

INFORME n.º DFOE-AE-IF-10-2016
8 de agosto, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y
ENERGÍA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE
LA RAZONABILIDAD EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y
NORMATIVA ATINENTE A LOS RECURSOS FORESTALES**

2016

CONTENIDO

Página n.º

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	1
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	2
METODOLOGÍA APLICADA.....	3
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	3
2. RESULTADOS	3
DEBILIDADES EN LA ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL 2011-2020 EN CUANTO A DEFINICIÓN DE METAS, OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y SUS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO	3
DIFÍCIL ACCESO A LOS REQUISITOS PARA EL TRÁMITE DE PLANES DE MANEJO FORESTAL	10
3. CONCLUSIONES	12
4. DISPOSICIONES.....	13
AL DOCTOR EDGAR GUTIÉRREZ ESPELETA, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA Y RECTOR DEL SECTOR DE AMBIENTE, ENERGÍA, MARES Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	13
AL LIC. MARIO COTO HIDALGO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO, A.I. DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	14
CUADROS	
CUADRO N.º 1 Estructura del Plan Nacional de Desarrollo FORESTAL 2011-2020.....	4
CUADRO N.º 2 OBJETIVOS, INDICADORES Y METAS DEL EJE 03 DEL PNDP 2011-2020.....	6
CUADRO N.º 3 ESTRATEGIAS, RESPONSABLES Y ALIADOS EN SU IMPLEMENTACIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS BENEFICIADOS.....	7
CUADRO N.º 4 ESTRATEGIAS, RESPONSABLES Y ALIADOS EN SU IMPLEMENTACIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS BENEFICIADOS.....	9
CUADRO N.º 5 CANTIDAD DE PLANES DE MANEJO FORESTAL APROBADOS PERÍODO 2008 -2015.....	12

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Esta auditoría examinó las acciones para la aplicación de las políticas y normas relativas a la gestión de los recursos forestales que fueron elaboradas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), en virtud de disposiciones giradas por la Contraloría General en el informe DFOE-PGA-07-2008. Específicamente, se analizó la estructura y mecanismos de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 y la accesibilidad de los requisitos para obtener un Plan de Manejo Forestal. El periodo analizado comprendió desde el 16 de junio de 2008, cuando fueron publicados en La Gaceta los Estándares de sostenibilidad para manejo de bosques naturales: Principios, Criterios e Indicadores, Código de Prácticas y Manual de Procedimientos y hasta el 31 de diciembre de 2015.

¿Por qué es importante?

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 es el instrumento de planificación sectorial en materia forestal, donde se establecen los acuerdos, coordinaciones y compromisos concretos para materializar el abastecimiento de los bienes y servicios ambientales que generan los bosques dentro y fuera del Patrimonio Natural del Estado y el impacto que las políticas públicas tienen sobre este recurso, debiéndose conciliar los intereses particulares con el derecho de los habitantes a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Además, el Plan de Manejo Forestal es una herramienta de planificación de actividades productivas y de conservación.

¿Qué encontramos?

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 contiene debilidades de estructura en cuanto a la definición de metas, objetivos estratégicos, estrategias de ejecución y mecanismos de seguimiento, debido a que no formula ni ordena estos elementos en forma clara, precisa y conforme a las buenas prácticas para una declaración de política forestal eficaz y una gestión pública orientada hacia el logro de resultados.

En este sentido, metas como: a) Estrategia de mercadeo elaborada al 2012 y b) Convenios y pasantías suscritos con organizaciones nacionales e internacionales al 2015, no indican la variable concreta como podría ser el porcentaje de incremento o de implementación, no se cuantifican y se obstaculiza su logro porque son 72, de las cuales 39 están orientadas hacia resultados pero 33 son actividades. Además, es difícil establecer el nexo entre políticas, metas, objetivos estratégicos y estrategias de ejecución, pues se resumen en matrices distintas, sin orden ni priorización.

Tampoco, existe un mecanismo de codificación que permita la trazabilidad entre los elementos citados, ni de estos con los planes operativos del Fondo Nacional de

Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) del periodo 2012-2015, instituciones representativas del sector forestal.

Las estrategias de ejecución contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 no indican la acción específica para implementarlas y no es posible precisar la entidad responsable de su ejecución; además, los mecanismos de seguimiento de este plan presentan una métrica confusa y difícil de implementar. Es así como, la ausencia de un enfoque por resultados limita el potencial de este instrumento de planificación, dificulta la aplicación de la política forestal y la medición del avance en el cumplimiento del plan.

Por otro lado, se determinó que son de difícil acceso para los usuarios los requisitos atinentes al trámite para solicitar la aprobación de los Planes de Manejo Forestal, por cuanto no se visualiza un enlace dentro de la página web del SINAC que dirija a ellos. Estos requisitos están inmersos dentro del Manual de Procedimientos que contiene el documento denominado Estándares de Sostenibilidad para Manejo de Bosques Naturales, con una ruta de acceso compleja. Esta situación provoca incertidumbre y desincentiva el uso de este instrumento de conservación del bosque.

¿Qué sigue?

Se dispone al Ministro y Rector del Sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, ajustar la estructura del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, de forma que: a) las metas se orienten a resultados y no a actividades en apego a buenas prácticas, b) se priorice y establezca la cantidad de objetivos y metas que es viable obtener, c) se cuantifiquen las metas para cada año y se definan sus indicadores según las variables, d) se establezca la responsabilidad de los actores, según sus competencias. También, establecer e implementar un mecanismo de seguimiento del plan con métrica sea de fácil comprensión, que permita analizar y reportar periódicamente el grado de avance en su cumplimiento. Además, instruir al SINAC y al FONAFIFO para que utilicen como insumo en sus procesos de planificación operativa el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, y se establezca e implemente un mecanismo de codificación que permita la trazabilidad entre dicho plan y los planes operativos anuales del SINAC y FONAFIFO; así como, establecer un enlace visible en la página web del SINAC para facilitar el acceso a los requisitos para solicitar aprobación de Planes de Manejo Forestal.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y ENERGIA

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA
RAZONABILIDAD EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y NORMATIVA
ATINENTE A LOS RECURSOS FORESTALES**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como el artículo 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428. Además, se origina en el seguimiento a las disposiciones 4.1.b, 4.1.c y 4.2.a del Informe DFOE-PGAA-07-2008 relativas, en ese orden, a la formulación de una estrategia que logre mayor eficiencia en la tramitación de los planes de manejo de bosque, aprobar los Estándares de Sostenibilidad para Manejo de Bosques Naturales: Principios, Criterios e Indicadores, Código de Prácticas y Manual de Procedimientos y revisar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal de modo que propicie una mayor claridad de las áreas de acción establecidas y sus correspondientes metas y actividades.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Verificar la razonabilidad de la aplicación de las políticas y normas para la gestión de los recursos forestales elaboradas por el SINAC, en cumplimiento de las disposiciones 4.1.b, 4.1.c y 4.2.a del informe DFOE-PGAA-07-2008.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.2. La auditoría analizó las acciones del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para la aplicación de las políticas y normas de gestión forestal aplicables al bosque ubicados fuera y dentro del Patrimonio Natural del Estado, en virtud de las disposiciones 4.1.b, 4.1.c y 4.2.a giradas por la Contraloría General en el informe DFOE-PGAA-07-2008.
- 1.3. El periodo de análisis comprendió del 16 de junio de 2008, cuando fueron publicados en La Gaceta n.º 115 los Estándares de sostenibilidad para manejo de bosques naturales: Principios, Criterios e Indicadores, Código de Prácticas y Manual de Procedimientos y hasta el 31 de diciembre de 2015.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.4. Los registros que mantiene el SINAC sobre las actividades de implementación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 no reúnen el detalle suficiente, pues, carece de porcentajes de avance y documentación que respalde las actividades realizadas.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.5. El SINAC es un órgano del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), creado mediante el artículo 22 de la Ley de la Biodiversidad n.º 7788, del 30 de abril de 1998, con personería jurídica instrumental propia. Es un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, así como, la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos. Lo anterior, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país.
- 1.6. En Costa Rica los bosques, plantaciones forestales, sistemas agroforestales y terrenos de aptitud forestal abarcan el 52.4%¹ del territorio nacional. Por ello, es necesario contar con un marco de política sólido e innovador que reconozca su valor e importancia para la sociedad y garantice el menor impacto posible sobre los ecosistemas.
- 1.7. El Decreto Ejecutivo n.º 36945-MINAET, publicado en La Gaceta n.º 27 del 7 de febrero del 2012, define al Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 como un "... instrumento oficial de planificación para uso, manejo y protección de los recursos forestales del país, en el cual se establecen las directrices y lineamientos a desarrollar en el territorio nacional." Este Plan Nacional es un instrumento estratégico importante del sector forestal y requiere de acuerdos, coordinaciones y compromisos concretos para poder materializar sus metas. Además, el instrumento debe ser congruente con los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, y a su vez, vinculado con las acciones de los planes anuales operativos de las instituciones responsables de la política forestal.
- 1.8. Por otra parte, se reconoce el Plan de Manejo Forestal como una herramienta de planificación de actividades productivas y de conservación de bosques en terrenos de propiedad privada, que debe ser elaborado por un profesional en Ciencias Forestales, habilitado por el colegio respectivo. Este Plan debe seguir los Principios, Criterios e Indicadores para Manejo de Bosques Naturales emitidos mediante el Decreto Ejecutivo n.º 34559-MINAE, publicado en La Gaceta n.º 115 del 16 de junio de 2008.
- 1.9. En el artículo 2 del Reglamento a la Ley Forestal n.º 7575² se define el manejo forestal como la "...administración del recurso forestal orientada a asegurar que todos los bienes y servicios derivados de los bosques abastezcan las necesidades actuales; mientras que al mismo tiempo aseguren su capacidad y contribución continua para las futuras generaciones. El manejo forestal abarca los aspectos administrativos, legales, técnicos, económicos, sociales y ambientales de la conservación, protección y uso de los bosques. Implica varios grados de intervención humana deliberada, que van desde acciones que intentan salvaguardar y mantener los bosques y sus funciones."

¹ Tomado del Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013).

² Reglamento a la Ley Forestal, publicada en La Gaceta N° 16, de 23 de enero de 1997.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. La metodología utilizada se fundamentó en el procedimiento de auditoría de carácter especial, establecido en el Manual General de Fiscalización Integral de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General. También, se utilizó el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, así como, las políticas y lineamientos relativos a los estudios de fiscalización posterior de dicha División.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.11. En reunión celebrada el 15 de julio de 2016, se expusieron los resultados de la auditoría al Lic. Oscar Zúñiga Guzmán, Jefe del Departamento de Conservación y Uso Sostenible, y a la Licda. Sonia Lobo Valverde, Encargada de Incentivos, ambos funcionarios del Sistema Nacional de Áreas de Conservación; así como al Lic. Gilbert Canet Brenes, Comisionado Forestal Nacional, del Ministerio de Ambiente y Energía. El borrador del informe de la auditoría se entregó al Director Ejecutivo, a.i. del SINAC, mediante el oficio nro. DFOE-AE-0301 (09373) del 15 de julio de 2016, con el fin de que remitieran observaciones a la Contraloría General.
- 1.12. Mediante el oficio n.º SINAC-DE-1184 del 21 de julio de 2016, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación comunicó la aceptación de las disposiciones emitidas. Además, por medio del oficio n.º DM-646-2016 del 21 de julio de 2016, el Ministerio de Ambiente y Energía planteó observaciones acerca de los plazos para el cumplimiento de las disposiciones 4.4. y 4.5 del borrador del informe, las cuales fueron aceptadas; el detalle se incluye en el anexo n.º. 2 a este informe.

2. RESULTADOS

DEBILIDADES EN LA ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FORESTAL 2011-2020 EN CUANTO A DEFINICIÓN DE METAS, OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y SUS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO

- 2.1. Se determinó que el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 presenta debilidades en su estructura, relativas a las metas, objetivos estratégicos, estrategias de ejecución y mecanismos de seguimiento. Lo anterior, por cuanto los elementos de cita no están formulados ni ordenados en forma clara, precisa y conforme a las buenas prácticas para una declaración de política forestal eficaz y una gestión pública orientada hacia el logro de resultados.
- 2.2. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, FAO (por sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization),³ una declaración de política forestal es eficaz cuando está expresada en un documento breve, libre de ambigüedades, preciso, comprensible y fácil de llevar a la práctica. Por ello, debe contener una estructura que describa el contexto o problemas clave y la visión de largo plazo para el sector, y además

³ Elaboración de una política forestal eficaz- Roma, 2010.

formular orientaciones y estrategias para alcanzar las metas según un enfoque de ejecución y la distribución de responsabilidades entre actores.

- 2.3. En contraste el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 presenta una estructura fragmentada debido a que las políticas, metas, objetivos estratégicos y estrategias de ejecución se ubican en 12 tablas diferentes, sin que se utilice una codificación que permita la trazabilidad entre estos elementos. El cuadro n.º 1 resume la información contenida en las diferentes tablas e ilustra la dificultad para establecer una relación precisa entre ellas.

Cuadro n.º 1
Estructura del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020

Número	Nombre	Contenido de la tabla
Tabla 01:	Los indicadores del impacto y los impactos esperados por la aplicación de políticas forestales	Política - Indicadores de impacto - Impacto esperado
Tabla 02:	Contribución de los ejes estratégicos al cumplimiento global del PNDF	eje estratégico - Eje estratégico - Valor porcentual ponderado
Tabla 03:	Los objetivos estratégicos indicadores y metas del eje estratégico 01 "Ordenamiento de tierras forestales"	Valor ponderado - Objetivo estratégico - Indicadores - Metas
Tabla 04:	Los objetivos estratégicos indicadores y metas del eje estratégico 02 "Posicionamiento del sector forestal"	Valor ponderado - Objetivo estratégico - Indicadores - Metas
Tabla 05:	Los objetivos estratégicos indicadores y metas del eje estratégico 03 "Competitividad de la actividad forestal"	Valor ponderado - Objetivo estratégico - Indicadores - Metas
Tabla 06:	Los objetivos estratégicos indicadores y metas del eje estratégico 04 "Sostenibilidad de la actividad forestal".	Valor ponderado - Objetivo estratégico - Indicadores - Metas
Tabla 07:	Los objetivos estratégicos indicadores y metas del eje estratégico 05 "Coordinación, eficiencia y efectividad institucional"	Valor ponderado - Objetivo estratégico - Indicadores - Metas
Tabla 08:	Los objetivos estratégicos indicadores y metas del eje estratégico 06 "Innovación y sostenibilidad del financiamiento"	Valor ponderado - Objetivo estratégico - Indicadores - Metas
Tabla 09:	Los objetivos estratégicos indicadores y metas del eje estratégico 07 "Cambio climático, mitigación y adaptación"	Valor ponderado - Objetivo estratégico - Indicadores - Metas
Tabla 10:	Estrategias, responsables y aliados en su implementación y objetivos estratégicos beneficiados.	Estrategia - Responsables y aliados en la implementación de la estrategia - Objetivos estratégicos beneficiados con la implementación de la estrategia
Tabla 11:	Objetivos estratégicos, indicadores y metas de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PNDF.	Objetivos estratégicos - Indicadores - Metas
Tabla 12:	Estrategias de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del PNDF para la evaluación, seguimiento y apoyo a la implementación del PNDF.	Estrategia - Objetivos estratégicos relacionados

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020.

- 2.4. Al respecto, se determinó que la tabla 01 del plan consigna las 12 políticas alusivas a los problemas clave del sector forestal, sus indicadores de impacto y el impacto esperado por la aplicación de esta política; sin embargo, no contiene las acciones necesarias para llevar a la práctica la política y tampoco se encuentran en forma expresa en las otras tablas del plan. Además, las metas, sus plazos y los responsables de ejecutarlas se ubican en otras tablas con las cuales es difícil establecer el nexo respectivo.
- 2.5. Por otra parte, el plan contiene 23 objetivos estratégicos agrupados en siete ejes que se presentan en las tablas de la 03 a la 09 tituladas: Los objetivos estratégicos, indicadores y metas del eje estratégico. Se determinó que algunas metas no establecen plazo y para ninguna de ellas se indica las acciones necesarias para alcanzarlas; también, persiste la dificultad de establecer el nexo entre estos elementos y las políticas e indicadores anteriormente citados.
- 2.6. Además, la tabla 10 del plan describe estrategias, responsables y aliados en su implementación, y objetivos estratégicos beneficiados, pero sin establecer las acciones a ejecutar ni los plazos. La vinculación con los elementos de las tablas anteriores no es clara y precisa, lo cual se evidencia en el anexo n.º 1 en estrategias como la 02 Fortalecer los espacios de concertación para la toma de decisiones en materia de ordenamiento y la aplicación de la normativa sobre las tierras forestales, que no guarda relación con la política 02 referente a estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, ni con los objetivos estratégicos y metas del eje 02 atinente a la producción de bienes y servicios forestales.
- 2.7. Bajo esta misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial⁴ destacan las ventajas del modelo de Gestión para resultados de desarrollo (GpRD), a fin de mejorar la eficacia de la gestión pública, destinando sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención de este modelo se encuentra en los resultados mensurables y no en los insumos o actividades. Al mismo tiempo, se centra en la entrega de información razonable que permita mejorar la toma de decisiones, lo que implica dar seguimiento a los avances y gestión basándose en información certera, de un modo que ayude a maximizar la obtención de resultados.
- 2.8. Desde este punto de vista, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 no presenta un enfoque apegado a las buenas prácticas, pues de las 72 metas que contiene 39 están enfocadas a resultados y 33 a actividades o insumos. Es así como, refieren a actividades metas como las siguientes: Estrategia de mercadeo elaborada al 2012, Estrategia de mercadeo en ejecución a partir del 2013 y Evaluaciones bianuales de la estrategia de mercadeo, extraídas del objetivo 2.1. de la tabla 04 que muestra el anexo n.º 1. Además, estas metas no son mensurables.
- 2.9. Además, los indicadores relacionados con las metas de este objetivo 2.1. no describen las variables concretas, pues remiten al: Grado de avance en la elaboración e implementación de la estrategia de comunicación del sector forestal, Grado de avance en la elaboración e implementación de la estrategia de mercadeo y al Estado de la agenda estratégica de negociación y divulgación ante los foros internacionales.

⁴ Libro de Consulta de Buenas prácticas emergentes en la Gestión para resultados, Tercera edición. OCDE y Banco Mundial, Washington D.C. 2008.

- 2.10. Al respecto, las buenas prácticas en la gestión pública establecen la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables y limitadas en número, con objetivos ligados al tiempo (OCDE y BM, 2008, p.9). Además, que las metas se deben reducir a una cifra y el indicador a su descripción; por ejemplo, un indicador orientado al resultado sería Porcentaje de trámites simplificados; y una meta mensurable sería 0% línea base en 2013, 50% del 2013-2018 y 100% del 2018-2022.⁵
- 2.11. Uno de los cinco objetivos del eje estratégico 03 Competitividad de la actividad forestal que se muestra en el siguiente cuadro n.º 2, contiene tres indicadores ambiguos que no describen variables concretas, pues no indican el porcentaje de incremento o porcentaje de implementación. Las metas relacionadas con estos indicadores no se reducen a una cifra, y no son cuantificables las metas tercera, sexta y séptima, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro n.º 2
Objetivos, indicadores y metas del eje 03 del PNDF 2011-2020

Eje 03: Competitividad de la actividad forestal				
Valor ponderado	Nº	Objetivo estratégico	Indicadores	Metas
30%	3.1	Establecer las condiciones para generar rentabilidad y competitividad en el mercado nacional e internacional de los productos y servicios provenientes de los ecosistemas forestales.	Grado de avance del modelo de negocios especializado en nichos para productos forestales.	Modelo de negocios definido al 100%, en 2014. Modelo de negocios implementado por los productores al 100%, en el 2020. Aumento en el porcentaje de ventas de productos forestales en el mercado nacional e internacional para el 2020.
			Grado de avance del modelo de negocios especializado en nichos para servicios provenientes de ecosistemas forestales.	Modelo de negocios definido 100%, en el 2014. Modelo de negocios implementado por los productores al 100%, en el 2020. Aumento en el porcentaje de ventas de servicios provenientes de ecosistemas forestales en el mercado nacional e internacional para el 2020.
			Oportunidades de mejora en las competencias de los diferentes actores de la cadena de valor identificadas, priorizadas y ejecutadas.	Oportunidades de mejora en las competencias de los diferentes actores de la cadena de valor identificadas y priorizadas para el 2013 y revisar cada 2 años.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 (MINAET, 2011, p.21).

- 2.12. El Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 contiene 49 estrategias de ejecución, definidas para alcanzar las metas de la sección Estrategias de implementación del PNDF 2011-2020. A cada una de estas estrategias se les establecen los responsables y aliados en su implementación, así como, los objetivos estratégicos beneficiados con la implementación. No obstante, falta indicar la periodicidad, precisar cuáles instituciones tendrán el rol de ejecutor y el de aliado, y establecer las acciones específicas a ejecutar por cada participante; lo cual se ilustra con la estrategia 01 Desarrollar políticas públicas mediante una acción conjunta del sector forestal con la participación de los diferentes ministerios, gobiernos locales e instituciones autónomas y el apoyo de entidades técnicas y científicas de la sociedad civil, para la construcción de un modelo de gobernanza, descrita en el cuadro n.º 3.

⁵ Ejemplo tomado de “La política nacional de vivienda y asentamiento humanos 2013-2030”.

Cuadro n.º 3
Estrategias, responsables y aliados en su implementación y objetivos estratégicos beneficiados

Tabla 10: Estrategias, responsables y aliados en su implementación y objetivos estratégicos beneficiados.

Estrategias y organizaciones responsables para el logro de los objetivos estratégicos del PNDP 2011-2020 Plan Estratégico para la Evaluación y				
Nº	Estrategia	Responsables y aliados en la implementación de la	Nº	Objetivos estratégicos beneficiados con la implementación
1	Desarrollar políticas públicas mediante una acción conjunta del sector forestal con la participación de los diferentes ministerios, gobiernos locales e instituciones autónomas y el apoyo de entidades técnicas y científicas de la sociedad civil, para la construcción de un modelo de gobernanza.	Coordinación del MINAET a través del SINAC, en conjunto con la ONF. Implementación del FONAFIFO, SINAC, ONF, CIAGRO, universidades (UCR, UNA, ITCR, CATIE) con apoyo del IFAM, gobiernos locales, IDA, MAG, instituciones autónomas, Ministerios MIDEPLAN, ICT, INCAE, sector privado.	1.1	Promover un modelo de gobernanza para el ordenamiento de las tierras forestales, la generación de políticas y directrices para su uso.
			1.3	Promover el establecimiento de mecanismos que asegure la aplicación transparente, efectiva y eficiente de las normas y leyes que regulan las actividades forestales (públicas y privadas) para garantizar la seguridad jurídica.
			1.4	Contribuir al manejo integrado del paisaje mediante el ordenamiento de las tierras de acuerdo con su capacidad de uso forestal, garantizando el respeto a los intereses legítimos de las partes interesadas relevantes.
			3.2	Asegurar el mejoramiento de la capacidad gerencial, el acceso a herramientas efectivas de gestión y el desarrollo de competencias en las empresas y organizaciones del sector forestal.
			3.4	Gestar una plataforma de información eficiente, oportuna y disponible y una cultura de uso del conocimiento forestal para la toma de decisiones.
			4.2	Fomentar el desarrollo de un marco normativo simplificado, ágil y accesible que dé confianza y seguridad a las inversiones en el largo plazo para las actividades forestales.
			5.1	Redefinir y consolidar la estructura administrativa, legal, técnica y organizativa de la AFE y otros órganos ya existentes.
			5.2	Fortalecer las interacciones de la AFE con otros órganos del estado y otras partes interesadas relevantes del sector forestal.
			5.4	Propiciar una eficaz y eficiente coordinación multisectorial de las organizaciones que se relacionan con los ecosistemas forestales a nivel regional y nacional.
			6.1	Diseñar y ejecutar mecanismos (esquemas, programas, procedimientos e instrumentos) innovadores de financiamiento para el fomento de la producción, industrialización y comercialización de los bienes y servicios generados por los ecosistemas forestales.
7.1	Promover el manejo forestal sostenible como pieza clave para la estrategia de adaptación, así como para la mitigación asociada con la carbono neutralidad.			

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 (MINAET, 2011, p. 31 y 32).

- 2.13. Además, las buenas prácticas en las declaraciones de política forestal concuerdan en que la diversidad de las partes interesadas que intervienen en la aplicación de la política, requiere una división explícita de responsabilidades y es necesaria una coordinación y colaboración más intensa entre los funcionarios públicos (FAO, 2010).
- 2.14. Como se observa en la estrategia 01 del cuadro n.º 3, su implementación tiene más de 90 instituciones entre responsables y aliados, y algunos se citan de forma imprecisa como: universidades, gobiernos locales y sector privado. También, son numerosos los objetivos estratégicos asociados con esta estrategia, sin orden ni priorización.
- 2.15. La dificultad en la trazabilidad entre las políticas, metas, objetivos estratégicos y estrategias de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, también se presenta entre estos elementos y los planes operativos anuales del período 2012-2015 del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), principales instituciones responsables de la gestión forestal en el país.
- 2.16. Al respecto, no fue posible verificar el vínculo entre la meta del Plan Operativo Institucional 2014 del SINAC planteada como Conclusión y oficialización de los resultados del Inventario Nacional Forestal en el marco de la Estrategia de Evaluación y Monitoreo de eco-sistemas

forestales, con el eje estratégico el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 planteado como el Ordenamiento de tierras forestales, ni con su objetivo Disponer de información detallada y actualizada del estado de los ecosistemas y tierras forestales para la toma de decisiones. El SINAC afirma que existe vínculo entre estos elementos, pero no existe un mecanismo de codificación estandarizado para establecer la trazabilidad entre ambos instrumentos de planificación.

- 2.17. Además, el análisis de los planes operativos anuales 2012-2015 del SINAC y el FONAFIFO evidencian la falta de sistematicidad en la vinculación entre los citados planes y el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, pues, este último no siempre se considera para elaborar los planes operativos anuales de dichas instituciones. Al respecto, desde el 2008 la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020⁶ indicó que las instituciones con responsabilidad y participación en el desarrollo de las actividades del citado plan, no lo incorporaban en sus planes anuales de trabajo. También, el FONAFIFO indicó que para el 2012 y 2013 no existió vinculación de su Plan Operativo Institucional con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, y si lo hizo en 2014 y 2015.
- 2.18. Esta situación, contrasta con lo estipulado en el artículo 21, inciso e) del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación⁷ que establece como función del Ministro Rector velar por la vinculación de los Planes Operativos Institucionales y de los presupuestos de las instituciones del respectivo sector con el Plan Nacional de Desarrollo y con los respectivos Planes Nacionales Sectoriales.
- 2.19. De acuerdo con el numeral 2.2.3, inciso b) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Públicos, N-1-2012-DC-DFOE, los planes nacionales sectoriales son instrumentos de dirección y planificación de mediano plazo que precisan responsabilidades institucionales en congruencia con los diferentes niveles de planificación⁸. El Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 es un plan sectorial, tal como lo define el Decreto Ejecutivo n.º 36945-MINAET "... como instrumento oficial de planificación para uso, manejo y protección de los recursos forestales del país, en el cual se establecen las directrices y lineamientos a desarrollar en el territorio nacional".
- 2.20. Por otra parte, no han sido implementados los mecanismos de seguimiento establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020. Lo anterior, debido a limitaciones provenientes de la métrica para evaluar el cumplimiento de los objetivos y ejes estratégicos. Ello, a pesar de que las buenas prácticas para una declaración de política forestal eficaz y orientada hacia el logro de resultados, establecen la necesidad de estructuras y capacidades para dar seguimiento y evaluar si los recursos asignados producen los resultados que se esperan; e informar acerca del desempeño (OCDE y BM, 2008).
- 2.21. La ambigüedad de la métrica para valorar el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y ejes estratégicos, se puede ilustrar con el eje estratégico 02 Posicionamiento del sector forestal (ver cuadro n.º 4), cuyo peso porcentual para el cumplimiento global del plan

⁶ Creada mediante Decreto Ejecutivo n.º 33826-MINAE, publicado en el diario oficial La Gaceta n.º 138 de 18 de julio del 2007, bajo la supervisión y respaldo de instancias como SINAC, FONAFIFO y Oficina Nacional Forestal.

⁷ Decreto n.º 37735-PLAN Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación publicado en La Gaceta n.º 122 del miércoles 26 de junio del 2013.

⁸ Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN de 6 de mayo de 2013, Artículo 12.

es del 15%⁹ con respecto a los otros 6 ejes estratégicos. Este eje tiene dos objetivos estratégicos con un valor ponderado del 70% y 30%. Las métrica de estos objetivos y ejes dificulta determinar los valores finales, pues, el cálculo del grado de avance conllevaría suponer un peso igual de las metas relativas a cada objetivo, sumar el porcentaje de avance por objetivo, luego sumar los valores obtenidos para ambos objetivos y el total ponderarlo con respecto al peso asignado por eje, para finalmente obtener el aporte al cumplimiento global del plan. Esta complejidad es mayor al considerar que las metas son numerosas.

Cuadro n.º 4 Estrategias, responsables y aliados en su implementación y objetivos estratégicos beneficiados

Eje estratégico 02: Posicionamiento del sector forestal (15% valor ponderado al cumplimiento global del PNDP)				
Valor ponderado	Nº	Objetivo estratégico	Indicadores	Metas
70%	2.1	Posicionar una imagen positiva, altamente reconocida del sector forestal, apoyada en una cultura sólida de producción, consumo y uso de bienes y servicios forestales y sus beneficios para los habitantes, ecosistemas y la economía del país.	Grado de avance en la elaboración e implementación de la estrategia de comunicación del sector forestal.	Estrategia comunicación elaborada al 2012. Estrategia comunicación en ejecución a partir del 2013. Evaluaciones bianuales de la estrategia de comunicación.
			Grado de avance en la elaboración e implementación de la estrategia de mercadeo.	Estrategia mercadeo elaborada al 2012. Estrategia de mercadeo en ejecución a partir del 2013. Evaluaciones bianuales de la estrategia de mercadeo.
30%	2.2	Asegurar la participación y la incidencia efectiva del sector forestal público y privado en escenarios de diálogo internacional.	Estado de la agenda estratégica de negociación y divulgación ante los foros internacionales.	Agenda estratégica diseñada y acordada al 2012.
				Agenda estratégica implementada a partir del 2013.
				Agenda estratégica implementada en la totalidad de foros internacionales atendidos en el país al 2020.
				Evaluación de impactos y resultados de la agenda estratégica al 2020.
				Aumento de los recursos obtenidos, percepción, acuerdos formalizados y proyectos en ejecución.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 (MINAET, 2011, p. 20).

- 2.22. Las dificultades de esta métrica se confirman cuando el Administrador Forestal del Estado¹⁰ a petición del Órgano Contralor, trató de medir el avance del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 con base en los indicadores y metas planteados. Este ejercicio ocasionó dudas sobre cómo proceder en el cálculo utilizando indicadores, metas y sus valores ponderados. En consecuencia, la medición completa no fue remitida a la Contraloría General, solamente algunas acciones de avance y estimaciones del porcentaje de cumplimiento de la metas con base en criterio de experto.

⁹ Cada eje estratégico asigna una escala porcentual ponderada de acuerdo con su contribución al cumplimiento global del PNDP 2011-2020, así: Eje 01 Ordenamiento de tierras forestales 20%; Eje 02 Posicionamiento del sector forestal 15%; Eje 03: Competitividad de la actividad forestal 20%; Eje 04 Sostenibilidad de la actividad forestal 15%; Eje 05 Coordinación, eficiencia y efectividad institucionales 10%; Eje 06 Innovación y sostenibilidad del financiamiento 10%; y Eje 07 Cambio climático, mitigación y adaptación 10%. La totalidad de ejes suman 100%.

¹⁰ Nombrado por el MINAE, mediante oficio DM-646-2015 del 22 de julio de 2015, función dar cumplimiento a las políticas forestales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020.

- 2.23. La Comisión Interinstitucional de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, tiene la responsabilidad de recomendar, formular, gestionar y dar seguimiento a las acciones definidas en dicho plan. Las estrategias para el seguimiento están contenidas en la tabla 12 de este plan, pero no se han llevado a la práctica, como lo confirma el Administrador Forestal del Estado en el oficio AFE-010-2016 del 7 de mayo de 2016.
- 2.24. La situación descrita se debe a que no se utiliza un modelo de gestión orientado a resultados en la formulación de los elementos que conforman el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, a fin de dotarlo de una estructura coherente que permita su ejecución. También, deriva de las debilidades enunciadas con anterioridad relativas a la fragmentación, trazabilidad, definición y métrica del plan.
- 2.25. Lo indicado, limita la evaluación periódica que debe efectuarse durante la implementación del plan, y por ende, la toma de decisiones para fomentar el logro de los objetivos y metas de los entes y órganos que conforman el sector forestal. Así, se desaprovecha la oportunidad de optimizar los recursos disponibles en beneficio del uso, manejo y protección de los recursos forestales del país.

DIFÍCIL ACCESO A LOS REQUISITOS PARA EL TRÁMITE DE PLANES DE MANEJO FORESTAL

- 2.26. El artículo 3, inciso e) de la Ley Forestal n.º 7575¹¹ define el Plan de Manejo Forestal como un conjunto de normas técnicas que regulan las acciones por ejecutar en un bosque o plantación forestal, en un predio o parte de este con el fin de aprovechar, conservar y desarrollar la vegetación arbórea que exista o se pretenda establecer, de acuerdo con el principio del uso racional de los recursos naturales renovables que garantizan la sostenibilidad del recurso.
- 2.27. Los Planes de Manejo Forestal están regulados mediante los Estándares para Manejo Sostenible del Bosque Natural¹², documento que define las funciones de los diferentes actores relacionados con el bosque natural. Estos estándares incluyen el Código de Prácticas¹³ donde se limita la forma de intervenir el bosque con garantía del menor impacto posible sobre el ecosistema, y sugiere a los técnicos y empresas forestales las metodologías y buenas prácticas que pueden adoptar para las operaciones de manejo en la utilización de los bosques.
- 2.28. Además, el Manual de Procedimientos¹⁴ también forma parte de los Estándares para Manejo Sostenible del Bosque Natural, y tiene como finalidad garantizar la gobernabilidad y la seguridad jurídica del sector forestal, así como, definir el campo de acción del oficial de la Administración Forestal del Estado, conformada por: FONAFIFO, SINAC, Oficina Nacional Forestal, Colegio de Ingenieros Agrónomos y otras organizaciones públicas y privadas.

¹¹ Ley Forestal N° 7575 del 12 de febrero de 1996, publicada en La Gaceta N° 72 del 16 de abril de 1996.

¹² Decreto Ejecutivo N° 34559-MINAE, publicado en La Gaceta N° 115 del 16 de junio de 2008.

¹³ Resolución R-SINAC-021-2009 publicado en La Gaceta N° 77 del 22 de abril de 2009.

¹⁴ Resolución R-SINAC-020-2009 publicado en La Gaceta N° 77 del 22 de abril de 2009.

- 2.29. Al respecto, se determinó que los requisitos para tramitar un Plan de Manejo Forestal son de difícil acceso para los usuarios que están interesados (dueño de la finca) debido a que se encuentran en la sección IV del Manual de Procedimientos que forma parte de los Estándares de Sostenibilidad para Manejo de Bosques Naturales; están junto con la descripción del procedimiento a seguir para el trámite de los planes. Además, la página principal del sitio web del SINAC no contiene un enlace que refiera directamente a los requisitos, se deben realizar 6 pasos y al llegar refiere a la página del Sistema de información de los recursos forestales de Costa Rica¹⁵, donde se accede al Manual de Procedimientos pero no directamente a los requisitos.
- 2.30. Sobre el particular, es requisito para el trámite de aprobación del plan de manejo que el propietario del bosque contrate un profesional forestal autorizado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos,¹⁶ para supervisar y controlar la ejecución del plan y asesorar sobre aspectos legales y administrativos. Otros requisitos son: presentar fotocopia de la cédula (persona física o jurídica), copia certificada del plano catastrado con la respectiva ubicación cartográfica y el contrato de regencia para la ejecución del plan, entre otros.
- 2.31. La situación descrita se debe a que la Administración tiene como práctica implementar sus procedimientos, con un enfoque según el cual el usuario directo es el regente forestal y no el dueño de la finca, quién en principio requiere información que lo dirija en su decisión de acogerse a un plan de manejo forestal.
- 2.32. Lo anterior, contrasta con lo establecido por la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos n.º 8220, publicada en La Gaceta n.º 49 del 11 de marzo de 2002, en su artículo 5, según el cual todo funcionario, entidad u órgano público estará obligado a proveerle al administrado información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia. Ese mismo artículo indica que cuando un ente, órgano o funcionario público establezca trámites y requisitos para el administrado, estará obligado a indicarle el artículo de la norma legal que sustenta dicho trámite o requisito, así como la fecha de su publicación.
- 2.33. En consecuencia, la dificultad de acceso a los requisitos que debe presentar el usuario de los Planes de Manejo Forestal, provoca incertidumbre en el administrado y desincentiva el uso de este instrumento de conservación del bosque.
- 2.34. Es importante mencionar que en el periodo del 2008 al 2015 la cantidad de Planes de Manejo Forestal aprobados en las Áreas de Conservación del SINAC, han disminuido drásticamente. Además, para el 2014 los pocos planes aprobados corresponden solamente a 2 Áreas de Conservación y en el 2015 a 3. La tendencia mencionada se muestra en el siguiente cuadro:

¹⁵ Sistema integrado de manejo de la información forestal del país, que pone a disposición pública información documental, gráfica y estadística de diferentes temáticas en el ámbito de bosques, reforestación, aprovechamiento forestal, industria y comercio, especies forestales, manejo del fuego, entre otras.

¹⁶ Ley Forestal N° 7575 del 12 de febrero de 1996, artículo 21.

Cuadro n.º 5
Cantidad de Planes de Manejo Forestal Aprobados
Período 2008 -2015

Año	Área de Conservación Arenal Huetar Norte (ACAHN)	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACVC)	Área de Conservación Guanacaste (ACG)	Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC)	Área de Conservación La Amistad-Pacífico (ACLAP)	Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC)	Área de Conservación Tortuguero (ACTo)	Área de Conservación Osa (ACOSA)	Total
2008	3	10		1	1	1	1	1	18
2009	4	11		1		3	2	1	22
2010	2	9	1	1	2			4	19
2011	13	6	1	1	1		1		23
2012	11	9		3	1	1			25
2013	3	2			1	1			7
2014	5						4		9
2015	5	1			1				7
Total general	46	48	2	7	7	6	8	6	130

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Planificación y Evaluación del SINAC.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. De acuerdo con los resultados de la auditoría, se determinó que el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, tiene debilidades de estructura y definición de metas, objetivos, estrategias y mecanismos de seguimiento; así como, dificultades para la trazabilidad entre éstos elementos dentro del mismo plan y de estos con los planes operativos anuales del SINAC y el FONAFIFO, principales instituciones del sector forestal. Por ello, se observa falta de un enfoque sistemático en el proceso de planificación estratégica y operativa del sector forestal.
- 3.2. En ese sentido, una de las principales debilidades presente en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, se relaciona con su estructura fragmentada y ausencia de acciones concretas, responsables y plazos que conduzcan de manera consistente al logro de las políticas, objetivos y estrategias. También, la ambigüedad de algunas de las metas e indicadores dificulta su medición y cerca de la mitad de las metas son realmente actividades. Es así como, la utilización de un enfoque de resultados en el planteamiento del plan, hace que se desaprovechen las bondades de una orientación más eficaz.
- 3.3. Por su parte, no se está efectuando el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, debido a la falta de definición de las responsabilidades específicas de los actores participantes y limitaciones en la métrica para evaluar el cumplimiento de los ejes y objetivos de dicho plan. Evidentemente, esto a su vez imposibilita el proceso de evaluación que permita analizar información valiosa para tomar decisiones sobre el rumbo del sector y enderezar oportunamente los aspectos que así lo ameriten, como es el poco uso del instrumento de conservación del bosque denominado plan de manejo forestal.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio, que deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo cual su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. La atención de las disposiciones de este informe se rigen por los Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría. Estos lineamientos fueron emitidos mediante la resolución n.º R-DC-144-2015 y publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, y entraron en vigencia desde el 04 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de estas.

AL DOCTOR EDGAR GUTIÉRREZ ESPELETA, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA Y RECTOR DEL SECTOR DE AMBIENTE, ENERGÍA, MARES Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ajustar la estructura del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, de forma tal que: a) las metas se orienten a resultados y no a actividades en apego a buenas prácticas como se describe en el párrafo 2.8 de este informe; b) se priorice y establezca la cantidad de objetivos y metas que es viable obtener, precisando acciones, responsables y plazos para su consecución; c) se cuantifiquen las metas para cada año y se definan sus indicadores según las variables, tal como se indica en el párrafo 2.9 de este informe; d) se establezca la responsabilidad de los actores, según sus competencias, indicando las acciones y el proceso para el seguimiento y mejora de indicadores. Remitir al Órgano Contralor una certificación que acredite los ajustes efectuados al plan, a más tardar el 31 de enero de 2017. Ver párrafos del 2.1 al 2.25 de este informe.
- 4.5. Establecer e implementar un mecanismo de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, de forma que la métrica establecida sea de fácil comprensión, y permita analizar y reportar periódicamente el grado de avance de cumplimiento de la meta, los ejes y objetivos estratégicos. Remitir al Órgano Contralor una certificación que acredite el establecimiento del mecanismo, a más tardar el 28 de febrero de 2017; y una certificación que acredite la implementación de dicho mecanismo, a más tardar el 31 de junio de 2017. Ver párrafos del 2.20 al 2.25 de este informe. la implementación del mecanismo de seguimiento
- 4.6. Instruir al SINAC y al FONAFIFO para que utilicen como insumo en sus procesos de planificación operativa el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, y establezcan e implementen un mecanismo de codificación que permita la trazabilidad estandarizada y sistemática entre dicho plan y las metas, objetivos, actividades y estrategias de sus planes operativos anuales. Remitir al Órgano Contralor una certificación que acredite la instrucción emitida, a más tardar el 31 de agosto de 2016. Ver párrafos del 2.15 al 2.19 de este informe.

AL LIC. MARIO COTO HIDALGO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO, A.I. DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Ubicar en un lugar visible de la página web del SINAC un enlace a los requisitos para el trámite de solicitud de aprobación de Planes de Manejo Forestal, establecidos en los Estándares de Sostenibilidad para Manejo de Bosques Naturales: Manual de Procedimientos; de forma que estos requisitos resulten de fácil acceso para el usuario. Remitir al Órgano Contralor una certificación que acredite la ubicación del enlace a los requisitos, a más tardar el 30 de noviembre de 2016. Ver párrafos del 2.26 al 2.34 de este informe.

ANEXO n.º 1
Extracto de tablas relativas a: políticas, objetivos, indicadores, acciones, metas, responsables y plazos del PNDP 2011-2020

Tabla 01: Los indicadores del impacto y los impactos esperados por la aplicación de políticas forestales			
Nº	Política	Indicadores de impacto	Impacto esperado
2	Las fortalezas y ventajas estratégicas de los bosques y otros ecosistemas forestales son aprovechadas adecuadamente en la mitigación y adaptación al cambio climático dada la vulnerabilidad del país.	Sustitución de productos con mayor huella de carbono por la madera.	Disminución de gases de efecto invernadero por sustitución de productos con mayor huella de carbono por la madera.
		Volumen de transacciones en el mercado de carbono forestal.	Aumento de los proyectos forestales financiados para reducción de emisiones.
		Cantidad de toneladas de carbono retenidas por los ecosistemas forestales.	Contribución relevante del sector forestal para alcanzar la Carbono-Neutralidad (CN).
		Cantidad de medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático implementadas.	Disminuir la vulnerabilidad de los recursos forestales ante el impacto del cambio climático (Reducción de incendios forestales, tala ilegal, pérdida de biodiversidad, entre otros). Mitigar la vulnerabilidad climática del país mediante el manejo forestal sostenible.
		Cuencas hidrográficas manejadas adecuadamente.	El uso forestal de la tierra mejora la infiltración y disminuye la vulnerabilidad de las zonas de recarga de las cuencas.

Tabla 04: Los objetivos estratégicos indicadores y metas del eje estratégico 02 "Posicionamiento del sector forestal"			
Eje estratégico 02: Posicionamiento del sector forestal			
Nº	Objetivo estratégico	Indicadores	Metas
2.1	Posicionar una imagen positiva, altamente reconocida del sector forestal, apoyada en una cultura sólida de producción, consumo y uso de bienes y servicios forestales y sus beneficios para los habitantes, ecosistemas y la economía del país. (Valor ponderado 70%)	Grado de avance en la elaboración e implementación de la estrategia de comunicación del sector forestal.	Estrategia comunicación elaborada al 2012. Estrategia comunicación en ejecución a partir del 2013. Evaluaciones bianuales de la estrategia de comunicación.
		Grado de avance en la elaboración e implementación de la estrategia de mercadeo.	Estrategia mercadeo elaborada al 2012. Estrategia de mercadeo en ejecución a partir del 2013. Evaluaciones bianuales de la estrategia de mercadeo.
2.2	Asegurar la participación y la incidencia efectiva del sector forestal público y privado en escenarios de diálogo internacional. (Valor ponderado 30%)	Estado de la agenda estratégica de negociación y divulgación ante los foros internacionales.	Agenda estratégica diseñada y acordada al 2012.
			Agenda estratégica implementada a partir del 2013.
			Agenda estratégica implementada en la totalidad de foros internacionales atendidos en el país al 2020.
			Evaluación de impactos y resultados de la agenda estratégica al 2020. Aumento de los recursos obtenidos, percepción, acuerdos formalizados y proyectos en ejecución.

Tabla 10: Estrategias, responsables y aliados en su implementación y objetivos estratégicos beneficiados.			
Estrategias y organizaciones responsables para el logro de los objetivos estratégicos del PNDP 2011-2020			
Nº	Estrategia	Responsables y aliados en la implementación de la estrategia	Nº Objetivos estratégicos beneficiados con la implementación de la estrategia
2	Fortalecer los espacios de concertación para la toma de decisiones en materia de ordenamiento y la aplicación de la normativa sobre las tierras forestales.	Coordinación del SINAC en conjunto con la ONF. Implementación del FONAFIFO, SINAC, ONF, CIAGRO, universidades (UCR, UNA, ITCR, CATIE), IFAM, gobiernos locales, IDA, MAG, Instituciones autónomas, ministerios MIDEPLAN, ICT, sector privado.	1.1 Promover un modelo de gobernanza para el ordenamiento de las tierras forestales, la generación de políticas y directrices para su uso.
			1.3 Promover el establecimiento de mecanismos que aseguren la aplicación transparente, efectiva y eficiente de las normas y leyes que regulan las actividades forestales (públicas y privadas) para garantizar la seguridad jurídica.
			1.4 Contribuir al manejo integrado del paisaje mediante el ordenamiento de las tierras de acuerdo con su capacidad de uso forestal, garantizando el respeto a los intereses legítimos de las partes interesadas relevantes.
			5.2 Fortalecer las interacciones de la AFE (SINAC y FONAFIFO) con otros órganos del estado y otras partes interesadas relevantes del sector forestal.

Fuente: Tabla 01, Tabla 04, Tabla 10, Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020 (MINAET, 2011, p. 15, 20 y 33).

ANEXO n.º 2
VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL
INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE ACERCA DE LA
RAZONABILIDAD EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS Y NORMAS PARA LA GESTIÓN DE LOS
RECURSOS FORESTALES

Nro. Párrafos	DISPOSICION 4.4		
Observaciones Administración	Se solicita ampliar el plazo de la disposición al 31 de enero de 2017, por aspectos del impacto para cumplir con ajustes al Plan Nacional de Desarrollo Forestal y establecer los mecanismos de coordinación.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se ajustó la disposición en lo referente al plazo.		

Nro. Párrafos	DISPOSICION 4.5		
Observaciones Administración	Se solicita ampliar el plazo de la disposición para acreditar el establecimiento del mecanismo al 28 de febrero de 2017 y para acreditar la implementación de dicho mecanismo al 31 de junio de 2017, debido a los aspectos del impacto para cumplir con ajustes al Plan Nacional de Desarrollo Forestal y establecer los mecanismos de coordinación.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se ajustó la disposición en lo referente a los plazos.		