

POLICY BRIEF

Issue
No. 3

POLICYMIX - Assessing the role of economic instruments in policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem services provision

Arreglos Institucionales del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en Costa Rica



POLICYMIX is conducting research on the role played by economic instruments in policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem services provision.

In this Policy Brief we have invited Oscar Sanchez, Director of the Costa Rican PES program, to provide his personal views on the institutional arrangements of the PES program.

POLICYMIX Policy Briefs bring work in progress to policy makers. Available online: <http://policymix.nina.no>

About POLICYMIX. POLICYMIX focuses on the role of economic instruments for biodiversity conservation and ecosystem services provided by forest ecosystems. POLICYMIX evaluates the cost-effectiveness and benefits of a range of economic versus regulatory instruments in a variety of European and Latin American case studies.

Title of project: Assessing the role of economic instruments in policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem services provision

Instrument: FP7-ENV-2009-1: Collaborative project. Small or medium-scale focused research project

Grant Agreement number: 244065

Start date of project: April 1st 2010 Duration: 48 months

Project funded by the European Commission within the Seventh Framework Programme (2007-2013)

Disclaimer

The information provided and the opinions given in this publication are not necessarily those of the authors or the EC. The authors and publisher assume no liability for any loss resulting from the use of this report.

Additional funding

This Policy Brief was published after completion of the POLICYMIX project with additional funding from PESILA-REDD project funded by the Research Council of Norway (grant no. 204058).



Finnish Environment
Institute



Arreglos Institucionales del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en Costa Rica

1 Introducción

Uno de los pilares fundamentales del pago de servicios ambientales es la institucionalidad que debe existir para lograr una ejecución eficiente y eficaz de las metas. Pero no debemos entender institucionalidad únicamente como el contar con un ente encargado de ejecutar los programas -en este caso- el PSA. También es importante reconocer los arreglos institucionales en otros temas de política que apoyan al PSA y el papel relevante de estos arreglos que se dan en el marco del programa.

Entendemos como arreglo institucional las interrelaciones que se dan entre diferentes entes con la finalidad de optimizar recursos y acciones y asegurar una adecuada transparencia del programa en general.

“El arreglo institucional es clave para alcanzar a gran escala el desempeño y los resultados de control relacionados esquemas de PSA. En la actualidad hay varios ejemplos de proyectos y programas institucionales establecidos en el mundo PSA.” (Rugnitz Tito, M 2012).

Los arreglos institucionales en todos los casos buscan dar a los programas y proyectos- y en este caso- al PSA una buena gobernanza, por lo cual es importante tener en consideración los conceptos emitidos por diferentes autores sobre este tema.

Aguilar (2006) conceptualiza la gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.

Woodhouse (1997) define la gobernanza en el manejo ambiental como “las estructuras y procesos de poder y autoridad, cooperación y conflicto que rigen la toma de decisiones y la resolución de controversias relativas a la asignación y uso de recursos, mediante la interacción de organizaciones e instituciones sociales (gubernamentales y no gubernamentales, formales y no formales).”

Querol (2002) indica que la gobernanza es “aquel sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisiones (considerando actores relevantes tanto los poderes públicos como los actores sociales y económicos)”.

El programa de Pago de Servicios Ambientales, vigente desde 1997 inicia con la promulgación de la Ley Forestal 7575 emitida en abril de 1996; ha tenido durante su evolución un marco institucional y los arreglos dentro de éste han sido muy activos y cambiantes, incorporando nuevos actores que inciden en la forma en el que programa se lleva a cabo.

Es importante resaltar que la misma Ley establece cuales son los cuatro servicios ambientales que producen los bosques y plantaciones forestales (**mitigación de gases efecto de invernadero, protección del recurso hídrico, protección de la Biodiversidad y protección de la bellezas escénicas**), define el mecanismo principal de financiamiento (un impuesto al consumo de hidrocarburos) y crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) como ente responsable de administrar y ejecutar el programa.

El presente artículo describe de manera resumida, la evolución en los arreglos institucionales, los cuales garantizan no solo una adecuada gobernanza, sino también el financiamiento, el control y la rendición de cuentas a la sociedad civil por los recursos aportados por el Estado y otros entes financieros.

El papel de las diferentes instituciones no necesariamente está referido en forma exclusiva al Pago de Servicios Ambientales, sino debemos de tener en cuenta que algunas instituciones inciden en el PSA de una manera directa o indirecta en los procesos relacionados al programa.

También se puede resaltar que PSA incide y apoya a otros programas o políticas, como por ejemplo la regularización de los títulos de propiedad, incentiva las contribuciones al sistema de seguro social, y los pago de concesiones e impuestos ligados a la propiedad. En ese ámbito de ideas, a continuación se presentan las instituciones que participan e interactúan en el programa de PSA.

2 Instituciones rectoras: establecen lineamientos de política

Planificación

Esta responsabilidad se genera en primera instancia en dos de los ministerios del Gobierno Central: el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Planificación y Política Económica. Éste último es responsable de:

- Definir una estrategia de desarrollo del país que incluya metas a mediano y largo plazo.
- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe traducir la estrategia de Gobierno en prioridades, políticas, programas y acciones.
- Coordinar, evaluar y dar seguimiento a esas acciones, programas y políticas.

El Ministerio de Planificación y Política Económica es el responsable de emitir el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2011-2014). El PND es el marco de referencia fundamental para la gestión del sector público (Gobierno Central, entes descentralizados y otros entes públicos no estatales) y la asignación de recursos, así como la construcción de agendas regionales, sectoriales, institucionales, programas de inversión pública y de cooperación internacional. Por esa razón, el PND es un instrumento que al definir objetivos, metas e indicadores de seguimiento, posibilita el monitoreo y la retroalimentación de la gestión institucional, la evolución y la rendición de cuentas, mecanismo esencial de un Gobierno democrático.

El PND tiene varios ejes de acción entre los que sobresale en relación con el tema de interés el siguiente:

- Ambiente y Ordenamiento Territorial (sectores Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y Ordenamiento Territorial y Vivienda) (Figura 1)

Forestal

El órgano rector de la Política Forestal es el **Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones** (MINAET), que es además la institución encargada de administrar los recursos de Costa Rica destinados a la protección del ambiente y afines. Este ministerio está conformado por distintos órganos desconcentrados y otros adscritos.

Como complemento al Plan Nacional de Desarrollo, y con más detalle en temas específicos en materia forestal, el MINAET oficializa el **Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) (2011- 2020)** producto de un proceso de diálogo intrasectorial e intersectorial que establece **acuerdos, coordinaciones y compromisos** concretos para poder materializar metas planteadas para los próximos diez años. Estas metas están basadas en una visión y en objetivos estratégicos que procuran la permanencia y el aumento de bosques y plantaciones forestales y, en consecuencia, la producción futura de sus bienes y servicios eco-sistémicos.

En uno de los ejes estratégicos: **Innovación y sostenibilidad del financiamiento** se establece: “El financiamiento sostenible y predecible es, quizás, uno de los elementos fundamentales en el éxito para la sostenibilidad y competitividad de un sector. A esto no escapa el sector forestal y, aunque Costa Rica ha sido pionera e innovadora en el desarrollo de mecanismos de financiamiento desde los primeros incentivos forestales hasta los actuales sistemas de crédito y pago por servicios ambientales, de esta forma se ha generado un flujo muy importante de recursos financieros hacia el sector privado, aún es necesaria la búsqueda de nuevas fuentes para ampliar la cobertura de los esquemas actuales, proporcionar la sostenibilidad financiera a los mecanismos de fomento y propiciar el desarrollo de instrumentos innovadores.

El financiamiento sostenible para aumentar la cobertura boscosa a través de regeneración natural, las nuevas plantaciones forestales y sistemas agroforestales, así como para fomentar la producción y consumo de madera de fuentes legales y sostenibles, es fundamental para consolidar el desarrollo del sector forestal. Los incentivos positivos a través de pago por servicios ambientales, crédito y otros instrumentos financieros, deberán proporcionar el financiamiento para la producción sostenible de bienes y servicios, en los próximos diez años.

Hoy en día, el país cuenta con el **FONAFIFO**, una institución de financiamiento forestal consolidada y visionaria, que genera importantes aportes al desarrollo forestal. El desarrollo de su programa de financiamiento es reconocido nacional e internacionalmente. Sin embargo, es probable que sean necesarios cambios en su actual figura jurídica con miras a convertirla en una organización aún más ágil y eficiente en beneficio del sector forestal costarricense.”

El **Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC)**, es un sistema de gestión institucional desconcentrado y participativo que integra las competencias en materia forestal, de vida silvestre y áreas silvestres protegidas, del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica. (Ley de Biodiversidad 1998).

Al SINAC, le corresponde como parte de sus responsabilidades definir conjuntamente con el FONAFIFO, el establecimiento de las áreas prioritarias donde se deben de pagar los servicios ambientales, así como apoyar en el control y monitoreo del cumplimiento de los contratos de PSA (Figura 1).

La Oficina Nacional Forestal (ONF) fue creada por la Ley Forestal N° 7575, como un ente público no estatal, con personalidad jurídica propia, con el fin de promover las actividades forestales y el uso de la madera como una fórmula válida para conservar y cosechar estos recursos, generando grandes beneficios ambientales, sociales y económicos, de impacto nacional y global. A nivel nacional, la ONF está conformada por 49 organizaciones que asocian sobre todo pequeños productores. Lo que la convierte en un foro de concertación y coordinación del sector forestal privado, con fuerte participación en la gestión de la política nacional forestal (Figura 1).

Figura 1. **Relación de Instituciones de Planificación, Financiamiento y sociedad con el PSA**

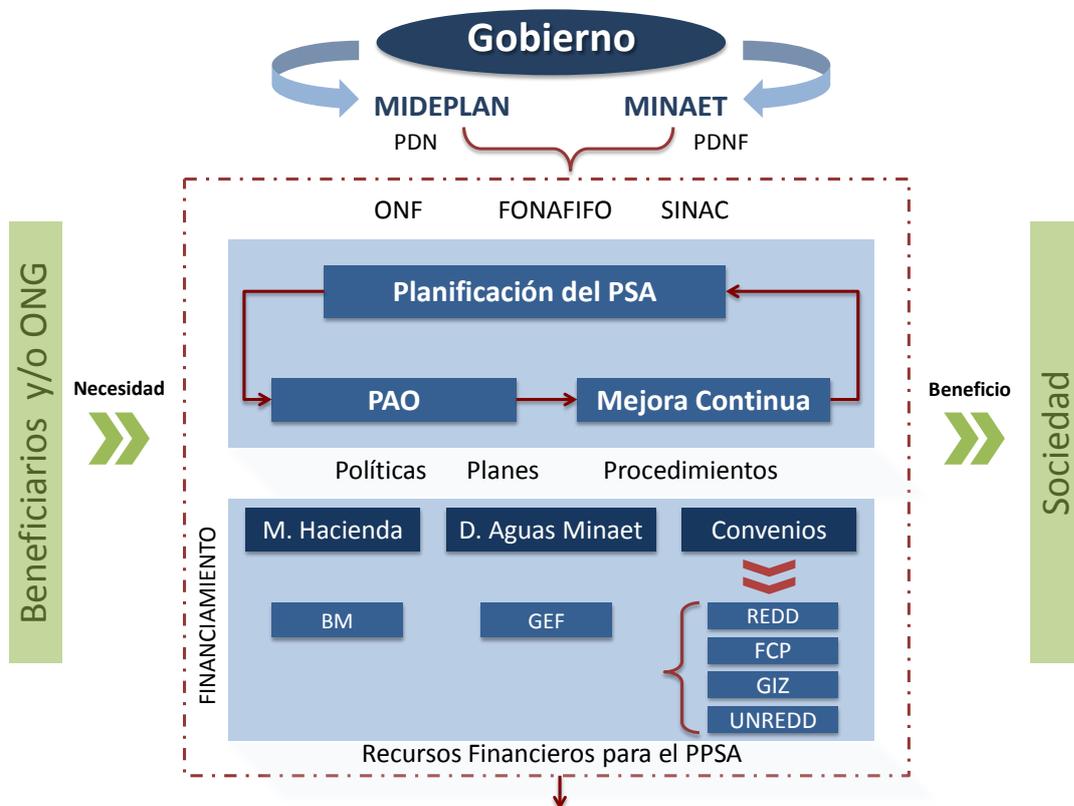




Ilustración 1. Regente forestal brinda asistencia técnica y seguimiento a proyectos PSA

Instituciones Financieras (Aportan recursos para el programa de PSA)

La misma Ley Forestal 7575, establece en su artículo 69 un impuesto al consumo de hidrocarburos; esta ingreso ha constituido hasta ahora la principal fuente de recursos para la sostenibilidad financiera del programa de PSA, generando entre \$25 a \$30 USA millones al año.

El ente responsable de la recaudación de este impuesto es la **Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)**. Esta institución incorpora esos recursos al **Ministerio de Hacienda**, que los dispone en el Presupuesto Nacional como una transferencia al FONAFIFO.

Por otra parte, la **Dirección de Aguas del MINAET** es la responsable de la administración del recurso hídrico en el país y tiene dentro de sus responsabilidades el cobro por el Canon de Aguas, del cual el 25 % de lo recaudado anualmente se transfiere al FONAFIFO para el pago de servicios ambientales. Este ingreso esto asciende a \$1,8 a \$2 millones anuales.

No obstante, es importante reconocer que los recursos provenientes del Canon de agua podrían aumentar de manera sustantiva si se logra mejorar el sistema de cobros, monitoreo, medición de las concesiones vigentes e incorporación de todos los usuarios ilegales al esquema de pagos.

Adicionalmente, dentro de las instancias que aportan recursos hay una serie de **Empresas Privadas** y **ONGs** que contribuyen de manera voluntaria recursos para la protección de bosques en cuencas, y regeneración natural en comunidades indígenas; estas empresas aportan entre \$100 mil a \$200 mil anuales.

A nivel internacional, FONAFIFO, ha contado con los aportes de recursos financieros por dos vías, aportes no reembolsables y empréstitos.

En el caso de los aportes no reembolsables, sobresale el de KfW Bankengruppe (Banco de Crédito para la Reconstrucción), que es un banco alemán, que aportó a través de un proyecto específico €10.2 millones, para cofinanciar el 70 % de los pagos de servicios ambientales en la región norte del Costa Rica.

En esta misma categoría también son relevantes los aportes del **Fondo Mundial para la Conservación del Medio Ambiente (GEF)** por sus siglas en inglés, que apoyó con \$8 millones en el marco del proyecto Ecomercado I y \$10 millones en Ecomercados II. Estos aportes están dirigidos a la protección de la biodiversidad.

Precisamente con el **Banco Mundial**, en el marco de esos dos proyectos, el país recibió por la vía de empréstitos \$33 millones en Ecomercados I y \$30 millones en Ecomercados II. Estos fondos constituyeron el aporte nacional para el financiamiento del programa y apoyaron la protección de recursos hídricos, la movilización de recursos a zonas de índice de desarrollo social bajo, y acceso a PSA de grupos indígenas y pequeños productores al PSA.

Costa Rica ha insistido ante la Convención Mundial sobre Cambio Climático de la importancia de reconocer los esfuerzos de los países no solo en recuperar la cobertura forestal a través de iniciativas como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que por su nivel de complejidad ha generado incertidumbre respecto a sus bondades.

Esta situación ha impulsado a buscar soluciones internas como emitir a nivel nacional las Unidades Costarricenses de Carbono (UCCs). Costa Rica logró mediante la iniciativa **REDD**, el financiamiento por parte del **Fondo Cooperativo de Carbono (FCPF)**, el financiamiento de su Propuesta para la Preparación de Readiness (ER –PIN) , (\$200 mil). Una vez aprobada, esta propuesta posibilitó el acceso al país a otros recursos siempre para terminar el diseño de la estrategia REDD. También se tienen \$3,6 millones del **FCPF**, \$1,7 Millones de **GIZ Alemania**, para el desarrollo e implementación del plan de Monitoreo y Verificación (MRV) así como \$0,25 millones de **UNREDD de Naciones Unidas** para financiar el sistema Nacional de Salvaguardas de REDD.

Estas iniciativas permitirán a futuro captar del mismo **FCPF** hasta \$60 millones, para cofinanciar el programa de PSA pagando por: Área adicional de PSA para Deforestación Evitada Bosque Viejo, Área adicional de PSA para Deforestación Evitada en Regeneración Media, Área adicional de PSA para Captura de Carbono mediante Inducción de Regeneración Temprana, Área adicional de PSA para Captura de carbono mediante establecimiento de Plantaciones Forestales (Figura 1).

Instituciones Contraloras

En esta categoría resalta el papel de la **Contraloría General de la República (CGR)**, la cual ejerce su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública, u órganos públicos costarricenses dominados mayoritariamente por estos, o sujetos a su predominio legal, o cuya **dotación patrimonial y financiera** esté dada principalmente con fondos públicos costarricenses.

Cabe destacar que la CGR -como responsable del buen uso de los recursos públicos que administra el FONAFIFO- ha ejercido una constante supervisión del Programa en dos líneas: una en la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios dedicados al programa de PSA. La otra en la vigilancia del buen uso de los recursos mediante el análisis del cumplimiento de metas e impactos del programa de PSA (ambientales, económicos y sociales), así como la efectividad en la gestión institucional.

Complementaria a esta función está la **Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP)**, órgano ejecutivo de la Autoridad Presupuestaria (ente colegiado compuesto por los jefes de los Ministerios de Hacienda y Planificación y un ministro designado por el Presidente de la República) que se orientan a contribuir en el uso racional de los recursos públicos.

En el campo del ejercicio profesional **Colegio de Agrónomos y Forestales (CIAF)**, es un ente público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, creado para ejecutar fundamentalmente labores de control y supervisión del ejercicio profesional en el campo de las ciencias agropecuarias y forestales, en protección y beneficio de los usuarios de los servicios brindados por los profesionales de dichas ciencias. El Colegio supervisa principalmente el buen uso de la Fe Pública que la Ley Forestal 7575 otorgó a los Regentes forestales (Figura 2).

Instituciones relacionadas con la Seguridad Jurídica de la Tierras

En esta línea se destacan el Registro Nacional, como ente de servicio al público, que cumple una tarea primordial dentro de la función pública costarricense, en su carácter de institución garante de la seguridad de los derechos que en él se encuentran inscritos, así como el dar publicidad, ante la comunidad, sobre estos derechos. La Institución dispone de diversos medios para que los diferentes registros tengan la información dispuesta y que esta sea pública, sin más limitaciones que las que se requieran para proteger su seguridad.

Respecto al programa, el Registro además de suministrar la información sobre el estado legal de las tierras, una vez que se formalizan los contratos de PSA, los inscribe como una afectación registral sobre cada inmueble para dar publicidad jurídica a la existencia de los mismos.

Complementario al Registro, está el Catastro Nacional que tiene la responsabilidad de ofrecer la representación y descripción gráfica, numérica, literal y estadística de todas las tierras comprendidas en el territorio nacional. Calificar e inscribir los planos de agrimensura, producto del ejercicio liberal de los profesionales autorizados por Ley. Este complemento permite tener para cada Inscripción registral un plano catastrado asociado, lo cual da al programa de PSA, la ventaja de poder estimar

mediante las herramientas tecnológicas actuales con mucha precisión el área sujeta a cada contrato Cabe resaltar que el catastro no se ha completado todavía en zonas rurales fuera de las ASP.

Complementario a esta dos instancias existe el **Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)**, que dota de tierras a las personas que la solicitan, quienes para ser elegibles como beneficiarios, deben cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento de Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras.

Esta labor es dirigida por el Área de Selección de Familias como una extensión del Departamento de Formación de Asentamientos Campesinos, que se encarga de velar por la aplicación del Reglamento de Selección y Asignación de Solicitantes de Tierra (Figura 2).

Instituciones de Bienestar Social

La relación del programa PSA con la Caja **Costarricense de Seguro Social (CCSS)**, está orientada a que ningún beneficiario del programa, pueda serlo, si no se encuentra al día como patrono con esa institución. Con esto se logra que los trabajadores de los proyectos de PSA se garanticen el acceso al sistema de asistencia de salud pública que funciona en el país y que el patrono aporte parte de los recursos para el régimen de jubilación.

Igualmente, y por la conveniencia respecto al porte de recursos que capta el programa del Canon de Aguas, ningún beneficiario puede recibir los pago del PSA, si no está al día con las obligaciones de la concesiones para el uso del recurso hídrico otorgadas por la **Dirección de Aguas del MINAET** (Figura 2).

Aunque el FONAFIFO no es una institución de bienestar social propiamente dicha, el PSA no le paga los beneficios del programa a Sociedades Anónimas que no se encuentren al día con el pago de impuestos, lo cual busca hacer valer el principio de no pagar con recursos del Estado a personas o empresas morosas con el mismo.

Por su lado, las Asociaciones de Desarrollo integral de las Reservas Indígenas (ADIRIS), realizan la gestión de participación de las 21 de 24 de las comunidades indígenas del país en el PSA, presentando los requisitos, procurando la asistencia técnica, y las regencias, que posibilitan a estas comunidades obtener el beneficio del programa, lo que se ha convertido en los últimos años en la principal fuente de recurso para muchos de los pueblos indígenas costarricenses. Esto se hace más evidente por tener varias leyes que restringen sus posibilidades de hacer uso de los bosques de los territorios indígenas: Madera no procesada (Ley Indígena), plantas (Ley de Biodiversidad) Caza (Ley de Vida Silvestre).



Ilustración 2. Capacitación sobre PSA en comunidades indígenas a cargo de FONAFIFO

Academia

En Costa Rica el programa de PSA, ha contado con el apoyo de instituciones de educación superior como universidades **estatales**, **universidades privadas**, **centros de posgrado (CATIE, INCAE)**, centros de formación técnica, investigando diferentes tópicos relacionados con valoración de los servicios ambientales, los impactos, los procesos de priorización, entre otros.

Esta participación se da en el marco de convenios formales entre los centros de educación y el FONAFIFO, o a través de investigaciones para las que se contratan como consultoría diferentes tópicos de investigación. Así mismo, en muchos casos estudiantes interesados en diversos temas relacionados con el PSA, han desarrollado diversas investigaciones relacionadas con el programa para optar a diferentes grados académicos y que por su naturaleza proveen información que de otro modo sería muy caro y difícil de obtener (Figura 2).

Figura 2. Relación de Instituciones Contraloras, Tenencia de Tierras, Bienestar Social, Academia con el PSA



Institución Ejecutora

El FONAFIFO es la institución que articulando las interrelaciones con todas las instituciones antes citadas ejecuta el programa de PSA. Esta institución se clasifica como un órgano de desconcentración máxima dentro de la estructura organizativa de la Administración Forestal del Estado. La Ley 7575, le da autonomía relativa, al darle personería jurídica instrumental, de tal manera que queda autorizado para realizar cualquier tipo de negocio jurídico lícito no especulativo o requerido para la debida administración de los recursos de su patrimonio, incluyendo la constitución de fideicomisos.

El objetivo de su creación es financiar para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de reforestación, forestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales.

El FONAFIFO, también capta financiamiento para el pago de servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales.

El objetivo de su creación es financiar para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de reforestación, forestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales.

El FONAFIFO, también capta financiamiento para el pago de servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales.

El pago de servicios ambientales administrado inicialmente por SINAC y FONAFIFO, a partir de 2003 sólo por esta última institución ha realizado la formalización de más de 10,000 contratos que abarcan 865,684 has (Cuadro 1) y 4 millones de árboles establecidos en la modalidad de SAF.

Cuadro N°1 Áreas en has y árboles sometidos al Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) del FONAFIFO en el período 1997-2011

	Protección de Bosque (has)	Manejo de Bosque (has)	Reforestación (has)	Plantaciones Establecidas (has)	Regeneración Natural (has)	Total has	Sistemas Agroforestales (SAF, árboles)
1997	88,830	9,325	4,629	-	-	102,784	-
1998	47,804	7,620	4,173	319	-	59,916	-
1999	55,776	5,125	3,156	724	-	64,781	-
2000	26,583	-	2,457	-	-	29,040	-
2001	20,629	3,997	3,281	-	-	27,907	-
2002	21,819	1,999	1,086	-	-	24,904	-
2003	65,405	-	3,155	205	-	68,765	97,381
2004	71,081	-	1,557	-	-	72,638	412,558
2005	53,493	-	3,602	-	-	57,095	513,684
2006*	19,972	-	4,586	-	279	24,838	380,398
2007*	60,567	-	5,070	-	755	65,638	541,531
2008	66,474	-	4,083	-	1,660	72,217	656,295
2009	52,017	-	4,017	-	1,500	57,535	370,187
2010	59,644	309	4,185	-	1,274	65,414	536,839
2011**	65,527	478	3,895	-	2,309	72,211	594,883
Total	775,623	28,854	52,935.40	1,248	7,779	865,684	4,103,756

Fuente: MINAET, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). www.fonafifo.go.cr, mayo 2012

Discusión

Como se detalló, el programa de Pago por Servicios Ambientales se da en el marco de la interacción de varias instituciones de diversas índoles, no obstante, el FONAFIFO, ha logrado coordinar de manera adecuada ese accionar, para lograr ejecutar de manera más que satisfactoria dicho programa.

De la evolución que se ha dado alrededor de esas relaciones institucionales vale destacar que, en un inicio (1997-2002), el programa de PSA era ejecutado conjuntamente por el SINAC, que era el responsable de seleccionar a los beneficiarios, formalizar los contratos de PSA y realizar el control y seguimiento.

Posteriormente, durante la implementación del proyecto Ecomercados I, al realizar una evaluación del cumplimiento de metas, especialmente en lo relacionado con la verificación de áreas prioritarias (consolidación de Corredores Biológicos), las autoridades ministeriales deciden dar toda la responsabilidad de la ejecución del programa al FONAFIFO, lo cual hasta esa fecha se limitaba únicamente a tramitar los pagos.

Este cambio además delimitó las funciones para que el SINAC continuara estableciendo las prioridades del PSA en función de las políticas de conservación nacional y ejerciendo algunas labores de control del cumplimiento de los contratos de PSA.

Este viraje también obligó al FONAFIFO a crecer, en el tanto se hizo necesario el desarrollo de una estructura de regionalización mediante la apertura de nueve oficinas regionales, responsables de la recepción de toda la documentación aportada por los solicitantes la formalización de los contratos y su posterior seguimiento. Este control y seguimiento se complementa con la labor encargada el Departamento de Control y Monitoreo de la Dirección de PSA, que funciona a nivel nacional desde la estructura central del FONAFIFO.

En el marco de la evaluación permanente que tiene el programa es necesario analizar si este cambio que se dio a partir de 2003, debe ser aún más profundo, otorgando quizás al FONAFIFO potestades como la fijación total de prioridades y la responsabilidad total de control y monitoreo, actividades hasta ahora compartidas con SINAC.

Es destacable también la capacidad y facultades que ha tenido el FONAFIFO, para captar recursos complementarios a los del presupuesto ordinario de la República, aprovechando oportunidades dentro de lo que es el mercado voluntario de servicios ambientales, así como la creación de instrumentos financieros novedosos como la tarjeta verde y el eco marchamo, además de todas las posibilidades derivadas de la iniciativa de carbono neutralidad a la que el país pretende llegar en el año 2021.

Conclusiones

A pesar de darse en un marco complejo, la buena demarcación de ámbitos y responsabilidades ejercidas por las diferentes instituciones que interactúan alrededor del PSA, han hecho que el programa sea exitoso.

Lo anterior se debe también a la existencia de un marco legal que tiene sus interacciones pero que igualmente regula de tal manera que cada institución tiene bien demarcada sus responsabilidades y plazos para ejecutarlas.

Siempre existe la posibilidad de mejora y para esto es importante tener un programa de evaluación permanente, en el cual necesariamente habrá que desarrollar más y mejores indicadores de éxito del programa, esto con el fin de poder rendir siempre de manera transparente cuentas a la ciudadanía y a otros entes financieros, sobre los recursos confiados el FONAFIFO para financiar el PSA.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, LF. 2006. Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica. México DF, MX. 500 p.
- Asamblea Legislativa, CR. 1996. Ley Forestal 7575, 16 abril de 1996. Núm. Gaceta: 72. Núm. Alcance: 21.
- Asamblea Legislativa; CR. Ley de Biodiversidad No 7788, 30 abril de 1998. La Gaceta N° 101 del 27 de Mayo de 1998.
- Contraloría General de la República, Costa Rica 2012 <http://www.cgr.go.cr/>
- Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica Plan .Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora. 2010 Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones Costa Rica. Plan Nacional de Desarrollo Forestal: 2011 - 2020 / Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones, MINAET 2011
- Oficina Nacional Forestal, Costa Rica 2012 <http://oficinaforestalcr.org>
- Querol, C. 2002. Gobernanza para un desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis. 11p. In Conference of Governance on Protected Areas and Institutions in the Mediterranean Region. 29-30 November/December de 2002. Parque Natural del Garraf. Barcelona, ES.
- Rugnitz Tito, M 2012 Arranjos Institucionais Orientaciones el desarrollo del panel Arreglos Institucionales IV Congreso Iberoamericano de Pago por Servicios Ambientales. (Sin publicar)
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria <https://www.hacienda.go.cr>
- Woodhouse, P. 1997. Governance and local environmental management in Africa. Review of African Political Economy 24:74. 537-547p.

