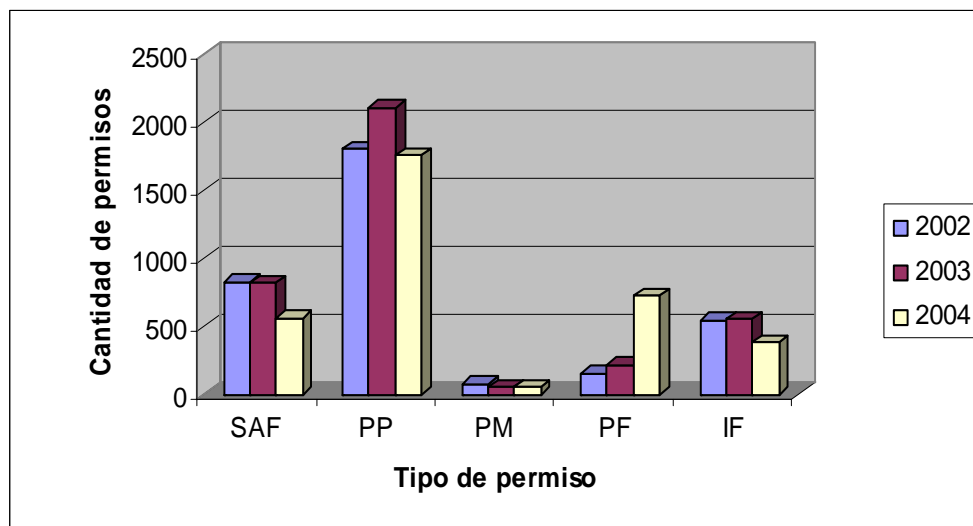


Gráfico 1. Número de permisos aprobados por la Administración Forestal del Estado según tipo de permiso para los años 2002 al 2004

En el siguiente gráfico se observa que proporcionalmente los SAF e IF, siguen siendo los tipos de permiso que aportan mayor volumen para abastecer la industria nacional (Gráfico 2).

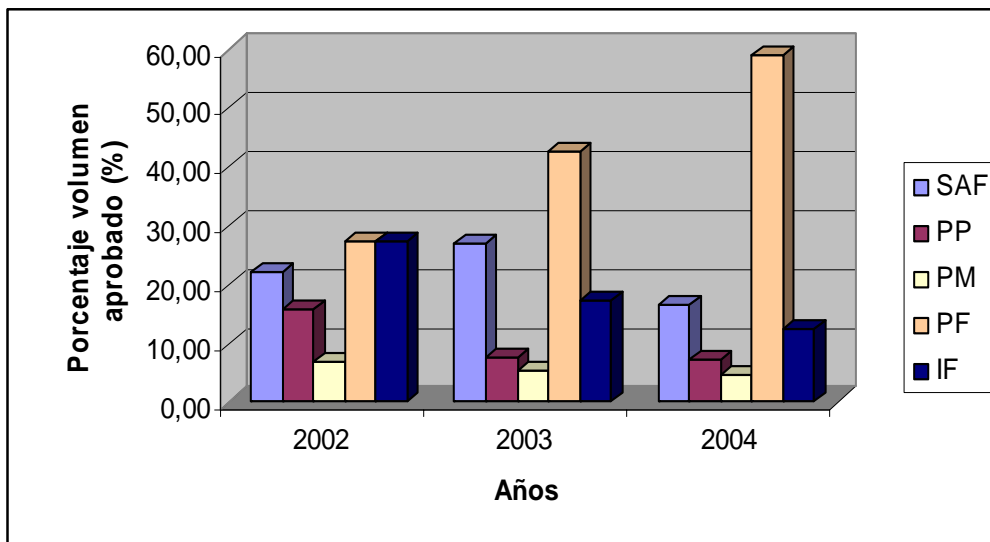


Gráfico 2. Porcentaje de volumen aprobado por la Administración Forestal del Estado según tipo de permiso para los años 2002 al 2004

Las estadísticas descritas, demuestran categóricamente que los inventarios forestales han dejado de ser los permisos que mayor aporte hacen a la industria nacional, si comparamos la situación prevaleciente en el año 2001, en que los inventarios forestales aportaban el 45% del volumen industrial (Arias, 2002). Los ajustes realizados para regular los inventarios forestales (aplicación de mapa de cobertura del 2000, uso de GPS) sin duda han dado los resultados esperados.

VI. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECTI.

6.1 Estructura administrativa de la ECTI en el SINAC

Dentro del modelo organizacional del SINAC, la ECTI depende jerárquicamente de la Gerencia de Manejo de Recursos Naturales. Como se aprecia en la figura 1, la ECTI aun no ha logrado insertarse en la estructura operativa del SINAC, principalmente por la carencia de jerarquía en la conducción e internalización de las diferentes actividades por parte de las Áreas de Conservación, lo que indica que las actividades y medidas promovidas por la ECTI todavía no han llegado a ser parte de los procesos operativos del SINAC.

La responsabilidad para la ejecución de la ECTI se le asignó a un “Coordinador General”, con el apoyo de otros funcionarios, quienes deberían asumir las siguientes funciones medulares:

- Asesorar y apoyar a la Dirección Superior y a otras dependencias del SINAC en materia de prevención y control de la tala ilegal, así como en el fomento al manejo sostenible de recursos forestales

- Planear, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar todas aquellas acciones ligadas al cumplimiento de la estrategia con los diferentes actores involucrados.
- Diseño, revisión, definición y elaboración de políticas, leyes, decretos, procedimientos y directrices relacionadas con la temática del fomento al manejo sostenible de los recursos forestales, así como la prevención y control de la tala ilegal.
- Consolidación de acuerdos suscritos entre el MINAE y otras entidades, para el fortalecimiento del SINAC en la implementación y consolidación de la ECTI, además de la búsqueda de recursos técnicos, administrativos y financieros para la implementación de la ECTI.

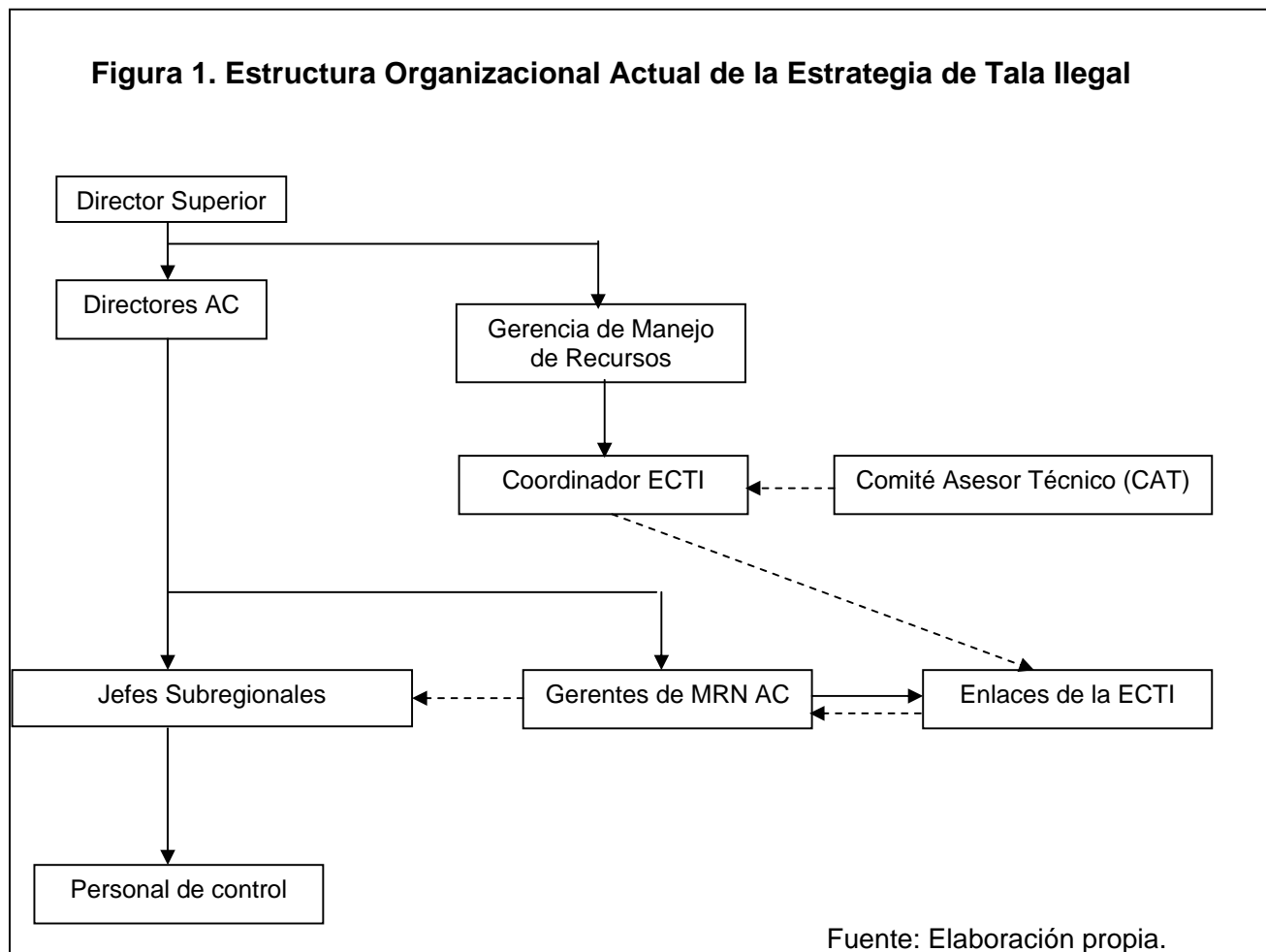
Por la falta de integración a la estructura operativa del SINAC, tanto el Coordinador de la ECTI como los otros funcionarios de apoyo (dos profesionales, uno de ellos a tiempo completo y el otro medio tiempo) han asumido labores de operativos, como realizar auditorias administrativas y técnicas en diferentes AC, realizar operativos especiales (puestos de control en carreteras), atender denuncias, capacitar a funcionarios del SINAC y Fuerza Publica, etc.

Una de las medidas tomadas por el SINAC para mejorar la coordinación con las AC, fue nombrar un "ENLACE de la ECTI" para cada AC, con el fin de que asumiera las siguientes funciones:

1. Encargarse del monitoreo del cumplimiento de la normativa y los procedimientos vigentes.
2. Participar en la realización de auditorias internas, operativos de control y diseño y ejecución de acciones de capacitación.
3. Asumir la ejecución de las instrucciones y procesos relacionados con la ECTI, que le correspondan a las AC.
4. Mantener informado a la Dirección, la Gerencia de Manejo y al Coordinador de la ECTI de los resultados obtenidos en las acciones de control que se ejecuten.
5. Planificar, coordinar y participar en la acciones de control que se desarrollan en el AC, procurando la participación de otros actores (Ministerio de Seguridad, Fiscalía Agrario Ambiental, COVIRENAS, etc).
6. Diseñar con la participación de otros funcionarios del AC, mecanismos de control e indicadores para evaluar el desempeño del personal que participa en el trámite y seguimiento a permisos forestales, así como en actividades de control.
7. Diagnosticar las principales limitaciones y problemas que el AC tiene para desarrollar las actividades de control, de conformidad con las responsabilidades que las leyes y otras regulaciones le han delegado al AFE.

En la operación de la AC, los ENLACES de la ECTI, no pudieron suplir la falta de integración de la ECTI a la estructura operativa del SINAC. Las funciones de los ENLACES han quedado reducidas a simple comunicación e información.

Figura 1. Estructura Organizacional Actual de la Estrategia de Tala Ilegal



6.2. Situación financiera de la ECTI

El Fondo Forestal¹, ha sido la principal fuente de recursos para financiar las actividades que ha promovido la ECTI. Para el año 2004 se asignaron ¢17.059.000 distribuidos entre ocho AC, lo que representa un 10 % del monto total recaudado por el mencionado Fondo. Tal como se demuestra en el cuadro 3, cuando se compara el presupuesto total asignado por AC, se evidencia que en ningún caso el presupuesto para las actividades de la ECTI ha llegado al 1% del presupuesto total asignado, situación que refleja la falta de prioridad de la control y supervisión en la operación del sistema en el nivel regional.

¹ Fondo Forestal fue creado mediante la Ley Forestal N° 7575, del 13 de febrero de 1996 y está compuesto principalmente por ingresos tributarios, provenientes del impuesto forestal y adicionalmente, por ingresos no tributarios como: venta de placas, guías, multas, etc.

Cuadro 3. Presupuesto total por Área de Conservación versus presupuesto asignado para actividades de la ECTI.

| Área de Conservación | Presupuesto total (¢ miles) | Ingreso Fondo Forestal (¢ miles) | Aporte del Fondo Forestal (%) |
|-----------------------------|------------------------------------|---|--------------------------------------|
| ACTO | 394.533 | 1.925 | 0.49 |
| ACT | 451.159 | -- | -- |
| ACOSA | 418.689 | 1.265 | 0.30 |
| ACOPAC | 915.605 | 3.334 | 0.36 |
| ACLA-P | 561.121 | 1.875 | 0.33 |
| ACLA-C | 543.679 | 1.705 | 0.31 |
| ACG | 446.389 | -- | -- |
| ACVC | 1.178.259 | 1.805 | 0.15 |
| ACA-T | 385.671 | 1.905 | 0.49 |
| ACA-H | 341.640 | 3.245 | 0.95 |
| TOTAL | 5.636.745 | 17.059 | -- |

Fuente: MINAE-SINAC. 2005.

Para el caso del SINAC Central, en el año 2004 se asignó un presupuesto a la ECTI de ¢6.400.000, situación que contrasta para el 2005 donde se asignaron solamente ¢3.510.000, un 45 % menos que el año anterior.

En el decreto No. 30762 MINAE (2002)² el cual modifica al artículo # 64 del Reglamento de la Ley Forestal Decreto No. 25721, se establece que el 2% del monto anualmente asignado al pago de servicios ambientales debe trasladarse al SINAC para apoyar las actividades supervisión de conformidad con la Estrategia de Control del SINAC. Por decisión interna del SINAC, estos recursos no están siendo destinados para los fines establecidos.

VII. Análisis de las actividades de Control y Protección en el SINAC

Conforme a la legislación vigente el SINAC es el responsable de regular el uso de los recursos naturales del país. Actualmente es en el macroproceso Manejo de Recursos Naturales es el responsable dentro de la estructura del SINAC de realizar los trámites y la supervisión de los permisos para el aprovechamiento forestal y atender las denuncias sobre aprovechamientos ilegales. Como se aprecia, el macroproceso tiene las funciones de otorgar permisos y de supervisar

² La Gaceta No. 194. Miércoles 9 de octubre del 2002. En artículo # 64. FONAFIFO, de los recursos que perciba de cualquier fuente de pago por servicios ambientales, podrá disponer de un porcentaje que no podrá ser mayor al siete por ciento del monto anual otorgado, para hacer frente a los gastos administrativos en que incurra en la ejecución del programa de pago de servicios ambientales. **De este porcentaje el FONAFIFO deberá trasladar un 2% al SINAC, para coadyuvar en el financiamiento de las actividades de supervisión de conformidad con la Estrategia de Control del SINAC.**

El FONAFIFO deberá someter a aprobación previa del SINAC el presupuesto correspondiente al 5% restante.

los permisos otorgados. En este aspecto no se está cumpliendo con el principio administrativo de separación de funciones incompatibles.

El macroproceso Manejo de Recursos Naturales está diseñado para fomentar el uso legal y sostenible de los recursos naturales en tierras de propiedad privada. Como parte integral del concepto fomento, se promueve mejorar el acceso al uso legal del recurso, de manera que las restricciones administrativas y legales no sean un estímulo para el uso ilegal de los recursos naturales.

Otro aspecto importante a considerar, es que en la estructura organizativa propuesta para el SINAC (*Reglamento General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación con Base en la Ley de Biodiversidad*), no se refleja la función de fiscalización y supervisión al uso y manejo ecológicamente sostenible de los recursos naturales, tal como lo establece la visión, misión y fines del SINAC. La estructura organizativa propuesta para el SINAC está pensada en función de mejorar los servicios que presta el sistema.

Las actividades de fiscalización y monitoreo están muy difusas y poco visibles en la estructura operativa del SINAC, no cumplen con el principio de separación de funciones incompatibles y carecen de prioridad en la asignación de recursos humanos y financieros.

7.1 Estructura de control en las Áreas de Conservación y Subregionales

Existe mucha variabilidad entre las AC y Oficinas Subregionales con relación a las estructuras organizativas y operativas para el control y fiscalización de los recursos naturales. Cada estructura responde a la experiencia, prioridades y necesidades de cada AC y subregión. En la mayoría de las Subregiones el control y protección de los recursos forestales se realiza para los que están legales. Los planes de control se restringen a visitas previas de aprobación, visitas de seguimiento de permisos y atención de denuncias.

La polifuncionalidad es una práctica institucionalizada en las oficinas Subregionales, donde cada funcionario debe participar en todas y cada una de las actividades que ejecuta la oficina; por ejemplo:

- Evaluación, aprobación y supervisión de permisos forestales
- Otorgamiento de permisos de vida silvestre
- Atender denuncias forestales, vida silvestre, agua, geología, minas, contaminación.
- Control de industrias
- Valoración de daño ambiental

La polifuncionalidad tiene como consecuencia que un mismo funcionario sea quién evalúe, apruebe y supervise un permiso de aprovechamiento forestal, además puede atender denuncias, lo que representa un claro conflicto de intereses y podría incrementar la vulnerabilidad de corrupción.

La percepción a lo interno del SINAC es que a nivel general se cuenta con recurso humano suficiente para atender labores de protección de los recursos naturales, sin embargo, aspectos como una inadecuada distribución del personal y otros recursos logísticos (vehículos, combustible, equipos y viáticos) y pocos funcionarios laborando en jornada acumulativa, limitan la adecuada fiscalización y control del uso de estos recursos.

La gran variabilidad en las estructuras operativas de control en las AC y subregionales, en parte se debe a que éstas no están definidas por el SINAC, por lo que cada oficina actúa en respuesta a la realidad cotidiana.

El proceso de control a nivel de AC no está enmarcado dentro de una estrategia integral de fiscalización, más bien se caracteriza por ser difuso, falta de direccionalidad y de accionar muy predecible.

7.2 La estructura de control en SINAC Central.

El macroproceso Manejo de Recursos Naturales, es el competente para fomentar la conservación de la biodiversidad en tierras privadas, para lo cual dispone de los siguientes componentes: Manejo de PF y SAF, manejo de bosque, PNDF, IF, Investigación, CBM, Vida Silvestre, Protección y Control de Recursos Naturales, Evaluación Daño Ambiental y Educación Ambiental. La ECTI pertenece al componente Programas Especiales.

La fiscalización del uso sostenible de los recursos naturales es responsabilidad de este macroproceso, a pesar de no cumplir con el principio de separación de funciones incompatibles, establecido en el “Manual de Normas Generales de Control interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización”³.

El Macroproceso Manejo de los Recursos Naturales debería tener solo las funciones de fomento, llegando solamente hasta el otorgamiento de los permisos, para dejar el control y monitoreo a otro proceso completamente separado. A pesar de todas las medidas de fiscalización interna que dispone el SINAC, en la actualidad no existe un mecanismo sistematizado que le permita fiscalizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del SINAC, mejorar los procesos internos de rendición de cuentas, evaluar el desempeño institucional y verificar la sostenibilidad de las acciones que se promueven (decretos, regulaciones, vedas, aprobación permisos, inscripción de zocriaderos, entre otras).

³ Norma 4.6 Separación de Funciones Incompatibles. Gaceta N° 107 del 5 de junio, 2002, modificaciones publicadas en La Gaceta N° 248 del 24 de diciembre, 2003)

VIII. CONCLUSIONES

1. Los inventarios forestales han dejado de ser los permisos que mayor aporte hacen a la industria nacional, comparados con la situación prevaleciente en el año 2001.
2. La ECTI aun no ha logrado insertarse en la estructura operativa del SINAC, principalmente por la carencia de jerarquía en la conducción e internalización de las diferentes actividades por parte de las Áreas de Conservación.
3. Presupuesto total asignado por SINAC a control y supervisión en las AC, solo llega al 1 % situación que refleja la falta de prioridad del control y supervisión en la operación del sistema en el nivel regional.
4. Las actividades de fiscalización y monitoreo están muy difusas y poco visibles en la estructura operativa del SINAC y no cumplen con el principio de separación de funciones incompatibles y carecen de prioridad en la asignación de recursos humanos y financieros.
5. El proceso de control a nivel de AC no esta enmarcado dentro de una estrategia integral de fiscalización, más bien se caracteriza por ser difuso, falta de direccionalidad y de accionar muy predecible
6. El SINAC en la actualidad no cuenta con un mecanismo sistematizado que le permita fiscalizar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, mejorar los procesos internos de rendición de cuentas y evaluar el desempeño institucional.
7. La estructura organizativa propuesta para el SINAC (Reglamento General del Sistema Nacional de Áreas de Conservación con Base en la Ley de Biodiversidad), no se refleja la función de fiscalización y supervisión al uso y manejo ecológicamente sostenible de los recursos naturales
8. El Macroproceso Manejo de los Recursos Naturales debería tener solo las funciones de fomento, llegando solamente hasta el otorgamiento de los permisos, para dejar el control y monitoreo a otro proceso completamente separado.

IX RECOMENDACIONES: PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS NATURALES

9.1 Propuesta de Estructura para el SINAC central

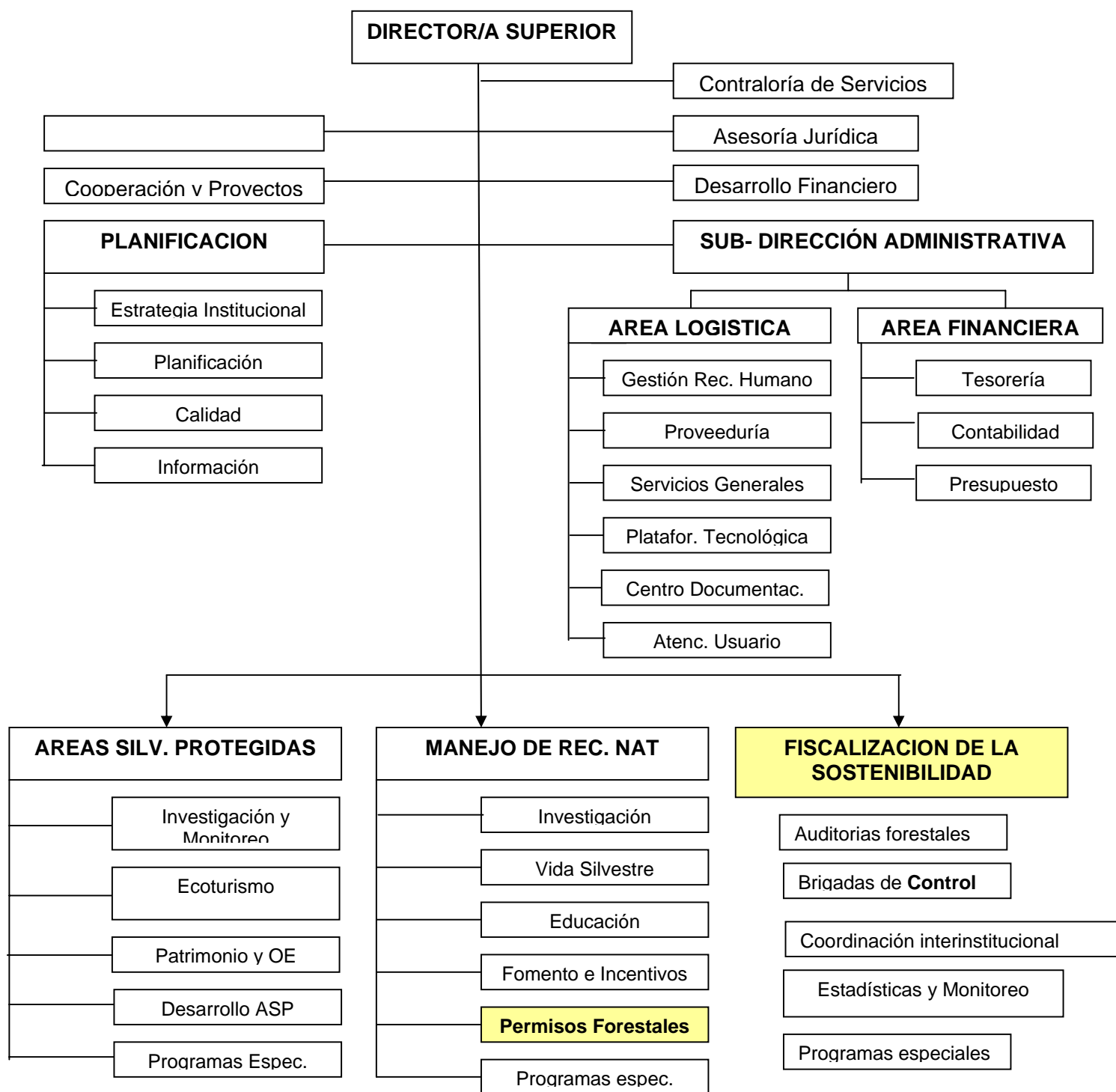
Como base en las limitaciones descritas en los puntos anteriores y las discusiones con las autoridades del SINAC, se propone la creación de un macroproceso técnico especializado en la “fiscalización de la sostenibilidad de los recursos naturales” (Figura 2). La creación del macroproceso se justifica por los siguientes fundamentos:

1. Que la estructura organizativa refleje de manera concreta la función de fiscalización y supervisión al uso y manejo ecológicamente sostenible de los recursos naturales.
2. Que cumpla con el principio de separación de funciones incompatibles, establecidos en el Manual de Normas Generales de Control Interno de la Contraloría General de la República.
3. Que jerárquicamente el responsable nacional de la fiscalización de la sostenibilidad de los recursos naturales, dependa directamente del Director Superior.

Las principales funciones que ejecutaría el macroproceso son:

1. Supervisión, control y seguimiento continuo sobre el uso de los recursos naturales en las áreas públicas y privadas. (incluye área marino costera)
2. Monitoreo sistemático del impacto de la gestión institucional en el estado de los ecosistemas mas amenazados.
3. Llevar estadística actualizadas sobre el uso de los recursos naturales sometidos a permisos de uso (zoológicos, acuarios, viveros, extracción de flora y fauna, concesiones, aprovechamientos forestales, aserraderos, regencias), y desarrollar indicadores para medir impactos en áreas no sometidas al sistema de regulación.
4. Responder denuncias y requerimientos de Poder Ejecutivo, Defensoría, Diputados y otras autoridades con relación al uso de los recursos naturales.
5. Coordinar con instituciones públicas y privadas el desarrollo de actividades de fiscalización para perseguir el uso ilegal de los recursos naturales.
6. Diseñar y operativizar una estrategia financiera de apoyo al macroproceso y consolidar alianzas estratégicas con el sector privado.

Figura 2. Modificación a la Propuesta del Organigrama de la Secretaría Ejecutiva, SINAC, 2005.



9.2 Propuesta de Estructura para las AC

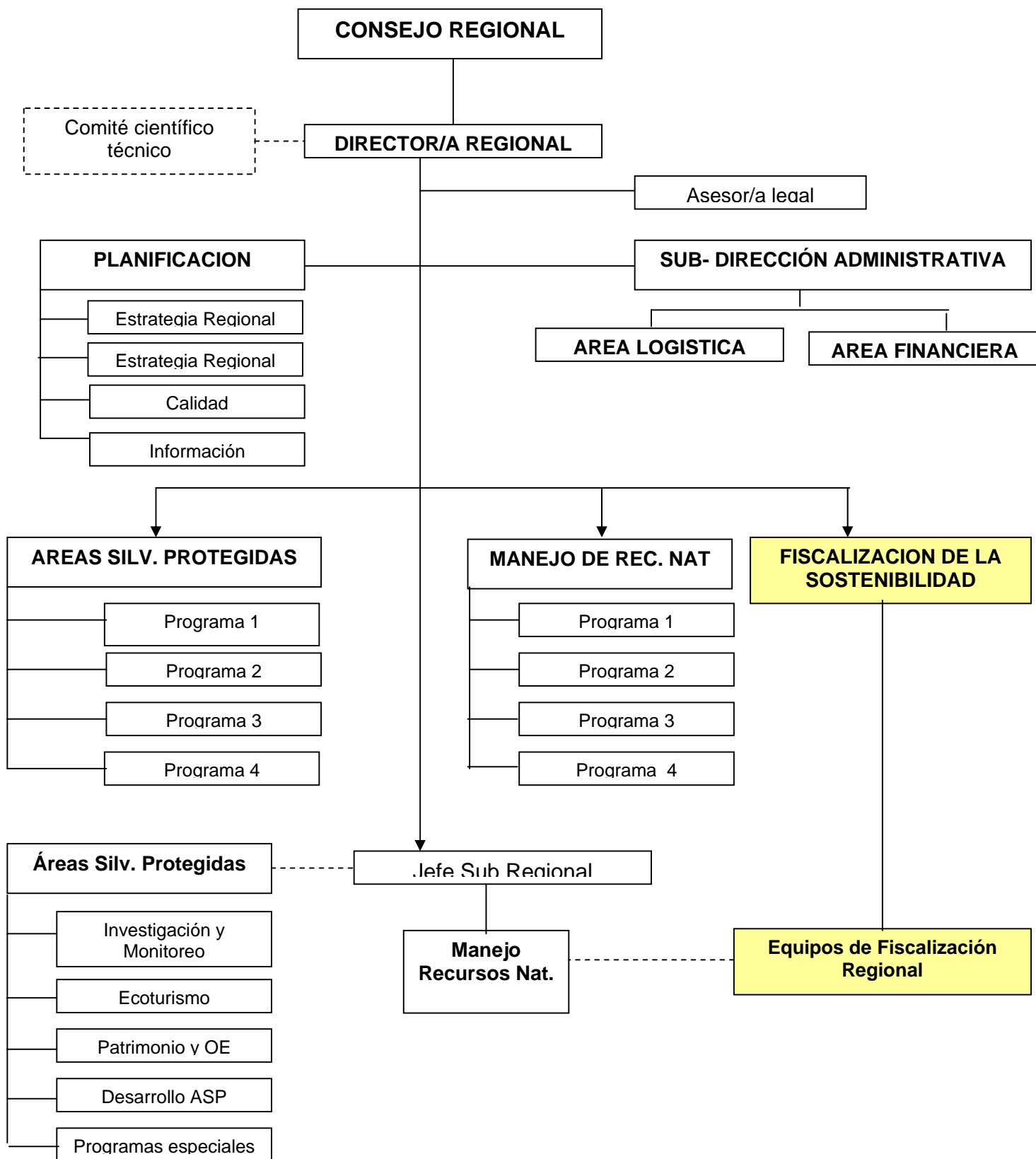
A diferencia del macroproceso Manejo de Recursos Naturales que se ejecuta a nivel de Subregión, el macroproceso “fiscalización de la sostenibilidad de los recursos naturales” se ejecutará a nivel de Área de Conservación (AC).

Por cada AC se creará una “Gerencia de Fiscalización de la Sostenibilidad de los Recursos Naturales”, dependiendo directamente del Director Regional (Figura 3). Para que el proceso funcione cada Dirección Regional, a través de su Comité Científico Técnico, deberá elaborar una Estrategia de Fiscalización para el AC. En dicha estrategia debe considerarse las características particulares de cada Subregión, es decir áreas con características temáticas o problemas similares, en donde deben considerarse criterios como: acceso (vías de comunicación), ecosistemas vulnerables, concentración de masas boscosas, presencia y frecuencia histórica de conflictos en el uso de los recursos, número de permisos de aprovechamiento, costo de oportunidad de la tierra (mayor o menor amenaza de cambio de uso), zonas costeras, zonas de caza y pesca. La virtud de estructurar unidades territoriales temáticas, es que permite especializar la fiscalización, por ejemplo; áreas de extracción de madera ilegal, áreas de alto riesgo de cambio de uso, áreas con riesgo de contaminación de aguas (presión urbana, disposición de desechos sólidos), presencia de cacería y pesca ilegal, etc.

Se recomienda que el proceso de fiscalización este conformadas por lo menos por tres funcionarios con alto nivel profesional y probada solvencia moral. En el Plan Regional de Fiscalización se debe detallar una programación periódica de actividades de fiscalización, así como los recursos logísticos y financieros requeridos y asegurarse la participación de otros actores de interés como la fuerza pública, autoridades de tránsito, poder judicial, COVIRENAS, etc.

El personal del proceso fiscalización deberá cumplir con jornadas acumulativas de trabajo y el nombramiento de los funcionarios debe estar respaldado por un procedimiento transparente y sus miembros deben tener una calidad moral incuestionable.

Figura 3. Modificación a la Propuesta del Organigrama de las Áreas de Conservación, SINAC, 2005.



X. BIBLIOGRAFÍA

Arias, 2002. Estrategia para el Control de Tala Ilegal. FUNDECOR.

MINAE-SINAC. 2005. Estrategia Financiera. Fase2. Cuantificación y Proyección de Ingresos 2004-2006.

ONF, 2004. La madera de Costa Rica y su Impacto Socioeconómico. ONF.

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

XI 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 |