

La política pública del desarrollo forestal en Costa Rica: retos pendientes

Public policy for forestry development in Costa Rica: pending challenges

Maximiliano López López

Máster en Historia Aplicada y Máster en Pedagogía; doctorando en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Costa Rica. (UCR). Profesor de la Escuela de Historia de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) e Investigador del Observatorio de Historia Agroecológica y Ambiental (OHAA).
maximilian.lopez.lopez@una.cr

Resumen

El artículo analiza la introducción en agenda del problema público que condujo a la creación de la Ley Forestal vigente en Costa Rica, así como la etapa de diseño del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2001-2010. Entre los hallazgos más significativos resaltan la diversidad de actores que han intervenido en estos procesos, la falta de coordinación en la etapa de diseño del Plan y el distanciamiento entre la Ley, el Reglamento de la Ley y el PNDF. Todo conduce a plantear que, en lugar de una política pública robusta en materia forestal, lo que se presentó fue un conjunto de “planes sectoriales” mal articulados, a lo que se sumó la carencia de un ente director capaz de asumir la resolución de los problemas de implementación. El artículo cierra con el análisis de algunos resultados de la evaluación del PNDF 2011-2020, los cuales confirman la persistencia de retos relacionados con la etapa de diseño.

Palabras clave: política pública – política forestal – bosques – recursos naturales – Costa Rica

Abstract

This article discusses the introduction of forestry development in the public policies agenda that led to the creation

Fecha de recepción:

12.5.24

Fecha de aceptación:

16.8.24

of the current Forestry Law in Costa Rica, as well as the design stage of the National Forestry Development Plan (PNDF) 2001-2010. Most significant findings include the diversity of actors involved in these processes, the lack of coordination in the Plan's design stage and the gap between the Law, the Law's Regulations and the PNDP. All together leads to the conclusion that, instead of a robust public policy on forestry, the effective outcome was a set of poorly articulated "sectoral plans", and the absence of a governing body able to manage the implementation problems. The article closes with an analysis of some of the 2011-2020 PNDP evaluation findings, which confirm the persistence of challenges related to the design stage.

Keywords: *public policy - forest policy - forests - resources- Costa Rica*

Introducción

El interés por analizar el proceso que condujo a la formulación e implementación de la Ley Forestal No. 7575 de 1996 en Costa Rica, reside en cinco aspectos básicos. En primer lugar, el recurso bosques es fundamental en el conjunto de estrategias propuestas para mitigar los efectos del cambio climático. En esta línea, Costa Rica fue galardonada en 2019 con el premio “*Campeones de la Tierra*” en la categoría de liderazgo político, derivado de la aspiración planteada sobre descarbonización de la economía para el 2050. En segundo lugar, Costa Rica apostó desde mediados del siglo XX por una estrategia de conservación de la naturaleza que hoy constituye un eslabón clave en la percepción de divisas procedentes del turismo. En tercer lugar, y en contratendencia con los anteriores, en la segunda mitad del siglo XX el país experimentó uno de los procesos de deforestación más agresivos de toda América Latina, lo que motivó el desarrollo de diversas acciones de política, con distintos grados de efectividad. En cuarto lugar, el tema forestal sigue en la palestra como un problema de múltiples aristas según se verá en el presente documento. Finalmente, la intención de impulsar el consumo de madera a nivel nacional como alternativa al acero y el cemento.

En lo que respecta al diseño de la política, la principal razón es determinar la relación entre lo que se estableció en la Ley y lo que se llevó a la política pública en la etapa de diseño. Este análisis permitirá comprender tanto la forma en que se concretó el espíritu

de la Ley, como también la interpretación o reorientación que le dieron los actores involucrados. Para ello se analizará el proceso que condujo al diseño del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2001-2010, primer documento formal elaborado en esta materia después de aprobada la Ley Forestal en 1996. Dicho análisis se emprende, aunque no exclusivamente, a través de los siguientes enfoques lentes analíticos:

- *Incrementalismo*. Este modelo propone que la toma de decisiones en políticas públicas es un proceso que avanza mediante comparaciones sucesivas de políticas y resultados. La toma de decisión se hace sobre los aportes marginales que ofrecen las distintas opciones de política (Lindblom 1992; 1992b).
- *Institucionalismo histórico*. Para esta corriente, la causalidad social es ‘dependiente de la trayectoria’ y por ello las fuerzas que interactúan pueden originar resultados diferentes dependiendo de las características contextuales de una situación dada, a menudo heredadas del pasado (Hall y Taylor 1996).
- *Coaliciones promotoras*. Son grupos de actores de una amplia variedad de instituciones que comparten creencias sobre el núcleo de la política y coordinan su comportamiento de diversas maneras (Martinón 2005).
- *Teoría del equilibrio puntuado o interrumpido*. Baumgartner y Jones (2014), proponen que la formulación de políticas públicas se caracteriza por largos periodos de cambio incremental, interrumpidos por breves periodos de cambios significativos (por efecto de retroalimentación positiva-negativa).
- *El Institucionalismo centrado en actores* según el cual, la institucionalidad (en este caso la Ley 7575) incide “sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan” (Zurbriggen 2006: 74).

- Las *policy networks* proponen que “Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red interorganizacional en la que esos procesos ocurren (Klijn 1998: 9).

Primero se hace un recorrido por los antecedentes del tema forestal y cómo este problema social fue asumido como un problema público. Luego se identifican los actores involucrados en la fase de introducción de la problemática en la agenda y con base en esto se plantea cuál o cuáles fueron los vínculos o relaciones entre actores, desde las perspectivas analíticas propuestas anteriormente. El tercer aspecto que se aborda es la definición/delimitación de los temas concretos sobre los que se basó la discusión: ¿cuál era el problema público que se pretendía atender? De ella deriva el cuarto aspecto que consiste en identificar las acciones de política impulsadas para atender el problema público. En quinto lugar, se plantea una aproximación a las estrategias decisionales adoptadas en la política.

En un segundo apartado se abordan aspectos de contexto que ayudan a comprender cómo se desarrolló la fase de diseño del PNDF 2001-2010 y se explica cuáles fueron los actores que intervinieron en el diseño. También se describe el contenido del PNDF destacando aspectos como diagnóstico, relación con los objetivos de la Ley, acciones propuestas y mecanismos de coordinación y seguimiento establecidos. Asimismo, se identifican los actores de esta etapa y los conflictos que surgieron en el proceso. Finalmente, en las conclusiones se hace referencia a las principales lecciones o aprendizajes y los retos que plantea el desarrollo de la política pública en materia forestal, poniendo de relieve la persistencia de problemas de la etapa de diseño, según la evaluación del PNDF 2011-2020.

1. El origen del problema y la presión por una ley forestal

El proceso de deforestación en Costa Rica hunde sus raíces en el siglo XIX, aunque presentó mayor dinamismo desde la década de 1890, producto de la exportación de maderas finas (Goebel 2013). El inicio del siglo XX presentó un escenario caracterizado por la fuerte deforestación en las costas del Pacífico Norte y Pacífico Central del territorio costarricense, así como una actividad de explotación maderera que se había desplazado hacia la Zona Norte y Caribe del territorio favorecida por el ferrocarril construido entre 1870 y 1890. Además, en la década de 1940 Estados Unidos, mediante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), promovió la exportación de maderas de América Latina para hacer frente a la reconstrucción de la posguerra (FAO 1948) y para obtener materia prima para la industria del papel y de contrachapados.

En ese contexto surgen en Costa Rica las primeras iniciativas por reglamentar la protección del bosque, la explotación maderera y establecer las normas mínimas para mejorar la producción y exportación de este bien (Volio 1951, VIII). La primera acción concreta fue la formación del Consejo Forestal en 1949 y la creación del Departamento Forestal dentro del Ministerio de Agricultura a inicios de la década de 1950. A ello se sumó, en 1955, la Ley del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) con la que se crearon oficialmente los primeros parques nacionales. Y, desde otro flanco, las publicaciones que se venían haciendo desde la *Revista de Agricultura* (sobre todo en la década de 1940) y desde la revista *Suelo Tico* (en la década de 1950), presionaron para que se sancionara una ley que protegiese los bosques. Sin embargo, el interés del Estado por colonizar el territorio (en lo cual jugó un papel central el Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, creado en 1961) y la misma deficiencia con que el Ministerio de Agricultura atendía este tema, hizo que la aprobación de la primera Ley Forestal (4465) llegara hasta 1969.

1.1. La coyuntura crítica: evidencia de un equilibrio interrumpido

Ni la Ley 4465 ni sus reformas, lograron contener la deforestación; el subsistema de política ambiental encargado de atenderla no mostró una actividad diligente, producto de lo que puede entenderse como una retroalimentación negativa (Baumgartner y Jones 1993) sobre las necesidades del sector. Según el estudio de Sader y Joyce (1988: 12) sobre tasas de deforestación en Costa Rica, “el total de bosques primarios que quedaban en 1940, 1950, 1961, 1977 y 1983 era de 67, 56, 45, 32 y 17 por ciento, respectivamente”. De hecho, la tala experimentó tasas que llegaron hasta las 45 mil hectáreas anuales entre 1986 y 1991 (Sánchez 1993, citado por Chaves y Rosero 2001:30). Parte de las razones que lo explican, además de la ineficacia de la ley, es que la administración de los temas ambientales estuvo dividida en las direcciones Vida Silvestre, Parques Nacionales y Forestal, todas ellas bajo la directriz del Ministerio de Agricultura hasta 1988, cuando se creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM).

Dado que el problema (la tala y su control) no se resolvió, en 1986 se emitió la Ley 7032 con la cual se buscó corregir las deficiencias de la ley anterior, pero esta tampoco fue efectiva. Al parecer, su aplicación contribuyó a legalizar lo que antes era una práctica ilegal (S.a. 1995: 41). La evidencia es que, en 1987, mediante Decreto Ejecutivo 17754-MIEM-MAG, se decretó *estado de emergencia de la actividad forestal en el país* (MIRENEM 1996: 23), por lo cual se recurrió a incentivos fiscales. A la deducción del impuesto a la renta que venía funcionando desde 1979, se sumaron beneficios como los Certificados de Abono Forestal (CAF), el Certificado de Abono Forestal por Adelantado (CAFA), el Certificado de Manejo de Bosques (CAFMA), los Certificados de Protección (CPB) y el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF) (González y Lobo 1999: 10-11), entre 1988 y 1995.

No obstante, el 22 de mayo de 1990 la *Sala Constitucional* del Tribunal Supremo declaró inconstitucional la Ley 7032 de 1986, mediante el voto 546-90. Tal resolución se basó en la denuncia de inconstitucionalidad de algunos artículos de esa Ley (60, 62 y 122 incisos a y f), y que “no se hace constar en la Ley Forestal ninguna disposición que demuestre que la misma fue aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa” (Voto 546-90 del 22-05-90). La resolución se basó en este último criterio tras comprobar que no existía, en las actas del Congreso, evidencia de que la Ley contase con los 38 votos requeridos para limitar derechos sobre la propiedad privada, según el artículo 45 de la Carta Magna de Costa Rica. Esto constituyó la ruptura del equilibrio y del proceso incremental que se había desarrollado desde 1969 en materia forestal.

En consecuencia, la Sala Constitucional restituyó la Ley Forestal de 1969. Pero dado que era una ley obsoleta, la deforestación fue adoptada nuevamente como problema público y presentada ante el Congreso mediante un nuevo proyecto de ley, lo que pone en evidencia un proceso de anticipación interna en la introducción en agenda (Garraud 1990, citado por Subirats *et al* 2008: 142-143). Esta nueva propuesta pretendía corregir debilidades de la Ley de 1969, proteger los derechos citados en la resolución 546-90 y establecer un artículo transitorio que obligaba a crear una Comisión Legislativa para estudiar los cambios que se debía realizar a la Ley Forestal. El resultado fue la sanción de la Ley 7174, del 28 de junio de 1990. Ella establecía en su transitorio VI que la comisión referida anteriormente estaría integrada por “cinco miembros de nombramiento del presidente de la Asamblea Legislativa. Tendrá un plazo de dos meses para rendir el informe, el cual se reconocerá en el primer lugar de los primeros debates, con prioridad sobre cualquier asunto”.

El 23 de julio de 1990 quedó integrada la Comisión Especial para estudiar y proponer las reformas necesarias a la Ley Forestal (Arroyo y Rodríguez 2014: 7). Empero, a pesar de la trayectoria institucional (*path dependence*) que aportaba gran cantidad de insumos, la creación de una nueva ley forestal debió esperar hasta 1996. Es claro que el proceso de discusión, de toma de decisiones y de formación de la ley implicó una serie de negociaciones entre distintos actores, pero también es claro que la urgencia del problema pasó a un segundo plano, debido a que, para ese momento, Costa Rica había entrado en un proceso de reformas estructurales del Estado.

Ahora bien, aunque la (re)introducción del tema se dio por anticipación interna e incorporado a la agenda institucional (Aguilar 1993), no es menos cierto que, al menos desde 1970, se venía construyendo, en el seno de una coalición promotora (Martinón 2005) integrada especialmente por actores de la academia (Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Centro Científico Tropical), una agenda sistémica (Aguilar 1993) en la que concurrían distintos imaginarios e hipótesis cau-

sales sobre el origen y repercusiones de la deforestación del territorio. Argumentos respaldados en la mayoría de los casos por datos empíricos sobre el avance de la deforestación y los problemas ambientales que eso causaba (Sader y Joyce 1988). Además, “tras la creación del MIRENEM se estableció la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES) y se inició un proceso de discusión nacional sobre esta temática [ambiental-forestal]” (Miranda, Otoy y Venegas 2005: 31).

1.2. Actores del proceso de formulación de la política pública

El grupo de actores que intervino en la formulación de la política que nos ocupa fue relativamente amplio. En primer lugar, los dos diputados que presentaron el proyecto de reforma de la Ley Forestal 4465 (GERA del Partido Liberación Nacional, PLN, y MAGS del Partido Unidad Social Cristiana, PUSC), mediante el expediente legislativo 10.940 con lo cual el problema público entró en agenda. Junto a ellos trabajó la Comisión Especial creada para coordinar el proceso de reforma. Esta comisión, integrada por cinco diputados, asumió el rol director y como tal, sus objetivos fundamentales estuvieron ligados al proceso y al contenido del proyecto. Además, hubo otro actor con un papel destacado, el diputado OSF –en ese entonces perteneciente al PLN–, quien jugó un doble rol de aliado y opositor, ya que durante el proceso incluyó una propuesta de ley (proyecto de ley “CULPA”) para ser analizada como alternativa al proyecto que se discutía. (Arroyo y Rodríguez 2014: 11).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) entró en este proceso como actor aliado, interesado en objetivos orientados a la preservación de la biodiversidad. En una línea semejante debe rescatarse a la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) la cual reunía a diversas organizaciones con intereses en la defensa ambiental y la justicia social. La Cámara Costarricense Forestal (CCF) fue un actor con objetivos bastante claros; le interesaba evitar que se decretaran prohibiciones (rol opositor) que limitaran la actividad forestal en el país (aspecto de contenido), pero también le interesaban los beneficios que pudiesen derivar de las acciones de política que se establecieran (resultado del proceso), así como de su eventual participación en estructuras resultantes (rol de aliado). En el caso de la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA), tanto sus objetivos como su rol se asemejaban a los de la CCF.

En el caso de la academia, la UCR jugó un rol de aliado, interesada especialmente en objetivos de contenido sobre el tema forestal y la necesidad de impulsar un equilibrio entre la explotación y la conservación. Finalmente, el trabajo realizado permitió reconocer como un actor adicional que entró en las negociaciones, al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). La acción de este último actor estaba claramente orientada por objetivos de proceso, pues se interesó en que la ley permitiera la corta de árboles en

casos de proyectos de infraestructura de instituciones autónomas y de conveniencia nacional, de manera que asumió un rol más de aliado que de opositor.

1.3. Interacción de los actores en la construcción de la política

Según Watson *et al* (1998: 48) durante el proceso de formulación de la política se abrió un espacio de consulta con sectores del gobierno, así como a “la Universidad de Costa Rica, a Organizaciones conservacionistas como la UICN, a la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON), a la empresa privada y a las organizaciones de pequeños productores forestales”. Para estos autores, el proceso de negociaciones dio cabida a tres tendencias:

- Los entes estatales rectores de la política forestal, los cuales buscaban mantener su papel de rector y contralor de la actividad.
- Los ambientalistas exigiendo sanciones a los infractores y buscando estímulos para los campesinos.
- El sector productivo forestal exigiendo mayor libertad para actuar y asumir acciones (Watson *et al*, 1998: 48).

El proceso de diálogo se extendió de 1990 a 1996 y se alimentó de una agenda sistémica que poco a poco llegó a la mesa de negociación por parte de los actores representados. Esa agenda se vio enriquecida con la presión realizada por organizaciones no gubernamentales (ONG's) como, por ejemplo, la FECON y el Foro Emaús, creado en 1992 en el Caribe costarricense (iglesia, sindicatos, organizaciones indígenas, ambientales y otras ONG) desde la cual se denunciaban los daños de la producción bananera en la región (Foro Emaús). A esas presiones también se sumaron incidentes como la muerte de ecologistas entre 1994 y 1995 (Bonilla *et al* 2015: 142) lo cual hizo aún más evidente la necesidad de una decidida actuación estatal.

La discusión y la toma de decisión se alimentó también de una serie de hechos concomitantes al núcleo del problema público. En 1992, por ejemplo, la Agenda 21 sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil), marcó el derrotero de las políticas hacia el concepto de Desarrollo Sostenible. Ese mismo año el CCT, por solicitud del Gobierno de la República, a través del MIRENEM publicó un documento denominado Política Forestal para Costa Rica (CCT 1992) como un insumo fundamental para reconocer el problema vigente. Además, el VII Plan Nacional de Desarrollo “Francisco J. Orlich, 1994-1998” iniciaba con el lema “Del bosque a la sociedad”. Este plan colocaba la aspiración del Desarrollo Sostenible como marco de referencia para las políticas de desarrollo nacional (Camacho y Solano 2010: 8).

De igual forma, en el primer lustro de la década de 1990, desde el Congreso se aprobó una serie de leyes conexas al tema forestal que sin duda generó nuevas interpretaciones y originó nuevas expectativas entre los distintos actores. Se puede citar la reforma del artículo 50 constitucional, (Ley 7412), mediante la cual se dispuso que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. De forma semejante se decretaron las leyes: 7317 (Ley de Conservación de la Vida Silvestre), 7414 (Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático), 7416 (Aprobación del convenio sobre la diversidad biológica y sus anexos i y ii), 7433 (Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres en América Central) y la 7554 (Ley Orgánica del Ambiente) la cual creó los Consejos Regionales Ambientales. En esta última se establece que

“Es obligación del Estado conservar, proteger y administrar el recurso forestal. Para esos efectos, la ley que se emita deberá regular lo relativo a la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de estos recursos, garantizando su uso sostenible, así como la generación de empleo y el mejoramiento del nivel de vida de los grupos sociales directamente relacionados con las actividades silviculturales” (artículo 48).

Por último, la conceptualización de esa agenda sistémica obligaba a visibilizar otras redes de actores ubicados en la “acera del frente”, la de los intereses privados. Por ejemplo, JUNAFORCA, fundada en 1991, y que reúne a varias decenas de organizaciones de pequeños y medianos reforestadores y productores forestales (entre ellos cooperativas), canalizó hacia la discusión las inquietudes de sectores muy diversos. Algo semejante hizo la CCF, fundada en 1994, especialmente en representación de los grandes productores (Watson *et al* 1998: 21).

En la negociación se constituyeron dos coaliciones promotoras. Por un lado, JUNAFORCA y CCF, que compartían el interés por lograr la mayor libertad posible para desarrollar la producción y por obtener beneficios de la futura Ley. Por otro lado, la coalición entre los actores estatales (diputados) y los grupos ambientalistas que también buscan la regulación, aunque estos últimos exigían mayores penas para los infractores. No está claro cuáles fueron las acciones concretas llevadas a la mesa por cada actor, pero, según Watson *et al* (1998: 69), la CCF “tuvo éxito en asegurar una amplia representación en las instituciones creadas por la Ley Forestal de 1996, notablemente en la Oficina Nacional Forestal y en el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)”.

1.4. El contenido de la decisión y temas resultantes

El eje central (el problema público) de la política era contener la deforestación que ponía en riesgo la conservación y protección de los recursos naturales. Otros temas sobre los que se debatió en la política fueron, entre otros,

- La organización del sector forestal. Se observaba la ausencia de organizaciones (fuera del Ministerio de Ambiente) que se encargaran de administrar y dirigir las acciones que permitieran hacer un uso adecuado de la riqueza forestal del país.
- La definición de patrimonio natural del Estado. Este era un tema pendiente pues de él derivaba también el tipo de limitaciones que pudieran establecerse.
- El incentivo a procesos de reforestación. Este aspecto era clave para revertir la situación vigente en el momento. Se tenía claro que no bastaba con prohibir la tala.
- Y quizás la discusión más acuciante era la relativa a prohibir, o no, el cambio en el uso del suelo tanto en terrenos del Estado como en propiedad privada. Esta era identificada como la gran deuda de las leyes anteriores.

Finalmente, la Ley 7575 sancionada el 13 de febrero de 1996 como Ley Forestal de Costa Rica incluyó varias *acciones de política* con el fin de alcanzar los objetivos trazados. Entre las acciones más concretas se dispuso

- Crear la Oficina Nacional Forestal.
- Mantener los Consejos Regionales Ambientales creados por ley 7554.
- Crear incentivos para la Conservación: Certificado para la Conservación del Bosque (CCB).
- Fomentar las plantaciones forestales.

- Proteger las áreas forestales.
- Establecer un fondo forestal.
- Crear el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO.

1.5. Estrategias decisionales adoptadas: un resumen

Este recorrido sobre la inclusión en agenda y la toma de decisión de la política forestal lleva a concluir que los modelos de coaliciones promotoras y del equilibrio interrumpido o puntuado son los que ayudan a explicar mejor el proceso. Las coaliciones promotoras podemos identificarlas incluso antes (en el contexto) en la labor que desarrollaron actores como la academia y los grupos ambientalistas al crear un conjunto de conocimientos técnicos y científicos sobre el desarrollo forestal, pero también las encontramos en la etapa de negociación. En este caso se percibe claramente la unión de intereses del sector forestal privado en torno a la CCF y JUNAFORCA. La primera de éstas tenía claro que la definición de la política constituía el primer paso y que la unión del sector era estratégica para lograr mayores prerrogativas en el diseño que necesariamente debía realizarse para poner la política en marcha. Por su parte, los promotores de la política, representantes de los intereses del Estado, encontraron apoyo en los sectores conservacionistas y ecologistas, así como en la academia, lo cual dio espacio a una coalición más interesada en proponer medidas regulatorias al uso del bosque, la preservación de la biodiversidad y el impulso a un uso racional de los recursos.

Por otra parte, esta evolución refleja un proceso incremental y de *path dependence* que arranca desde la década de 1969 y evoluciona con algunas enmiendas a la ley. Luego, en 1986, la segunda ley forestal incorpora pequeños avances como los relativos a incentivos forestales. Este proceso de pequeños cambios y ajustes que puede rastrearse antes de 1969, llega a un punto de inflexión con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7032 en el año 1990, lo que obliga a un cambio drástico en la política, alimentado ahora por una serie de retroalimentaciones positivas (equilibrio interrumpido). Este punto de inflexión se dio en un momento en que el conocimiento ambiental y la arena política del subsistema ambiental había alcanzado un progreso notable pero, además, entre este punto de quiebre y la declaración de la ley de 1996 se van a presentar otra serie de eventos de importancia internacional que terminan por justificar y consolidar la toma de decisiones, incluyendo la prohibición del cambio en el uso del suelo y la creación de organizaciones encargadas del sector forestal.

2. El diseño de la política pública: El contexto del PNDF 2001-2010

La etapa de diseño de la política forestal fue un proceso sinuoso y con diversas contradicciones, tanto que el primer paso que condujo al PNDF fue dado en la esfera privada.

Aunque la Ley 7575 se creó en 1996, fue hasta 1998 que se convocó al “Foro Nacional sobre Análisis de Políticas Forestales y de Recursos Naturales de Costa Rica”, iniciativa que “no surge directamente del gobierno, sino de la Oficina Nacional Forestal (representación del sector privado), de la Universidad para la Paz y del Proyecto Regional Forestal del PNUD (PROFOR) (MINAE *et al* 2002: 26).

Como resultado de ese foro, se constituyó una “Comisión Interinstitucional para formular las Políticas Forestales de Costa Rica” (MINAE *et al* 2002: 27) en la cual participaron varios actores de la fase de introducción en agenda. Finalmente, a inicios del año 2000, la comisión entregó al MINAE una Propuesta de Políticas Forestales para Costa Rica. En febrero de ese mismo año, el MINAE tomó el trabajo de la Comisión Interinstitucional y lo trasladó a una “*Comisión Interna*” la cual se encargó de “reescribir y ajustar” las Políticas Forestales de Costa Rica. Asimismo, esta *Comisión Interna* utilizó dichas políticas forestales como base para presentar, en paralelo, un “perfil” del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (MINAE *et al* 2002: 28).

La ministra de Ambiente en aquel momento, señaló que esas políticas forestales constituían “el punto de partida para terminar la construcción de un Plan Nacional de Desarrollo Forestal, cuyos cimientos apenas han sido esbozados” (MINAE 2000: 4). Sin embargo, en ese mismo documento se señaló que el MINAE “ha decidido emitir el presente Plan Nacional de Desarrollo Forestal, con la intención sincera de que pueda servir como marco de referencia para la definición de una política de Estado de largo plazo” (MINAE 2000: 5), e incluso después lo denominó “Programa” (MINAE 2000: 10) abonando aún más a la falta de claridad sobre el proceso.

En seguimiento a esas disposiciones del MINAE, en junio de 2000 se creó una nueva comisión, la cual se conoció como la *Comisión del PNDF*. Esta Comisión estuvo integrada por “representantes del SINAC, del FONAFIFO, de la ONF y del Proyecto Regional Forestal del PNUD (PROFOR)” (MINAE *et al* 2002: 28). En agosto de 2000, la *Comisión del PNDF* realizó el I Foro Nacional del Plan Nacional de Desarrollo Forestal del cual se siguió un II Foro el 2 de febrero del 2001. Con los resultados de estas actividades “se delineó la versión final del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010, que fue oficializado por la ministra de Ambiente y Energía el 9 de marzo del 2001” (MINAE *et al* 2002: 28). No obstante, entre 2003 y 2004 se realizaron revisiones del PNDF 2001-2010 y como resultado se creó el Plan de Acción Forestal de Costa Rica 2004-2010 (MINAE 2004), de lo cual hablaremos luego.

2.1. El espacio organizacional

La trayectoria seguida entre la aprobación de la Ley Forestal y el Plan de Acción que la operacionaliza (el PNDF 2001-2010), implicó el paso por tres gobiernos. La Ley se

aprobó durante la administración de José María Figueres Olsen (PLN), siendo ministro de ambiente el Ing. René Castro Salazar. El PNDF se concretó en 2001, durante el tercer año de la administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (PUSC), periodo en el cual ejerció como ministra de ambiente Elizabeth Odio Benito. Por su parte, el Plan de Acción Forestal 2004-2010 vio la luz a mediados del gobierno de Abel Pacheco de la Espriella (PUSC), cuando el MINAE estaba bajo la dirección de Carlos Manuel Rodríguez Echandi. A nivel de hipótesis, es plausible que el paso por estas administraciones contribuyó a definir los matices que fue adquiriendo la Política Forestal. Véase de forma resumida las orientaciones que asumió la política en cada uno de los instrumentos citados.

La Tabla 1 muestra el desplazamiento de los ejes de interés en cada momento; aunque esto se retomará más adelante, es fundamental hacer notar la diferencia entre los intereses de ordenamiento territorial y de competitividad forestal (entre el PNDF 2001 y el Plan de Acción Forestal 2004), lo cual está relacionado con los actores participantes. Este proceso estuvo enmarcado en un contexto donde el país venía saliendo de la implementación de Programas de Ajuste Estructural que tenían, entre otros objetivos, una reforma del Estado y el redireccionamiento de las actividades económicas, lo cual impactó en el contenido presupuestario para la ejecución de las diferentes actividades forestales propuestas. Además, en la década de 1990 el Estado apostó al ambiente especialmente a través de la creación de áreas protegidas más que atendiendo directamente el tema forestal. Según los registros en este campo, entre 1990 y 2004 se crearon 58 áreas protegidas, lo que representa cerca del 45% del total de áreas protegidas públicas del territorio nacional. Este dato es, asimismo, reflejo de la política económica que estaba impulsando el Estado desde la cual se consideró al turismo de naturaleza como un aspecto clave para la atracción de divisas.

Tabla 1. Principales ejes de acción de la política y planes forestales entre 199s y 2004

Instrumento /Política	Ejes principales
Ley Forestal 7575 de 1996	Crea: <ul style="list-style-type: none"> - La Administración Forestal del Estado (AFE) - la ONF - el FONAFIFO - Mantiene los Consejos Regionales Ambientales - Los incentivos y el Fondo forestal - Los regentes forestales - Una Comisión de Certificación Forestal (transformada en 2007 en la Comisión Nacional para la Sostenibilidad Forestal)
Políticas Forestales y “perfil” Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento territorial - Sistemas de información sobre recursos forestales - Seguimiento de recomendaciones del proceso de Concertación Nacional - Coordinación Interinstitucional - Instrumentos y mecanismos de financiamiento de la actividad Forestal - Investigación y desarrollo - Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad de la actividad forestal - Fortalecimiento institucional - Fortalecimiento de la participación de Costa Rica en la Agenda Internacional en materia de bosques
Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento de tierras forestales - Competitividad y posicionamiento del sector forestal - Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad forestal - Instrumentos y mecanismos financieros - Sistemas de información - Fortalecimiento y coordinación interinstitucional
Plan de Acción Forestal 2004-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Competitividad y posicionamiento del sector forestal - Ordenamiento de las tierras forestales - Instrumentos y mecanismos financieros - Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad - Sistemas de información - Fortalecimiento institucional - Género y combate a la pobreza - Programa de capacitación forestal - Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación

Fuente: Construcción propia con base en las leyes y planes citados.

En esos años también se trabajó en políticas (nacionales e internacionales) relacionadas con el tema forestal. En 1994 el decreto 22909 del MIRENEM había creado el Sistema Integrado Nacional de Áreas de Conservación y Desarrollo Sostenible (SINACODES), luego vino la Ley Orgánica del Ambiente, creada solo un año antes de la Ley Forestal; el Convenio regional para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales ratificado en 1996; la Ley de Biodiversidad creada en 1998 mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC, en sustitución del SINACODES), entidad a la cual se le asignó, entre otras tareas, ser el ente coordinador de la Administración Forestal del Estado (adsrita al MINAE). De igual forma la Ley de uso y conservación de suelos suscrita en 1998 y, en general, las directrices que emanaban del Foro de Naciones Unidas sobre bosques (MINAE 2000: 3). Estos marcos políticos y normativos intervinieron de manera sustantiva en la definición de la política forestal y así se consigna en el documento sobre Políticas Forestales

(MINAE 2000: 3-5) cuando habla de la consideración de este contexto internacional y en el PNDF 2001-2010 (MINAE 2001: 8-9) al exponer los principios forestales internacionales. Queda por analizar, en breve, la correspondencia entre estos aspectos, el PNDF como tal y su correspondencia con lo que señalan la Ley Forestal y su Reglamento.

2.2. Los actores en el diseño del PNDF

Al analizar los actores que intervinieron en el diseño del PNDF aparece una disyuntiva. Está claro, en primer lugar, que la *Comisión del PNDF* (creada por el MINAE) se basó en el trabajo previo realizado por una cantidad de actores mucho mayor. En este punto se percibe que “el enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso” (Klijn 1998b: 9). Basado en ello, es preciso al menos distinguir los actores que participaron de esa etapa previa respecto a los encargados de hacer el diseño del PNDF. De paso se identifican aquellos que estuvieron en ambas fases.

- Oficina Nacional Forestal (ambos momentos)
- Universidad para la Paz (UPAZ)
- Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIA)
- MINAE (ambos momentos)
- SINAC (ambos momentos)
- Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA)
- Cámara Costarricense Forestal (CCF)
- Cooperación Alemana a través del Proyecto GTZ-COSEFORMA
- FONAFIFO (ambos momentos)
- Proyecto Regional Forestal del PNUD (PROFOR) (ambos momentos)
- La Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON)
- Representante de ecologistas
- Representante de universidades-CONARE
- Mesa Nacional Campesina

Al iniciar la preparación del PNDF, el MINAE definió a los siguientes actores como parte de la comisión encargada del proceso. El SINAC, actor burocrático reconocido además como responsable del manejo forestal. El FONAFIFO, que es también un actor burocrático interesado especialmente en objetivos de contenido del PNDF. A ellos se sumó la ONF que, aunque representa al sector privado, fue creada por la Ley Forestal como actor público no estatal, lo cual la convierte en un actor burocrático. Asimismo, la ONF fue designada por el MINAE como coordinadora del PNDF (MINAE *et al* 2002: 28). El cuarto actor que participó del proceso fue el Proyecto Regional Forestal del PNUD (PROFOR)”, un actor de intereses generales que aportó recursos cognitivos y financieros (MINAE *et al* 2002: 30).

La dinámica de interacción entre los actores fue, en cierta forma, delimitada por el MINAE. Cuando el ministerio conformó la *Comisión del PNDF*, le trasladó el “perfil” con líneas generales. Apoyada en el insumo de esa fase inicial donde participaron otros actores y de la institucionalidad creada en la materia (Ley Forestal y Reglamento a la Ley Forestal), la *Comisión del PNDF* preparó un documento que se llevó a un I Foro Nacional de Consulta del cual surgió la conformación de 9 equipos de trabajo (para nueve áreas de interés). Cada uno de estos equipos (con expertos en sus campos) trabajó por separado durante tres meses realizando talleres, consultorías y diversas consultas. Aunque este matiz le aportó un perfil participativo al proceso y que en el PNDF se incluyó un listado de participantes bastante amplio, no es posible determinar su grado de aporte o interacción. Con los aportes de estos 9 grupos, fue la *Comisión del PNDF* quien determinó las 6 áreas en que organizaría el PNDF, áreas que además se correspondían con la naturaleza misma de las entidades representadas. Finalmente, dicha comisión convocó a un II Foro Nacional de Consulta y con esos últimos aportes consolidó el PNDF que se aprobó en 2001.

Esta metodología de trabajo, que también quedó consignada como el mecanismo de base para dar seguimiento al plan como veremos luego, restringió los conflictos (y la riqueza de las aportaciones) a las redes de actores vinculados a cada eje de trabajo, evitando así que se diesen discusiones fuertes en el seno de la *Comisión del PNDF*. De eso se concluye que este mecanismo es el responsable de tener un PNDF que, en la práctica, mostraría serios inconvenientes como la “Ausencia de estrategias e iniciativas integrales para el desarrollo de las metas” (FAO 2004: 3).

2.3. El contenido del PNDF 2001-2010

El PNDF 2001-2010 incluyó un diagnóstico que describe al sector forestal como un “Sector en alza”. Sin embargo, tal diagnóstico refleja la carencia de un estudio sistémico que rindiera cuenta, no solo de las tasas de deforestación que se mencionan, sino especialmente de las dinámicas forestales que habían llevado a tal situación. Este esbozo

de diagnóstico se centra, por el contrario, en visibilizar la recuperación del bosque en los últimos años previos al Plan, y el aparente éxito de los mecanismos de incentivo creados hasta el momento. Lo que sí hace, y que está en sintonía con la idea de uso y aprovechamiento de los bosques, fue el establecer los principales retos, organizados en torno a “inyectar la inversión necesaria para industrializar esta madera y colocarla en los mercados nacional e internacional” (MINAE 2001: 5), así como “consolidar el cobro y pago de los servicios ambientales, en lo cual el país está haciendo un esfuerzo verdaderamente serio y sostenible” (MINAE 2001: 5). Pero, en suma, el diagnóstico no explora, por ejemplo, las falencias de la Dirección General Forestal que, pese a existir desde 1969, no logró contener la avasalladora deforestación. El diagnóstico carece de algún tipo de “respuesta tentativa” sobre cómo conciliar los intereses propiamente conservacionistas (y para muchos preservacionistas) con aquellos que buscan la explotación de los recursos como mecanismos de producción de riqueza, empleo y bienestar.

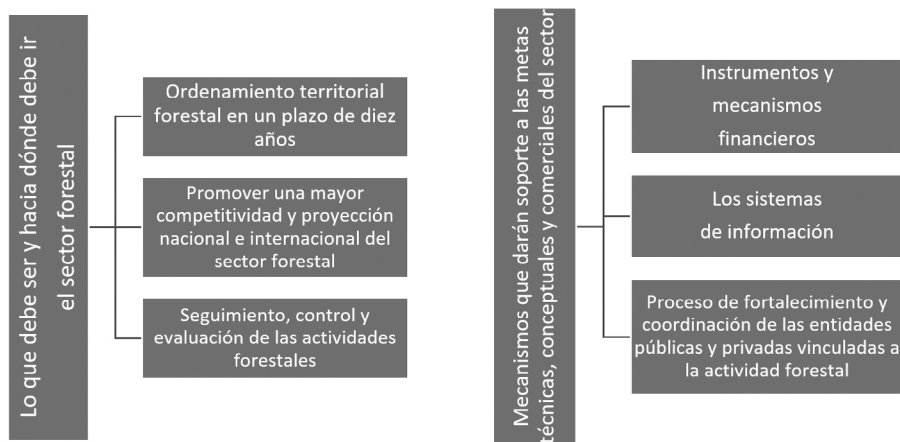
Lo que puede interpretarse como objetivos generales del PNDF son especialmente tres: a) catapultar el sector forestal costarricense hacia una mayor organización, competitividad y productividad, b) llevar adelante la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas en este campo, con miras a garantizar el manejo y desarrollo sostenible de los recursos derivados de los bosques del país, y c) contribuir al desarrollo humano de los y las costarricenses, especialmente en las áreas rurales, creando oportunidades para alcanzar un nivel de vida adecuado en armonía con el ambiente (MINAE 2001: 14). En este punto es conveniente recordar que la Ley 7575 establece como su prioridad

Velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables (Ley 7575 1996: art. 1).

Este distanciamiento “parcial” entre el espíritu de la Ley (más orientada a la conservación y al uso racional) y el PNDF (orientado al uso y aprovechamiento del bosque como factor de desarrollo) introduce diversas contradicciones que, sin embargo, no dificultaron la concreción del Plan, especialmente por la metodología de trabajo adoptada en la etapa de diseño como se indicó antes. No obstante resulta necesario destacar que, desde este punto, el Plan se empezó a deslindar de la Política, de manera que se puede argumentar que la Ley Forestal hasta cierto punto se vio reducida a un referente legal más que a un marco normativo.

Las acciones de intervención establecidas en el PNDF 2001-2010 se agrupan en seis ejes, los cuales a su vez se organizan en dos grandes áreas como se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Organización de las áreas de intervención del PNDF 2001-2010



Fuente: elaboración propia a partir del PNDF

La Ley Forestal 7575 no habla directamente de ordenamiento territorial, pero incluye en el artículo 3 la definición de qué debe entenderse por terrenos de vocación forestal y señala, adicionalmente, que para explotar bosque en áreas privadas se requiere de planes de manejo (art.20). Por lo tanto, se entiende que en esta materia concreta la imprecisión la Ley Forestal condujo a la necesidad de establecer esta estrategia de intervención para impulsar el ordenamiento de las tierras forestales, acción cuyo responsable principal es el SINAC. El eje de competitividad, asignado a la ONE, parece responder de forma más directa al interés de la Política relacionado con la “producción e industrialización” de los recursos forestales. Esta correspondencia es, además, el eje central de los intereses de la ONE.

En el caso del eje relacionado con seguimiento, control y evaluación, estos criterios están dispersos en la Política. Por ejemplo, la Ley Forestal le encarga a la Administración Forestal del Estado (que como ya se dijo le corresponde al SINAC) la tarea de evaluar los recursos forestales del país y las acciones de seguimiento a las políticas regionales de desarrollo forestal las asigna a los Consejos Regionales Ambientales. Pero, contradictoriamente, el Reglamento a la Ley Forestal debilita la labor de los Consejos Regionales y aunque los autoriza a establecer sus propios reglamentos, en materia de Ley sus competencias se ven limitadas a acciones como conceder permisos de tala en áreas sin bosque. Esto puede ser interpretado como una línea de centralización que asegure el control a las instancias coordinadoras del Plan, y no a los Consejos Regionales.

El eje que muestra mayor congruencia entre la Política y el PNDF es el relativo a financiamiento, el cual desde la misma Ley se visualiza como una competencia del FONAFIFO. La diferencia sin embargo está en que la Ley concibe al FONAFIFO como un órgano

con personería jurídica instrumental, mientras que el Reglamento de la Ley lo define como un órgano de desconcentración máxima, lo cual le confiere mayores prerrogativas y responsabilidades en materia de financiamiento de la actividad forestal en el país. Puntualmente, el PNDF establece, en la meta número 4 del eje de financiamiento la intención de “Proveer al sector de un ente financiero sólido y eficiente para el financiamiento, desarrollo y promoción de las actividades productivas del sector forestal (MINAE 2001: 58). La Ley Forestal también le encomienda a la AFE la tarea de “Promover la sistematización de la información forestal y la divulgación, educación y capacitación forestales” (art. 6). Esta tarea también se ve reflejada en el eje de sistemas de información del PNDF y corresponde precisamente al SINAC el cumplimiento de esta labor.

Finalmente, el eje de coordinación de las entidades vinculadas al sector forestal, que en el PNDF aparece como una tarea directa de la ONE, en la Ley y en el Reglamento no se establece con claridad. Este punto sin duda parece constituir el eslabón más débil de la política y del PNDF. En efecto, pese a los esfuerzos que se plantean para desarrollar esta coordinación, la misma asignación de los ejes a los entes rectores más directamente asociados con cada materia hace pensar en la idea de “planes” separados, en lugar de un PNDF articulado y sistematizado. Por su parte, las acciones de gestión, entendidas como la coordinación horizontal y vertical son relativamente escasas en el PNDF. La figura que se presenta a continuación resume este aspecto de forma bastante clara.

Figura 2. Resumen de coordinación del PNDF

MECANISMO	ÁREA TEMÁTICA	RESPONSABLE DE COORDINAR	INSTITUCIONES VINCULADAS*
Comisión Interinstitucional de Coordinación del PNDF	Coordinación y seguimiento	ONF	SINAC-ONF-FONAFIFO Proyecto PROFOR
Ejecución del Plan de acciones	Ordenamiento de las tierras forestales	SINAC	SINAC, MAG, IDA y otros
	Competitividad y posicionamiento del sector forestal	ONF	ONF-CCE, JUNAFORCA y otros
	Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad	SINAC	SINAC, Centros de investigación y otros
	Instrumentos y mecanismos financieros	FONAFIFO	FONAFIFO, sistema bancario nacional y otros
	Sistemas de información de recursos naturales	SINAC	SINAC, SIREFOR, ONF, FONAFIFO y otros
	Fortalecimiento y coordinación interinstitucional	ONF	ONF, SINAC, FONAFIFO y otros
Auditoría Externa	Monitoreo, evaluación, retroalimentación	Evaluadores externos	Consultoría

*Se deberán incluir todas las entidades necesarias para asegurar una adecuada ejecución del PNDF

Fuente: MINAE 2001: 76.

Según el PNDF, esa *Comisión Interinstitucional de Coordinación del PNDF* estaría “integrada por 2 representantes de cada institución SINAC-ONF-FONAFIFO y un representante del proyecto PROFOR/PNUD y le correspondería la responsabilidad de coordinar y dar seguimiento a las acciones y la formulación de estrategias para la ejecución del Plan (MINAE 2001: 75). No se entra en detalles sobre las limitaciones que presenta esta “distribución” de tareas por áreas de interés, pero basta con señalar un par de cosas. En un estudio de seguimiento al PNDF, la FAO señala que

Falta articulación entre las acciones ejecutadas y las organizaciones del sector, así como en los procesos intersectoriales. En algunos casos se quedan como acciones institucionales aisladas (FAO 2004: 3).

Este criterio lo comparten otras fuentes al asegurar que “los análisis de los expertos concuerdan en que el problema no es falta de recursos, lo que falta es planificación y gerenciamiento” (Sage, Miranda y Ulate 2006: 14).

En lo que respecta a la evaluación de las acciones del PNDF, lo único claro es que esta se realizaría “mediante la contratación de una Auditoría Externa, constituida por un grupo de expertos evaluadores de proyectos” (MINAE 2001: 76). No obstante, fue la Comisión Interinstitucional de Coordinación la que terminó impulsando, entre 2003 y 2004, una serie de actividades de evaluación, ajustes y actualización del PNDF. El resultado de ese proceso de seguimiento y evaluación fue la emisión del Plan de Acción Forestal 2004-2010.

El problema es que este Plan de Acción Forestal vino a cambiar las prioridades, pues desplazó el eje de ordenamiento territorial a un segundo lugar, para posicionar el de competitividad como el de mayor relevancia, además de introducir otros ejes que no estaban definidos en la Ley ni en el Reglamento a la Ley. Sobre esto basta con señalar que la Contraloría General de la República en el informe No. DFOE-PGAA-7-2008, del 30 de mayo de 2008, señalaba puntualmente

“Se detectaron inconsistencias entre el PNDF y otro instrumento de planificación denominado Plan de Acción 2004-2010, debido a que este último introduce cambios sustanciales en las áreas de acción, metas, actividades e indicadores del PNDF, dificultando así su seguimiento y el control, dificultad que se acentúa, debido a la definición imprecisa de los indicadores, que impiden establecer con certeza el grado de avance del PNDF” (MINAET 2011: 7).

2.4. Puntos clave en el análisis del PNDF

Para analizar el PNDF es necesario evocar de nuevo los aspectos que proponen tanto la Ley Forestal como su Reglamento con respecto a los bosques. Como se expresó antes, la Ley Forestal de 1996 se centra en crear la institucionalidad (ONE, FONAFIFO, Consejos regionales, regentes forestales) encargada de impulsar el desarrollo del sector forestal, así como el Fondo Forestal, los incentivos forestales y la obligatoriedad de los planes de manejo de bosques como requisito para su aprovechamiento. Resulta revelador desde este momento, que la Ley Forestal no incluyera al SINACODES, que ya existía en ese momento. Sin embargo, el Reglamento a la Ley Forestal, emitido un año después, establecía que

La A.FE. le competará al Ministerio del Ambiente y Energía y realizará sus funciones a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), mediante programas y proyectos basados en las políticas y prioridades establecidas por el Ministro que serán promovidas y

coordinadas por la Unidad Técnica de Apoyo y ejecutadas en forma integral por las A.C." Áreas de Conservación] (MINAE 1997: art. 3).

Al designar al SINAC como ente operativo de la Administración Forestal del Estado, el Reglamento introduce una contradicción ya que coloca al SINAC entre dos agendas, la de conservación y la de uso y aprovechamiento de los recursos forestales. Según el exministro de ambiente, Dr. Edgar Gutiérrez Espeleta (entrevista personal), este aspecto es medular pues para él hay dos problemas detrás de esto; por un lado, la eliminación de la Dirección General Forestal (que en sus palabras dejó huérfano al sector forestal) y, por otro lado, la falta de atención del SINAC a los temas forestales. Así, la omisión de SINACODES en la Ley Forestal puede interpretarse como un aspecto intencional, ya que la política estaba orientada especialmente al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, mientras que el SINACODES se perfilaba como un actor orientado a la conservación, aunque quizás menos definido que los actores ambientales que participaron de la inclusión en agenda (UICN y FECON).

La situación descrita plantea un cambio en los actores. En la fase de introducción en agenda, la relación entre actores llevó a señalar la presencia del modelo de coaliciones promotoras (Martín 2005) dado que el sector forestal privado (CCF y JUNAFORCA) presentó un bloque común, mientras que los actores políticos y burocráticos encontraron el respaldo de los ambientalistas y de la universidad. Sin embargo, en la fase de diseño el MINAE asumió internamente la elaboración del "perfil" del PNDF, y constituyó la Comisión encargada de coordinar el Plan, dando paso al protagonismo de los actores y de las redes de política.

Ahora bien, entender el PNDF también pasa por comprender el contexto. En el caso del diseño de la política, pasó un total de 5 años entre la creación de la Ley y la aprobación del PNDF 2001-2010, lo que también implicó el cambio entre dos administraciones gubernamentales. También debe recordarse que la iniciativa que culminó en el PNDF 2001-2010 se originó en 1998 como parte del interés mostrado por entidades privadas, bajo la orientación de la ONE.

Es oportuno señalar también que en 2002 ocurrió un cambio de gobierno (aunque siempre quedó en manos del PUSC) y con ello también en la dirección del Ministerio de Ambiente. Quizás este cambio, unido a la discrecionalidad de los actores, y como respuesta a las presiones que sin duda ejercieron las redes que cada uno articulaba, llevó a que el PNDF se transformara sustantivamente con el denominado Plan de Acción Forestal 2004-2010. Este cambio fue alentado por la denominada Estrategia Nacional de Competitividad (Rodríguez 2004) y así quedó consignado en dicho Plan de Acción (MINAE 2004: 4), el cual sin embargo fue presentado como una actualización del

PNUF aprobado en 2001. De hecho, solo dos años después se señalaba que “La competitividad del sector forestal en Costa Rica es el factor más importante para poder ejecutar las metas que propone la actualización del PNUF” (Sage, Miranda y Ulate 2006: 4). El exministro de ambiente Gutiérrez Espeleta (entrevista personal) señala dos aspectos que es preciso enunciar; por un lado, el problema de que el “Patrimonio Forestal del Estado” esté inserto jurídicamente dentro del “Patrimonio Natural del Estado” lo cual limita el accionar de la política. Y, por otro, que la Política Forestal no es mala, señala por dónde debemos ir, lo que falta es “capacidad institucional”. Observación que deja planteada una línea de investigación en torno a capacidades estatales (Bertranou 2015; Repetto 2004) dentro del sector forestal.

La experiencia descrita lleva a concluir que la fase de diseño puede explicarse fundamentalmente desde la perspectiva del institucionalismo centrado en actores, así como mediante el enfoque de redes de políticas. Desde el institucionalismo centrado en actores, Zurbriggen enfatiza que “Los resultados de política no son un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que es una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos” (Zurbriggen 2006: 73). De acuerdo con este enfoque, las instituciones “no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles (Scharpf 1997: 39; citado por Zurbriggen 2006: 74). En esa misma línea, la constelación de actores que actúan en torno a una política no solo condiciona sus estrategias sino también “los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles” (Scharpf 1997: 44-46; citado por Zurbriggen 2006: 75).

Por su parte, el análisis de redes de políticas conduce a visualizar cómo dentro de un subsistema de política (en este caso el ambiental), se desarrolla un “patrón de interacciones, o actores, involucrados en la toma de decisiones en un área especial de política pública” (Freeman 1965, citado por Klijn 1998b: 22). En el caso que se analiza, resulta claro que no solo se trata del SINAC, FONAFIFO y ONF como miembros de la *Comisión del PNUF*, sino de las redes de actores que cada uno articula a nivel regional, nacional o internacional. Con base en esto, también es evidente que “La formación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados” (Scharpf 1978: 346; citado por Klijn 1998b: 10).

Esta última sentencia es ilustrativa si se toma en cuenta al menos una contradicción que podría ser clave para comprender los resultados (impacto) del PNUF. En concreto, aunque el Reglamento de la Ley Forestal señala que la Administración Forestal del Estado

(obligación del MINAE) se ejercerá por medio del SINAC, en la *Comisión del PNDF* se designó a la ONF como la entidad coordinadora del proceso. Aunque la Ley 7575 creó a la ONF como un ente público no estatal, en esencia se trata del sector privado, lo que de alguna manera constituye la institucionalización de una alianza público-privada. Por tanto, el proceso decisional del diseño de la política se sustentó en una estrategia que le permitiera a cada actor trabajar “libremente”. De esto se deriva que, al final, el PNDF 2001-2010 resultó en una compilación de “planes” de actores diferentes y con recursos distintos, respaldados institucionalmente, pero con escasa coordinación horizontal.

3. Conclusiones y retos pendientes

Como aprendizaje de la etapa de introducción en agenda y de la formulación de la política forestal se destaca la utilidad de las herramientas analíticas propuestas ya que permiten acercarse al tema forestal desde una óptica diferente. Es importante sin embargo tener claro que la constitución de un problema social en problema público implica un proceso de construcción y de toma de decisiones que requiere no solo de la “construcción” adecuada del problema, sino que debe existir una ventana de oportunidad para que esto se logre, y en este caso puede señalarse que la década de 1990 y la importancia que cobró el tema ambiental se constituyó en ese espacio. Parece crítico, sin embargo, que un tema tan delicado como el ambiental y en particular el sector forestal, requiera más de una década entre la introducción en agenda y el momento de contar con un plan forestal. Quizás una de las razones que puede argumentarse sobre esto es la falta de coordinación en el sector, debido, entre otras razones, a la diversidad de actores con recursos e intereses muy diversos.

Por su parte, la etapa de diseño de la política permitió reconocer la forma en que se mantiene o altera la correspondencia entre lo que busca la Ley y lo que se estableció en la política finalmente. Por ejemplo, la Ley Forestal crea un par de organizaciones encargadas de impulsar la actividad forestal y estas se mantienen como elementos centrales dentro del PNDF; pero, por otra parte, la Ley dispone la creación de un sistema de Certificación Forestal como mecanismo para administrar los recursos forestales mediante planes de manejo, y este aspecto es solo incluido de forma tangencial en el PNDF como parte de las acciones orientadas a impulsar la competitividad y sostenibilidad del sector.

La revisión de esta fase de diseño también permite determinar que, en tanto las áreas de la política (los 6 ejes) responden a orientaciones de naturaleza sectorial (asociado a sus actores responsables), resulta complicado determinar cuál es el triángulo de actores (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne 2008: 54-55), especialmente en lo que corresponde a beneficiarios y grupo objetivo (aunque se presume que son los madereros e industriales por un lado y la sociedad en general por el otro). Pareciera además que cada área del plan constituye implícitamente su propio triángulo de actores. Y esto a su

vez lleva a alimentar la premisa de que, en vez de un PNDF consensuado y articulado vertical y horizontalmente, nos encontramos ante un conjunto de “planes sectoriales” mal concebidos y sin articulación entre ellos.

Otro aspecto que se colige de esta etapa de análisis es la importancia de visualizar el diseño “con un ojo puesto en la implementación”. Aunque este trabajo no analiza en detalle la aplicación, ni la evaluación del PNDF, es fácil determinar que las acciones de intervención en muchos casos no cuentan con indicadores reales de medición que permitan a los aplicadores de la política determinar el grado de impacto deseado como para ejecutar ajustes o replanteamientos de la acción sugerida. Además, el PNDF carece de una verdadera definición de compromisos pues solo establece, de forma vaga, los actores vinculados a cada acción de política, pero no determina cuál es el papel de cada uno, el tipo de recursos que debe aportar o el compromiso en la ejecución, seguimiento y evaluación de la acción concreta.

Este análisis también lleva a concluir que el sector forestal en Costa Rica carece de un ente que articule e impulse el espíritu de la Política Forestal. El exministro Gutiérrez Espeleta (entrevista personal) considera que existe una “Política Forestal” aunque dispersa e inarticulada, pero en realidad lo que existe es un “Plan” o “planes” desde los cuales se intenta dar solución al problema público; un plan sin norte, sujeto al juego de intereses de los actores vinculados a él. El SINAC, organización encargada de la AFE, está orientada hacia otros objetivos, mientras que las decisiones más relevantes sobre el sector parecen estar en manos del sector privado. En suma, el análisis de esta etapa reafirma lo que la Dra. Violeta Pallavicini ha mencionado (comunicación personal), y es que en Costa Rica la elaboración de políticas públicas (PP) no atiende necesariamente a los cánones de este campo, lo cual también reafirma su idea de que falta mucho camino por mejorar en el país para impulsar PP que realmente vengan a resolver los problemas públicos.

Luego de que la Contraloría General de la República determinó la necesidad de revisar y adecuar el PNDF 2001-2010 y el Plan de Acción 2004-2010, el entonces Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones (MINAET, luego Ministerio de Ambiente y Energía, MINAE) mediante oficio DM-1085 de junio de 2009, instruyó a la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) a iniciar el proceso de evaluación y actualización del PNDF, para lo cual se contrató una consultoría de la UICN. Esa evaluación se realizó a partir de 2010 (MINAET 2011: 7) y fue la base para la elaboración del PNDF 2011-2020. Por ello, se puede decir que el primer PNDF no contó con la evaluación de un ente externo (como se señalaba en la figura 2) ya que la UICN había estado presente en etapas previas y conocía parte de los problemas de la etapa de diseño. Fue hasta el 2020 que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como instancia encargada, realizó la primera evaluación del PNDF 2011-2020. Entre los principales hallazgos el MIDEPLAN señaló lo siguiente:

- En el PNDF hay dificultades para definir qué es sector forestal
- Los incentivos forestales son vistos como insuficientes
- La participación con matrices preestablecidas limita la incidencia en el Plan
- En el PLAN, sus componentes no tienen una clara alineación entre sí
- Debilidades en relación con la definición de responsables para la ejecución
- El PNDF es más un plan estratégico que un plan operativo forestal
- Se esperaba que cada institución desarrollara su propio plan operativo
- Los POA [Plan Operativo Anual] de SINAC y FONAFIFO se ven desligados del PNDF
- El PNDF no está contemplado en los POA institucionales y tampoco se le considera en los Planes Nacionales de Desarrollo
- Muchos actores no fueron involucrados en la implementación
- La comisión encargada de implementación no tiene poder para tomar decisiones
- Plan sin contenido financiero y humano
- La articulación interinstitucional e intersectorial para la implementación del Plan actual presenta una serie de debilidades
- No se visualiza un órgano decisivo que “ordene” la estructura actual
- En la fase de implementación se perdió el apoyo [político], etc.

Como puede colegirse, varias de estas debilidades fueron citadas antes y demuestran que el problema de construcción de un verdadero plan de acción forestal se mantiene como un reto para el sector ambiental, conclusión a la que parece llegar también la investigación realizada por María José Acuña González en su tesis de licenciatura en Ciencias Ambientales (Acuña 2022:79-81).

Asimismo, se deduce de esas observaciones que el reto a resolver para lograr un verdadero PNDP sigue en la fase de diseño, etapa en la cual se debe poner atención no solo a los objetivos, sino a la articulación vertical y horizontal del plan, la delegación de responsabilidades, la definición de los recursos y, por supuesto, a los mecanismos de seguimiento y coordinación. Lograr eso pasa por resolver dos retos fundamentales. En primer lugar, establecer un ente director del sector forestal que asuma la coordinación de este, ya que el SINAC ha demostrado falencias en este campo y en esencia se dedica con prioridad a temas de conservación de la biodiversidad más que al aprovechamiento del bosque. En segundo lugar, es preciso que ese órgano director defina los mecanismos estratégicos y operativos necesarios que le permitan convocar, articular y coordinar a los diversos actores del sector forestal. No parece haber forma de que el sector progrese cuando los distintos actores/sectores caminan cada uno por su lado.

De hecho, “según los resultados del índice de gestión institucional (IGI) de la Contraloría General de la República, las debilidades institucionales son persistentes” (PEN 2020: 355) y en ellas destacan con falencias, por su cercanía al sector forestal, MINAE, Setena, Conagebio y la Oficina Nacional Forestal. Esto es fundamental de tomarlo en cuenta toda vez que el informe del Programa del Estado de la Nación (PEN) señala también una disminución en el área sometida a pago por servicios ambientales (PEN 2020: 355), lo cual está relacionado con la capacidad financiera del FONAFIFO para hacer frente, sostener e incrementar las actividades de reforestación y de plantaciones forestales. A esto debe sumarse, como bien lo señalaba este informe de 2020, que estábamos a las puertas de un nuevo reto pues “es clave que la atención de la pandemia no derive en una prioridad nula del tema ambiental, desligado de las consideraciones sociales y económicas que se deben cuidar” (PEN 2020: 341).

Para cerrar, y en concomitancia con esto último, es importante acotar algunos aspectos recientes. Por un lado, rescatar que Costa Rica, a pesar de ser uno de los países que lideró el *Acuerdo de Escazú*, no lo ratificó aduciendo, entre otras cosas, que la legislación costarricense ya cubre lo que ese documento propone en materia ambiental. Esta negativa, aun cuando pudiese estar sustentada, lanza un mensaje contradictorio sobre la protección del ambiente y tiende un “manto gris” sobre la imagen de país verde y amigable con el ambiente.

Por otra parte, en la actualidad el país no cuenta con un PNDF impulsado o coordinado por el ministerio del ramo. En su lugar han cobrado vida otras iniciativas. La más cercana a lo que fueron los PNDF se denominada “*Política forestal y plan de acción 2022-2025 propuesta por los actores de la cadena productiva forestal*”. Esta estrategia cobró vida gracias al I Congreso Forestal celebrado en 2022, organizado por la ONF y la UNA, a través del Instituto de Investigaciones y Servicios Forestales (INISEFOR). Esta estrategia consta de seis políticas forestales y 30 acciones concretas a partir de las cuales se pretende “Construir las políticas nacionales que fomenten la competitividad de los actores de la cadena productiva forestal con el fin de reactivar sostenible y solidariamente la economía costarricense” (Meza *et al* 2022: 6). Aquí vemos la alianza de dos actores que previamente integraron coaliciones diferentes.

Por otra parte, desde el ámbito político, el tema forestal es abordado en la así llamada *Estrategia nacional de restauración de paisajes de Costa Rica (EN5-CR) 2021–2050*, coordinada por el MINAE, el SINAC y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). A esta deben sumarse otras políticas en ejecución como, por ejemplo, la *Estrategia Nacional REDD + Costa Rica* y la *Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030*, impulsada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el MAG, el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) y el MINAE. Otro aspecto para rescatar es la mayor participación de la academia en la Comisión Nacional para la Sostenibilidad Forestal, creada en 2007 mediante una reforma al Reglamento de la Ley Forestal vigente, comisión que se constituye en un órgano asesor de la Administración Forestal del Estado.

Referencias bibliográficas

Acuña González, María José (2022) Alcances del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011–2020 y su articulación con la Política Forestal en Costa Rica. Costa Rica: tesis de licenciatura en Ciencias Ambientales, UNA <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/25220/MJAGTFG-Alcances%20PNDF%20FIRMADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (editor) (1993) *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arroyo González, Gustavo; Rodríguez Rodríguez, Giovanni (2014) *Informe Técnico Integrado jurídico-ambiental. Proyecto de Ley: Interpretación auténtica de los artículos 19, inciso B) y 34 de la Ley Forestal, No. 7575 del 5 de febrero de 1996*. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Departamento de Servicios Técnicos.

Baumgartner, F., Jones, B. y Mortensen, P. (2014) “Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking”. En Sabatier, P. A. y Weible, C.M. (eds.). *Theories of the policy process* (Vol. 3). Boulder Co.: Westview Press; 55–102.

Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista. Estado y Políticas Públicas*, 3 (4)

Bonilla Vega, Estefanía, et al. (2015) *Reconstrucción de la política ambiental en Costa Rica en materia de agua, cobertura forestal y energía en el periodo de 1994-2010: un análisis crítico desde el trabajo social*. Costa Rica: Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social.

Camacho, Antonieta y Solano, Vivian (2010) *Un nodo de cooperación sobre: los servicios ambientales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

CCT (1992) *Política Forestal para Costa Rica*: San José, Costa Rica: Centro Científico Tropical.

Chaves Esquivel, Edwin y Rosero-Bixby, Luis (2001) “Valoración del riesgo de deforestación futura en Costa Rica”. Heredia: *Revista Uniciencia* (18):29–38.

FAO (1948) “Los Recursos Forestales de la América Latina” *Revista Unasylyva*, 2 (3). <http://www.fao.org/3/x5344s/x5344s00.htm>

FAO (2004) *Información forestal disponible en 2004 sobre la FAO perfil forestal del país: Costa Rica*. <http://www.fao.org/forestry/14836-06a7a798983869101076a0f50a6c615ac.pdf>

Foro Emaús (1992) Sitio web, http://members.tripod.com/foro_emaus/doc1esp.html

Goebel, Anthony (2013). *Los bosques del progreso: explotación forestal y régimen ambiental en Costa Rica, 1883-1955*. 1ª edición - San José, Costa Rica: Editorial Nuevas Perspectivas.

González, Francisco y Lobo, Sonia (1999) *Breve descripción del estado de los recursos forestales en Costa Rica*. Costa Rica: SINAC, MINAE.

Gutiérrez Espeleta, Edgar (2020) Entrevista con el ex Ministro de Ambiente 2014-2018 (11 de noviembre).

Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary (1996) "Political Science and the three new institutionalisms". *Political Studies*, 44 (5) 936-957.

Klijn, Erik. (1998) "Policy Networks: An Overview". En Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F. (eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London.

Klijn, Erik. (1998b). *Redes de políticas públicas*. Sage publications.

Lindblom, Charles (1992) "La ciencia de salir del paso". En Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las Políticas*. México: Editorial Porrúa: 1992:201-225.

Lindblom, Charles (1992b). "Todavía tratando de salir del paso". En Aguilar Villanueva (ed.). *La hechura de las Políticas*. México: Editorial Porrúa, 1992:227-254.

Martinón, Ruth (2005) *Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras*. Documento de Trabajo n° 3/2005. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Meza, Víctor; Vega, Felipe; Chavarría Axel y Villegas, Marcela (2022) *Política forestal y plan de acción 2022-2025 propuesta por los actores de la cadena productiva forestal*. Costa Rica: ONF-Inisefor-UNA.

MINAE (1997) *Reglamento a la Ley Forestal*. La Gaceta N° 16, 23 de enero. San José, Costa Rica.

MINAE (2000) *Políticas Forestales Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Integración y participación activa del sector forestal en el desarrollo humano sostenible*. San José, Costa Rica: MINAE.

MINAE (2001) *Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010*. San José, Costa Rica: Ministerio de Ambiente y Energía/ONF/FONAFIFO/PROFOR.

MINAE et al. (2002) *El éxito forestal de Costa Rica en cinco casos*. San José, Costa Rica: MINAE, Comisión Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Forestal, SINAC, FONAFIFO, ONF, Programa Global de Bosques (PROFOR-PNUD).

MINAE (2004) *Plan de Acción Forestal 2004-2010*. San José, Costa Rica: MINAE.

MINAET (2011) *Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020*. Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones, 1a ed, San José, Costa Rica: Comunicaciones Milenio.

Miranda, Miriam; Otoy, Marco y Venegas, Isabel (2005). *Estrategias y mecanismos financieros para la conservación y uso sostenible de los bosques en América Latina. Estudio de caso: Costa Rica*. Costa Rica: Proyecto Internacional de Cooperación Técnica FAO-UICN / Holanda GCP/INT/953/NET, Fase I.

MIRENEM (1996) *Una década de acción positiva*. San José, Costa Rica: Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas.

PEN (2020) “Armonía con la naturaleza”. En *Informe del Estado de la Nación 2020*; capítulo 10. San José, Costa Rica: Programa de Estado de la Nación.

Repetto, Fabián (2004) *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. New York: INDES Working paper series; I-52.

Rodríguez, Julio (2004) *Estrategia Nacional de Competitividad*. Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Costa Rica: FAO/TCO/COS/2001.

(S.a.) (1995) “Veda Forestal ¿una llamada de atención?” En *Revista Forestal Centroamericana*, No. 11 año 4. <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/6921>
Sader, Steven A. y Joyce, Armond T. (1988) “Deforestation Rates and Trends in Costa Rica, 1940 to 1983”. En *BIOTRÓPICA* 20 (1):11-19.

Sage, Luis Fernando; Miriam Miranda y Ricardo Ulate (2006) *Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal Viable para Costa Rica* (ENFFV). Proyecto FAO /UICN / HOLLANDA (LNV-DK) /CCAD GCP/INT/953/NET: “Estrategias y mecanismos financieros para el uso sostenible y la conservación de bosques” Fase 1: América Latina. Caso Costa Rica: Documento de trabajo.

Subirats Joan, Knoepfel Peter, Larrue Corinne y Varone Frédéric (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencias Políticas.

Volio, Claudio A. (1951) *Memoria del Ministerio de Agricultura e Industrias*. San José, Costa Rica. MAI.

Watson, Vicente, et al. (1998) *Abriendo espacio para una mejor actividad forestal: Proyecto “Políticas exitosas para los bosques y la gente”*. 1ª. Ed. - San José, C.R.: Centro Científico Tropical.

Zurbriggen, Cristina (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1):67-83. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Legislación

Ley 4465 (1969) *Ley Forestal de Costa Rica*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Ley 7032 (1986) *Reforma de la Ley Forestal N° 4.465 de 1969 y sus modificaciones*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Ley 7174 (1990) *Reforma Integral de Ley Forestal N° 4465 de 25 de noviembre de 1969*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Ley 7575 (1996) *Ley Forestal*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Cómo citar este artículo

López López, Maximiliano (2024) “La política pública del desarrollo forestal en Costa Rica: retos pendientes”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°27: 120-151