

Capítulo I

Participación ciudadana para el fortalecimiento democrático en lo ambiental: ¿entre la eficacia y el conflicto?

1.1-Introducción, problemática y metodología de investigación

Hoy a; los gobiernos de las repúblicas se les presentan grandes retos para gobernar. La constante preocupación se centra en cómo mantener la paz social, las formas de gobernar y cómo enfrentar el fenómeno de la globalización a la cual asistimos hoy, sin el mayor perjuicio a la ciudadanía.

Socialmente hablando, la preocupación gira en torno a cómo afrontar los males socioeconómicos y de desigualdad en la distribución de los ingresos, que ni los gobiernos de turno ni el sistema capitalista y el régimen democrático, han logrado desaparecer. Específicamente, me refiero; al hambre, al analfabetismo, la pobreza y algunas de las enfermedades. De éstas varias fueron erradicadas en el pasado (como el dengue p.ej.) pero hoy vuelven a preocupar a la sociedad y los gobiernos. Unido a esto, en materia ambiental, las consecuencias, se anuncian como catastróficas; el desgaste de la capa de ozono, el cambio climático, la degradación de los suelos, la deforestación, la contaminación del agua subterránea y superficial por agroquímicos y aguas residuales, y la pérdida de biodiversidad, son, entre otras, las problemáticas que se perciben en la actualidad y que ponen en preocupación latente a las diversas instancias organizativas de la sociedad.

En la práctica, esta problemática trae, por un lado, la inactividad de algunos sectores de la sociedad, los cuales a veces, huyen, enmudecen o minimizan tales males; por otro lado, existen otros que se comprometen a brindar “parte de su tiempo y esfuerzo para empezar a colaborar en la solucionar de tales males”, pero tropiezan con el inconveniente, de que no tienen herramientas y apoyo irrestricto de las instituciones nacionales o locales.

Esto hace que se caiga en la desesperanza e inacción social. Pero, también, se debe tomar en cuenta que, esta situación, es debida a nuestro modelo de administración que por muchos años se ha desarrollado, basado en una toma de decisiones desde la *centralidad*. Es decir, el poder de las decisiones se ha concentrado y decidido desde el *centro* hacia la *periferia* o desde *arriba* hacia *abajo*, dejando poco espacio para que las diferentes instancias organizativas participen, diseñen y construyan su futuro.

Sin embargo, esta lógica centralista no ha solucionado la situación descrita, pues más bien, esta forma de administración es cada vez menos eficaz y eficiente.

De ahí que el modelo centralista manifiesta rasgos que muestran un posible colapso. Y ante eso, la alternativa para la solución que se perfila, tiene que ver con la forma de organizar el ejercicio del poder y por ende de realizar los esfuerzos necesarios para experimentar nuevas formas de convivencia social y con el ambiente. Esta reorganización debe desarrollar acciones a partir de estrategias que involucren a la ciudadanía, y que a su vez sirva para potenciar acciones locales. Colateralmente, esa reorganización debe conducir hacia un proceso que desarrolle acciones para consolidar la descentralización de las actuales estructuras administrativas. Es decir, el poder y la toma de decisiones deben diseminarse y estar más cerca de los beneficiarios; es decir, de los y las costarricenses que conviven a diario con sus problemas e inquietudes y que cuentan con iniciativas y proyectos novedosos para su bienestar.

Una cercanía de las estructuras de poder y decisión permitirán el más expedito acceso de las diferentes manifestaciones de la sociedad civil a los procesos de decisión para desarrollar acciones, que impacten, positivamente, en sus necesidades y que exija transparencia y control de los actos que realiza la institucionalidad pública y sus funcionarios/as.

La presente investigación que he denominado *Participación ciudadana desde lo ambiental para el fortalecimiento democrático: ¿entre la eficacia y el conflicto?*,

estudió, por un lado, las diferentes teorías que existen sobre las diferentes maneras de ejercer la democracia y el grado de participación que se da en cada una de esos regímenes, para luego, a la luz de ese estudio teórico, contraponer las oportunidades que tenemos en Costa Rica en el marco de lo que se ha llamado régimen democrático representativo. Por otro lado, tratar de hacer un examen de la realidad participativa que se tiene en lo ambiental. En tal sentido, se indagó tanto en el ámbito municipal como en el ministerial. Específicamente, las municipalidades y el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) por ser las instituciones más directamente relacionadas con la materia; las primeras rectoras de la política local, y el segundo como ente rector de la política ambiental costarricense.

Desde la parte ciudadana, se trabajó con cuatro Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA) programa creado por el MINAE, pero de acción local. En el ámbito municipal, tres Comisiones Ambientales Municipales (CAM) y en el ámbito de las Organizaciones No Gubernamentales, la FECON y tres organizaciones que intervienen en la gestión ambiental nacional.

El documento que aquí se presenta se compone de diez capítulos, a saber:

- 1) El primero, compuesto por la presente introducción, la problematización, las preguntas y objetivos que nos propusimos desarrollar y buscarle respuestas.
- 2) El segundo, conformado por el desarrollo del marco teórico, enmarcado en las diferentes maneras de ejercer el régimen democrático.
- 3) El tercero, sobre el contexto que da origen a la institucionalidad analizada; el MINAE y las municipalidades. Del mismo modo, la descripción de las CAM, los COVIRENA y las organizaciones no gubernamentales analizadas. De ellas se construirá en torno a lo que se piensa y lo que se ha escrito desde su seno, respecto a la participación ciudadana.
- 4) Un cuarto capítulo sobre la percepción que tienen las personas entrevistadas del MINAE respecto a la participación ciudadana como condición necesaria para el fortalecimiento democrático.

- 5) Un quinto capítulo, sobre la percepción que tienen las CAM, respecto a la participación ciudadana como fortalecimiento democrático.
- 6) Un sexto capítulo, acerca de la percepción que tienen los COVIRENA analizados respecto a la participación ciudadana como fortalecimiento democrático.
- 7) Un séptimo capítulo, la percepción que tienen las organizaciones no gubernamentales analizadas sobre la participación ciudadana como fortalecimiento democrático.
- 8) Un octavo capítulo, que se titula “El sistema democrático representativo costarricense: ¿Se fortalece o se debilita?”. Este reúne las apreciaciones de todos los sujetos de estudio respecto a los peligros que se pueden tener, para la continuidad del sistema democrático, ante la ausencia de participación ciudadana. De la misma manera se expone, un cuadro sinóptico y de comparación de las diferentes instancias de organización analizadas, aspectos coincidentes o no y que hacen la diferencia para su influencia e impacto en las políticas públicas ambientales.
- 9) El noveno capítulo que refiere a las conclusiones o lecciones aprendidas que nos dejó la investigación, además de las recomendaciones que podemos hacer con el propósito de que se mejoren las condiciones a fin de poder avanzar hacia un sistema de gobierno más participativo, como un importante insumo para el fortalecimiento democrático y la gestión participativa ambiental.
- 10) Finalmente, en el décimo capítulo se exponen los anexos que sirvieron como insumo y herramientas necesarias para llevar a cabo esta investigación, y la exposición bibliográfica utilizada en ella.

Esta investigación contribuirá a la discusión, análisis y conocimiento de los aspectos claves que dificultan avanzar con el tema participación ciudadana en lo ambiental, las características de los sujetos investigados, pero particularmente, servir de insumo para enriquecer los procesos institucionales y comunales que traten de consolidar la participación ciudadana en nuestro régimen democrático representativo, además de

impulsar los pasos para que se avance desde una democracia representativa a una más participativa.

De cara al MINAE, se pretende contribuir en el desarrollo de una posición más clara sobre el tema, a partir de la evaluación y superación de las deficiencias institucionales respecto al tema, de manera que se ejecuten políticas claras y específicas. Por su parte, el insumo en relación con las municipalidades radica en que el análisis que aquí se hace pueda servir como motor impulsor de la motivación para abocarse hacia el perfeccionamiento y la ampliación de las relaciones con la ciudadanía y sus organizaciones. Estas afinarán sus estructuras organizacionales e incentivarán los esfuerzos para incidir cada vez más en la toma de decisiones participativas. Con los diferentes contextos, debemos afrontar costumbres, inercias y fuerzas que se aferran al pasado. Pero también, lo mejor de esto, es que muchos funcionarios/as, instituciones y grupos organizados de la ciudadanía, ya se encaminan hacia ese nuevo rumbo para alcanzar procesos estables y en pleno desarrollo, en donde esta investigación sería un aporte importante para saber como redireccionar sus políticas y esfuerzos.

I.2- Cuál fue el problema detectado y las herramientas metodológicas que se utilizaron para desarrollar la investigación.

A partir de las dos últimas décadas se ha percibido un aumento progresivo en la incapacidad de las instituciones para atender lo que la ciudadanía quiere. Por un lado, se percibe una ineficacia y lentitud institucional (calidad, eficiencia y eficacia) para resolver un problema o prestar un servicio; por otro, se han creado espacios legales para que la ciudadanía participe, los cuales son poco eficaces en participación (cantidad de personas) como en lo que ahí se decide (calidad de lo que se decide e influencia política). Aunado a lo anterior, no existe el estímulo y los recursos necesarios desde la institucionalidad para dinamizar la participación ciudadana. En su conjunto, esta situación ha servido para que la ciudadanía organizada desestime participar en los asuntos públicos y más bien haya una propensión a deslegitimar la

presencia o existencia institucional que el régimen democrático-representativo establece.

En esta investigación se trabajó con tres instancias organizativas que promueven la participación ciudadana desde lo ambiental. Desde el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) existen varias instancias para que la ciudadanía organizada pueda hacer efectiva la participación ciudadana para la gestión y vigilancia ambiental. De estas instancias, se estudió a los *Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA)*. Desde las municipalidades, se estudiaron las *Comisiones Ambientales*, cuya labor es de brindar una asesoría y colaboración con el Concejo, en la ejecución de proyectos relacionados o que puedan impactar medio ambiente. Por último, las *organizaciones ambientalistas*, agrupadas en la Federación Costarricense de Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales (FECON).

El interés estuvo dirigido a la búsqueda de información documental y de primera mano que permitiera conocer los aspectos que afectaban o beneficiaban el desarrollo de la participación. De la misma manera el poder caracterizar y analizar lo que se pensaba, sobre este tema, en la institucionalidad y en las diferentes instancias organizativas. Además, conocer que características presentaba el engranaje cotidiano y el desarrollo de acciones que realizaban, éstas representaciones sociales, para tratar el tema de la participación ciudadana en democracia con respecto a la gestión ambiental.

I.2.1-Lo que se identificó como problema en cada uno de los sujetos investigados.

a-Los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA)

Los COVIRENA, creados para coadyuvar al Ministerio, su regulación y sustento legal esta dado por ley¹, pero su desempeño en la gestión ambiental en el ámbito local se debate, por un lado, entre el apego institucional y la autonomía que se supone que debe tener la acción ciudadana.

Por otro lado, la labor que desarrollan no logra ser eficiente y representativo comunamente, quizá por aspectos que obedecen tanto a las formas de organización como a la falta de apoyo y ausencia de educación ambiental. Con el MINAE, se logró determinar que la manera de relacionarse generó y sigue generando problemas para su accionar. Estos se manifiestan en la práctica en dos sentidos: la parte institucional; es decir, el quehacer práctico de aquellos no se comprende, se dificulta tener una clarificación en cuanto a las competencias, manera de trabajar y metas por alcanzar, poca coincidencia en las jornadas laborales (horas y días de servicio) que son decididas y programadas institucionalmente, en contraposición a las establecidas desde la ciudadanía organizada.

Esta falta de coordinación y acuerdo hace que se tenga poca incidencia en la toma de decisiones, o lo que opinan y proponen no es vinculante para el Ministerio en sí o las oficinas regionales.

Además, otras causas de conflictos que presentaron estas instancias organizativas y la institucionalidad, surgen cuando se establecen las prioridades de trabajos por realizar, sin tomar en cuenta las necesidades e interés de los beneficiarios de una comunidad determinada, pues, en ocasiones, se han tenido acciones que se programan unilateralmente desde el Ministerio y las municipalidades, manifiestos en el tipo de permisos que se dan para el uso de los recursos naturales y el poco seguimiento durante la ejecución de estos, en lo referente a lo forestal, vida silvestre, tajos, minas, agua, roles de vigilancia, etc.

Asimismo, en el ámbito de legislación, surge la misma problemática. Es decir, un aspecto es lo que se contempla en la Ley, lo cual se diseña en la institución y otra es lo que la ciudadanía piensa que debe ser tal acción legislativa². El interés estuvo

¹ Artículo 15 de la Ley de Vida Silvestre N°.7317 de 1993.

² Por ejemplo, el MINAE legisla a favor de hacer un uso “sostenible” de la vida silvestre y crea una ley, sin embargo, según los COVIRENA, esta posibilidad permite el abuso y el mal uso de los recursos naturales. Son del criterio de que si el Ministerio no tiene suficiente personal para vigilar y exigir el buen cumplimiento de la Ley no debería extender permisos. Y esta lógica es la que se debate a diario para todas las obligaciones que debe cumplir la institución. Si se justifica la ineficacia de atención por no tener suficiente personal, vehículos, presupuesto, etc.,

entonces, en conocer de mejor manera estas características para tener una visión clara en cuanto a, capacidad de desenvolvimiento presente y futuro en el tema de la participación.

Antes del año de 1995, los inspectores adhonórem no tuvieron mucha relevancia en aquello para lo que fueron creados (coadyuvar, colaborar, participar, coordinar para realizar la gestión ambiental). Los funcionarios del Ministerio veían a los inspectores adhonórem (voluntariado) como una suerte de competencia para el *accionar libre y autónomo, sentían una vigilancia en su quehacer*. Esto también generó muchos problemas que entorpecieron la comunicación entre ambos actores, con lo cual hubo pérdida de importancia y acciones en relación con el proyecto como tal.

Después de 1995, se hizo un trabajo intenso para establecer contactos con los inspectores/as adhonórem, en adelante llamados *Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA)*, para motivar una reorganización interna de éstos y los funcionarios/as del Ministerio en el país, perdida hasta el momento.

Aunque se experimentó una mejoría de relación entre los comités y algunas oficinas del Ministerio para reactivarlos, se debe decir, que en términos generales, en la instancia ministerial se siguió percibiendo a los comités como *“mano de obra barata y como vigilantes de la gestión (buena o mala) de los funcionarios/as”*³. Tradicionalmente, se encargó a los comités realizar las actividades cotidianas más duras y difíciles o se dejó bajo responsabilidad de los comités situaciones o problemas ambientales que comprometían la integridad y seguridad de los que participaban.

entonces que no se regule la utilización de los recursos y que no se publiquen leyes que no se cumplen en la práctica.

³ El llamado a la participación desde el Ministerio se justifica a la falta de personal, no a una acción que es importante para una mejor gestión de la función pública o al menos para consensuar intereses o buscar alternativas y respuestas conjuntas a los problemas ambientales y de uso de los recursos naturales.

Por lo tanto, desde esta concepción de entender la “participación”, los funcionarios destacados en las áreas de conservación, dejaron de ejercer ciertas acciones de educación ambiental y recorridos en el campo, tal como lo requiere una vigilancia ambiental continua. De igual manera, las personas de la comunidad dejaron de colaborar. Esto trajo como consecuencia que los problemas ambientales se agudizaran.

En adelante, se siguió pensando, por parte de los funcionarios/as ministeriales, que los COVIRENA, deberían del todo, estar supeditados, a las decisiones que tal personal tomara. Es decir, el pensar era que los comités no podían ni tenían la capacidad y potestad de actuar por sí solos. Esta posición se contraponía a lo que, en este momento, la coordinación del programa⁴ tenía en mente, dentro del contexto de una amplia participación y trabajo comunitario. Posición también que coincidía en lo que los comités querían y venían realizando, en cuanto a organización comunitaria para la vigilancia y gestión de los recursos naturales.

b- Las Comisiones Ambientales Municipales (CAM)

En el régimen municipal, las comisiones ambientales⁵ corren la misma suerte; es decir, son instancias de organización social, compuestas por vecinos y vecinas, que llegan a servir a la instancia municipal, por elección popular y por un período de cuatro años. En su gestión tienen la tarea de representar a las diversas comunidades y sus intereses.

Esta conformación se contempla en el Código Municipal de 1998. Aquí se establece que son parte del Concejo, y que su función es de asesoría para que los proyectos de desarrollo y las obras públicas y privadas, en general, tengan el menor impacto ambiental posible. Además, son colaboradores del Concejo para generar procesos en donde se adquiera conciencia ambiental, que busque dar respuesta a los

⁴ A partir de 1998 se crea la Dirección de Sociedad Civil como una dependencia más del MINAE y quien alberga la coordinación del programa.

⁵ En el artículo 49 del Código Municipal y Legislación Conexa (1998:30), se estipula la creación de las comisiones de asuntos ambientales. San José, 1999.

problemas locales de esta índole. Lo anterior tiene un inconveniente, pues para su accionar dependen de las decisiones que tome el mismo Concejo en pleno o de la mayoría; esto muchas veces no ha sido tan positivo, pues dentro de las decisiones de la municipalidad, en algunas ocasiones, intervienen intereses “económicos” en los proyectos de desarrollo y urbanísticos que se quieren desarrollar. Esto es causante de una mala relación con el Concejo y la estructura administrativa municipal.

Además, esta situación no siempre va de la mano de la sostenibilidad del ambiente. Entonces, la cotidianidad de su accionar se debate entre dos posiciones: Por un lado, las comisiones poseen una conciencia ambiental, participativa y de desarrollo sostenible; por otro lado, la municipalidad (Concejo y oficinas administrativas) en aras del desarrollo económico y generación de ingresos municipales, aprueba proyectos que no contribuyen con la sostenibilidad, ni ambiental, ni socialmente. De tal forma, que esto se convierte en una disyuntiva y causa que entorpece el accionar de las CAM. De la misma manera, la ausencia presupuestaria para realizar actividades de gestión ambiental y los aspectos de índole político (partidistas) interfieren también, los cuales no escapan a ello por la naturaleza municipal. La investigación analizó y caracterizó esos tropiezos y sobre todo lo que piensan estas comisiones del Concejo y la estructura municipal con respecto a la gestión ambiental y la efectiva participación de las estas, fue el norte que guió este caso particular.

c- Las organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales tienen un desenvolvimiento más autónomo para realizar sus quehaceres, pues son producto de una iniciativa “privada” y de consenso de intereses de un grupo de personas. Se basan en la atención de problemáticas y desarrollo de proyectos, en lo local, regional o nacional. Estas tienen su reglamento, personería jurídica y plan de trabajo, pero por la labor que desempeñan en la “dinámica de la gestión ambiental” tienen un vínculo intrínseco, en primera instancia con la institución rectora del ambiente en Costa Rica, en este caso con el MINAE, y en segunda instancia con las municipalidades.

Por esta forma de relación, pasan también otras dificultades para desarrollar su trabajo, como las otras dos formas organizativas, pues constantemente hacen presión y crítica al Gobierno Central y las instituciones por el modelo de gestión ambiental que realizan, misma que consideran que promueve el agotamiento de los recursos naturales y la calidad de vida.

De tal forma que, desde la dirección central de la FECON, creada desde 1994, y de otras organizaciones y ONG afiliadas, se vive un conflicto permanente con la institucionalidad, en el sentido de que no se coincide ni existe compatibilidad en la manera de ejercer la gestión ambiental participativa y en la toma de decisiones que la centralidad institucional pone en práctica.⁶

Con estos actores sociales se caracterizó y se dio sentido a la situación en que se encontraba este accionar por la convergencia o no de intereses, en cuanto a la manera de llevar a cabo, en el marco de la institucionalidad, la gestión ambiental. Pareciera que existe confusión, por la poca práctica y programación de procesos participativos, el tipo de proyectos de desarrollo que se aprueban y su impacto ambiental hace que se provoque constantemente fricciones⁷ con el MINAE y las municipalidades, lo cual perjudica que se armonice un estilo de desarrollo equitativo.

Para la FECON y las ONG que trabajan en el campo ambiental, el cuidado, vigilancia y uso racional de los recursos naturales debe caracterizarse siempre por beneficiar a

⁶ Por ejemplo, recurso de amparo interpuesto contra el MINAE, por ampliar explotación forestal en la Zona Marítimo Terrestre. Además, la oposición permanente al proyecto Ecoturístico Papagayo. El proyecto prohíbe el acceso libre de ciudadanos/as a las playas que están bajo dominio del proyecto. Siendo las playas y los recursos naturales, todavía legalmente bienes estatales y por tanto de la ciudadanía, un proyecto privado se apropia y la institucionalidad, en cuenta el MINAE, no hace nada por defender esos recursos (Rojas y Cárdenas, de la FECON, 2004).

⁷ La prioridad del Ministerio es dar permisos de cacería, forestales, de explotación de tajos y extracción de materiales y aprobar estudios de impacto ambiental, no siempre objetivos y de respeto a la naturaleza. Pero queda poco tiempo y personal para coordinar con la sociedad civil, y el mejor de los casos cuando se designa a alguien para esa tarea no está capacitado para relacionarse, entender como es y debe ser la “participación social” para llegar a escenarios de trabajo conjunto con determinado comité u organización social. La municipalidad, por su parte, no toma en cuenta a los ciudadanos/as en el momento de planificar su gestión local. Y desde las municipalidades el factor “político” condiciona las acciones y proyectos por realizar por la Comisión Ambiental.

las comunidades locales y responder a los intereses colectivos, así como decidir participativamente su uso. Sin embargo, de acuerdo con el criterio de estas organizaciones, parece ser que las políticas y permisos de uso de algún recurso natural, emanadas desde el Gobierno (Ministerio y municipalidades), responde ha intereses privados y de consorcios con gran poder económico, que quieren sacar provecho de los recursos naturales de la sociedad en el corto plazo. La crítica de las ONG respecto a la institucionalidad se basa en que no existe prevención y se dejan de hacer acciones correctivas.

En términos generales, se puede decir que, la apertura a la participación ciudadana sigue estando rezagada y no en vano se ha dicho que “la apertura del Estado costarricense a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, en general: a) está limitada a programas sociales y del ámbito comunal que administran una parte marginal del gasto público, y b) carece de un marco jurídico armónico que ordene la oportunidad y consecuencias de esa participación”(Estado de la Nación: 49:2001).

En el mismo Informe citado, se dice que, si bien ha existido disponibilidad institucional a la apertura de la participación ciudadana, esta es desordenada y parcial; por ejemplo, en el nuevo Código Municipal, aprobado en 1998, se establece como principio el fomento de la participación ciudadana activa (comisiones ambientales), el fortalecimiento de las consultas populares y de los Concejos de Distrito (CD), pero la aplicación de estas acciones en la práctica son bajas. Asimismo, otras instancias han creado formas de participación (MINAE-COVIRENA-CRA, Juntas de Salud-CCSS, programa caminos vecinales-MOPT, etc.) pero se advierte que estas son acciones aisladas dentro del quehacer institucional (Estado de la Nación: 2001: 49).

2- La interrelación e intencionalidad de problematizar a partir de estas instancias organizativas

En primer lugar, se escogieron como referentes de estudio, a los COVIRENA, las Comisiones Ambientales (CRA) y las organizaciones no gubernamentales

ambientales (ONG). Con base en lo ambiental, y de ahí el interés de *interrelacionar*, radicó en que las tres instancias organizativas, tratan de practicar la participación ciudadana, comparten una misión y visión común, en cuanto a la defensa del patrimonio natural y mejoramiento de la calidad de vida. Desde la institucionalidad, a estas formas se les considera llamadas a ejercer la participación ciudadana, pero no se les dan las herramientas y el apoyo adecuado para hacer uso de los mecanismos o condiciones de acceso, con equidad, a la toma de decisiones, a una información transparente, comprensible y veraz.

En segundo lugar, en términos generales, si bien poseen una visión y misión común a corto, mediano y largo plazos sobre el valor y uso racional de los recursos naturales, en la práctica, abordan de diferente forma la gestión ambiental, tienen formas de organización interna diferentes (cómo y por qué medios llegar a cumplir la misión encomendada, en el desempeño y el cómo ejercer y promocionar la organización ciudadana hacia una participación ambiental, etc.). La situación interna hará que el trabajo y las acciones sean más dinámicas o no, y esto implica que tengan diferentes momentos de presencia institucional y de una influencia efectiva en las decisiones que se trazan sobre políticas públicas en el ambiental participativo.

En tal sentido, el objetivo final de la investigación, estuvo puesto en entender y caracterizar cómo se da la participación, cómo se organiza su accionar, desde lo local y cómo se veía la construcción de la participación desde las instituciones. Asimismo, qué aspectos la dinamizaron y qué es lo que generó fricciones y tropiezos en las relaciones, organizativas e institucionales y cómo esto influyó en mejorar o debilitar nuestro sistema político. Esto fue por un lado, una parte nuestro objeto de estudio.

Por otro lado, internamente en cada una de las tres instancias organizativas, con la información recopilada se definieron características o indicadores que determinaron similitudes y diferencias, lo cual permitió fijar las mejores prácticas participativas para la gestión en pro del ambiente.

Un aspecto, que pudo quedar fuera en esta problematización, radicó en que la trama asociativa de estas organizaciones y su relación con la institucionalidad, se ve afectada de manera negativa por lo que he denominado *un poder de funcionario*⁸, que es aquel que tiene la respuesta a todo y es apático para discutir y llegar a consensos con la comunidad; en la institución se observa el conflicto como algo negativo, como una forma que entraba e impide alguna negociación, en vez de ver un conflicto de manera positivamente como una forma de conseguir una respuesta o dialogar para llegar a acuerdos respecto a la situación puesta en discusión.

Se sabe que el descontento ciudadano con los gobiernos de turno y la institucionalidad ha sido progresivo y evidente. Esta situación ha llegado a extremos, pues “en los años más recientes se ha extendido un creciente descontento ciudadano con la clase política y los políticos” (Garita y Poltronieri: citados por Estado de la Nación: 2001:160). Esa desafección ciudadana se ha ido transformando paulatinamente en una creciente y generalizada desaprobación del desempeño de las instituciones públicas y las organizaciones sociales y políticas”(Estado de La Nación: 2001:160).

Aunado a lo anterior, en el menor de los casos, cuando ocurrió algún acuerdo entre las partes, no se dio, un seguimiento transparente, no se rindieron cuentas de avance de estas en coordinación funcionarios del Ministerio, las municipalidades y las formas de participación por estudiar.

No obstante, en el ámbito institucional, actualmente, el tema de participación ciudadana se sigue hablando, pero se sigue careciendo de mecanismos, acceso claro y soluciones concretas a los problemas ambientales. Se hacen intentos para conformar comités, se organizan comisiones ambientales municipales, se llama a participar a las ONG, pero al final los acuerdos a se toman poco influyentes en la toma de decisiones finales.

⁸ Que responde a un modelo particular de desarrollo capitalista y por ende a una forma histórica de construcción de Estado, en donde el funcionario/a público es “pieza” clave de reproducción de este, como forma de poder y dominio.

La anterior descripción nos mostró e indicó, a manera de búsqueda de respuestas, las rutas por donde debíamos conducir la indagatoria para que nos diera los insumos necesarios para completar el análisis de nuestro objeto de estudio.

En este sentido, una primera ruta se enrumbo hacia las *condiciones sociales y de convicción*. Las instancias organizativas tienen una visión y estilo de hacer la gestión ambiental que no coincide con el pensar de las instituciones, y una segunda ruta que obedeció a las *características del funcionario/a*, en donde unos atienden, coordinan, saben del tema y además colaboran con las formas de organización en cuestión, y otros, simplemente no les gusta coordinar y trabajar con los comités. Entonces, fueron dos momentos en la relación o engranaje ciudadanía-instituciones; uno externo y otro interno los que caracterizaron la investigación.

Finalmente, la importancia de desarrollar la presente investigación radicó en que no hay investigaciones que den cuenta del estado de la situación (en cuanto a lo avanzado en la práctica) con la participación ciudadana desde lo ambiental en Costa Rica. Además, que la participación en lo ambiental bien organizada, desarrollada y comprendida por ambas partes (además de tener claro su panorama) conlleva a desarrollar acciones concretas, convirtiéndose en un aliciente positivo, por un lado, para alcanzar una mayor eficacia administrativa en lo ambiental. Por otro lado, a fortalecer nuestro sistema democrático.

Con base en lo expuesto anteriormente, las siguientes son las preguntas que me hice y que fueron el hilo conductor para la búsqueda de información tanto teórica como fáctica.

3- Preguntas de investigación: Con la presente investigación, se buscó respuestas a las siguientes preguntas:

1-¿Cuál es la forma o estructura organizativa de las diferentes organizaciones que hace la diferencia para influir en la gestión ambiental y la participación ciudadana?

2-¿Cuáles son los factores que dificultan o facilitan desarrollar procesos participativos y tener presencia en las discusiones públicas para la generación de políticas en lo ambiental? (La visión de los factores desde los ciudadanos/as y desde el funcionariado).

3-¿Cómo se interioriza la participación desde la institucionalidad y desde las organizaciones, así como se construye ella en la práctica?

Ahora bien, el planteamiento de estas preguntas permitió establecer los siguientes objetivos:

4- Objetivos de la investigación

Para conseguir más certeramente respuesta a mis interrogantes que den cuenta del problema planteado, se trabajó en función de dos objetivos generales: uno de orden técnico y otro de orden más operativo⁹. Ambos con sus respectivos objetivos específicos:

4.1. Objetivo General N °.1, lo técnico

Conocer si existe flexibilidad¹⁰ en las instituciones, a partir de lo que se estipula en lo jurídico y lo que dicen los y las informantes, y si esto refleja y apoya el actuar o quehacer de las diferentes organizaciones.

4.1.1 Objetivos Específicos

4.1.1.1-Conocer las acciones estratégicas que la institucionalidad desarrolla (en cuanto a recurso humano, programas, acciones, legalidad y dinero) para

⁹ Lo *técnico* refiere a lo que se ha decidido desde adentro en lo que respecta a leyes y documentos sobre participación ciudadana. Mientras que lo *operativo*, es la acción, que realizan las formas organizativas afuera, en el campo donde se desempeñan cotidianamente.

¹⁰ Por flexibilidad de la institucionalidad entendemos: si están estructuradas para que sus acciones sean fluidas y de correspondencia, para permitir una permanente incidencia de las formas organizativas en el diseño de políticas para la gestión ambiental. Por otro lado, obviamente para ver los mecanismos estipulados, tenemos que hacer observación del Marco Normativo, como el que debe contener espacios para ejercer la participación y si permiten el acceso de los ciudadanos/as para que expresen participativamente sus inquietudes y opiniones. En este Marco Normativo, en principio, determinaremos la flexibilidad que posee específicamente las leyes que le dan asidero

promocionar actividades participativas que contribuyan a generar “sentido de organización participativa, comunitaria y de incidencia”.

4.1.1.2- Identificar la estrategia técnica utilizada por las organizaciones para incidir en la toma de decisiones que realiza la institucionalidad.

4.2-Objetivo General N°. 2, lo operativo

Conocer las particularidades cívicoorganizativas que tienen las organizaciones para realizar las actividades comunitarias (reuniones, eventos, publicidad, movilización, capacitación, etc.) y si son un obstáculo o ventaja para ejercer, efectivamente, la participación en la gestión ambiental y su relación institucional.

4.2.1-Objetivo específico

4.2.1.1- Identificar las particularidades para actuar y realizar los trabajos comunitarios en cada organización a través de las entrevistas y conversatorios y como influye esto para que se dé o no una participación en lo ambiental¹¹.

Una vez fijados los objetivos establecí las herramientas metodológicas a utilizar. En este sentido, las técnicas y camino a seguir fue el siguiente:

5- ¿Cómo se ubicó a los sujetos de estudio?

5.1- ¿Cómo se ubicó a los COVIRENA?

En la Dirección de Sociedad Civil del MINAE, se tuvo acceso a una base de datos, de comités COVIRENA. En ella se poseía información por comité, número de miembros,

legal al MINAE en su función, a saber, las leyes de Vida Silvestre, Forestal, Ambiente y Biodiversidad y desde la municipalidad el Código Municipal, principalmente.

¹¹ Para efectos prácticos, concebimos la *participación* como aquella que no responde a eventos particulares y temporales; se manifiesta de forma activa, con calidad (informada y capacitada) y propositiva. Además, presente desde la concepción de un proyecto o actividad hasta su ejecución y seguimiento. Entiendo por *activa* como la “constancia” de la participación. La *calidad* dirigida a que los y las que asisten a los eventos a los cuales se convoca sean “representativos” de los “otros” y que respondan a la obtención de beneficios colectivos antes que los privados. Lo *propositivo* dado por el nivel de “incidencia y propuesta de alternativas” y la *presencia* dada por el “estar ahí” en el momento oportuno y en todas las etapas que involucra la concepción, puesta en práctica de un proyecto o actividad y su seguimiento.

género y principales problemas y actividades que desarrollan. De la totalidad de comités, se seleccionaron cuatro que cumplían una serie de características; como tiempo de haberse conformado, ubicación geográfica, actividades y dinámica del este a escala local, composición por género y etnia, tipo de relación con el MINAE, entre otros. Una vez en la localidad, y habiendo hablado con ellos previamente, hicimos una actividad de *conversa torio abierto*, bajo la modalidad de *grupos focales*, en donde se tuvo una guía de preguntas abiertas, con lo cual el investigador facilitó el *conversa torio* o la discusión con temas que condujeran a alcanzar los objetivos planteados.

De tal forma que, los comités seleccionados cumplieron las siguientes características:

1. Un comité indígena (en su mayoría hombres) en el sur del país (Rey Curré-Buenos Aires) se dedica a la vigilancia de sus recursos naturales, elaboración y venta de artesanías. Tienen una relación mínima con el MINAE.
2. Dos comités de mujeres, costeros en el Pacífico Central del país. (Procedencia rural: Morales y Costa de Pájaros del cantón de Esparza) se dedican a la vigilancia de los recursos marino-costeros y a la producción de artesanías con residuos marinos, reproducción de especies de “iguanas” para liberación y venta. Además, realizan tours por el Golfo de Nicoya y río Tempisque. No tienen una relación cordial con la institución MINAE.
3. Un comité mixto (hombres y mujeres) urbano, ubicado en La Uruca en San José. Su actividad la realizan en los alrededores de su comunidad y en las aledañas en acciones en pro de las zonas de protección de los ríos, defensa de áreas verdes de las urbanizaciones y manejo de residuos sólidos. Mantienen una relación cordial con el MINAE.

5.2- ¿Cómo se ubicó a las comisiones ambientales?

Para realizar la presente investigación se seleccionaron cuatro comisiones ambientales municipales. Estas se localizaron en el área metropolitana. Específicamente se ubicaron en áreas críticas, como amenaza a la biodiversidad, por los problemas ambientales que surgen como consecuencia de la expansión urbana y su consecuencia

en el agotamiento de la frontera agrícola. Además, los municipios tienen características de tránsito, es decir, actualmente se da un espacio en donde conviven aspectos propios de lo urbano y lo rural. Sin duda son elementos que lo vuelven interesantes desde el área ambiental. Estas comisiones son la de San Rafael de la provincia de Heredia, Escazú de la provincia de San José, Montes de Oca de la provincia de San José y Vásquez de Coronado de la provincia de San José. En los cuatro se entrevistó a los presidentes o presidentas y miembros de las comisiones ambientales.

5.3- ¿Cómo se ubicó a las ONG ambientales?

Se entrevistó a la Dirección Ejecutiva de la coordinadora nacional de ONG ambientalistas, a saber, la Federación Costarricense de Organizaciones Ambientalistas (FECON), en San José. Así como a cuatro organizaciones que forman parte de esta y que son constantes en el trabajo ambiental, y una presencia tanto en el ámbito nacional como regional:

- ✓ Asociación para la Protección del Ambiente (APRA), ubicada en Palmares, pero de acción regional (occidente). Su principal actividad es la asesoría legal y la interposición de denuncias ambientales y capacitación comunitaria y escolar.
- ✓ Fundación Justicia para la Naturaleza (FJN), ubicada en San José. Su acción es nacional, pero se desarrollan principalmente, en la zona del Caribe del país. Se dedica a realizar procesos de capacitación a la ciudadanía y a llevar casos judiciales por daños al ambiente.
- ✓ Asociación Preservacionista de Flora y Fauna (APREFLOFAS). Se ubica en Moravia. Su acción es nacional, en cuanto a educación y denuncia por daños ambientales. En los últimos años ha tenido una presencia fundamental en la zona norte, en lo que respecta a la defensa a la defensa del hábitat de la lapa verde. Además, constantemente presenta “cortos” televisivos sobre protección del medio ambiente, contribuyendo así a una forma de educación e información ambiental.

5.4- ¿Cómo se ubicó y se seleccionaron direcciones claves del MINAE y del SINAC?

En primera instancia, el criterio que privó, es que fueran direcciones que en su quehacer y coordinación tuvieran un vínculo e impacto directo con la ciudadanía, y sus correspondientes directrices en el ámbito nacional. En un segundo momento, se seleccionaron direcciones regionales claves, para que en conjunto sirvieran para establecer comparaciones, diferencias o contrastes entre lo que se piensa desde la centralidad y desde lo regional (caso del SINAC), en cuanto a la participación en la gestión ambiental. De tal manera que se realizaron entrevistas en la Dirección de Planificación Administrativa del MINAE, en oficinas centrales, Educación ambiental (oficinas central), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA, centralizado en San José), el Tribunal Ambiental (centralizado en San José) la Dirección de Energía (Centralizado en San José), la Oficina de Género y Ambiente (centraliza en San José). Del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), al subdirector del sistema y la Gerencia de Recursos Naturales. En el ámbito regional del SINAC, se entrevistaron, a la gerencia de Manejo de Recursos Naturales del Área de Conservación Tempisque y Planificación del Área de Conservación Tortuguero. Para un total de 10 entrevistas.

Las entrevistas, en general, tuvieron como hilo conductor, las temáticas sobre la participación ciudadana en el ámbito ambiental, fortalecimiento institucional, quehacer institucional, aspectos que dificultan o benefician el accionar participativo y la relación de estos aspectos como una condición necesaria para el fortalecimiento democrático.