

## Resumen Ejecutivo

Una mayoría de los y las costarricenses critica el actual sistema democrático y su institucionalidad. La razón primordial radica en que ha faltado al cumplimiento de acciones que, por definición, tiene ese régimen, en cuanto al acceso a los principales servicios públicos con equidad e igualdad para la población, la puesta en práctica de derechos ciudadanos, y de otros beneficios que contribuyen a alcanzar mejores condiciones sociales y una mejor calidad de vida. Esta manera de gobernar se critica también; cuando se identifica con el sistema económico neoliberal que impera actualmente en la gran mayoría de los países del mundo. Esto presenta, paradójicamente, dos condiciones; por un lado, es en este marco de la economía de libre mercado donde los regímenes democráticos se han desarrollado de mejor manera, por la relativa estabilidad sociopolítica que impera, pero por otro lado, también es a este sistema económico al que se le atribuye la crisis socioeconómica que se vive actualmente en el mundo, Latinoamérica y particularmente Costa Rica.

Crisis que se caracteriza por el crecimiento de la pobreza, el aumento del desempleo, la disminución de oportunidades y acceso a los servicios, por parte de la gran mayoría. En términos generales, esta crisis adquiere alto grado, cuando se observa cada vez más, el ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres. Esto hace que hoy el sistema democrático y la institucionalidad estén en franco deterioro; disminuye su legitimidad y más bien se desprestigian socialmente. Colateralmente, durante las dos últimas décadas, la escena se completa con el desprestigio y corrupción de los políticos, de ahí el desencanto del colectivo social por la política y por ser más participativos en aspectos que tengan que ver con la vida pública.

Este escenario ha forzado para que se vaya impulsando un programa de replanteamiento institucional democrático en donde se recobren los niveles de compromiso de la institucionalidad y del ciudadano (Putnam R.:1993, caracteriza esta situación como *compromiso cívico*) y político, de confianza mutua y de acción política participativa.

La presente investigación, que he denominado *Participación ciudadana para el fortalecimiento democrático en lo ambiental: ¿entre la eficacia y el conflicto?*, estudió, por un lado, las diferentes teorías que existen sobre las formas de ejercer la democracia y el grado de participación que se da en cada una de esas instancias; para luego, a la luz de ese estudio teórico, contraponer las oportunidades o condiciones que pueden existir para avanzar hacia un régimen más participativo, así como también conocer los peligros que tenemos en Costa Rica para la continuidad de lo que se ha llamado como el régimen democrático representativo. Por otro lado; en el marco democrático representativo, tratar de hacer un examen de la realidad participativa que tenemos, específicamente, en lo ambiental, sus avances y sus dificultades.

En tal sentido, se indagó desde el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y las Municipalidades, como instituciones más directamente relacionadas con la materia; el primero, como rector de la política ambiental nacional, y las segundas como las instituciones llamadas a ser rectoras de las políticas locales. En el MINAE, se trabajó con los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA), específicamente, el comité de Rey Curré en Buenos Aires de Puntarenas, los comités de Morales y Costa de Pájaros en el distrito de Chomes en Puntarenas y el comité de Las Magnolias en La Uruca de San José. En el ámbito municipal, con las Comisiones Ambientales Municipales (CAM), en específico, la del cantón de San Rafael de Heredia, la de San Pedro de Montes de Oca, la de Vásquez de Coronado y la de Escazú. En cuanto a las organizaciones no gubernamentales (ONG) la Federación Costarricense de Organizaciones no Gubernamentales (FECON) como coordinadora central ubicada físicamente en San José y tres organizaciones afiliadas a la federación, las cuales intervienen en la gestión ambiental nacional, a saber: La Asociación Preservacionista de Flora y Fauna (APREFLOFAS) ubicada en Moravia, la Asociación Protectora del Ambiente (APRA) en Palmares de Alajuela y Justicia para la Naturaleza (JPN) en San José.

Con este grupo de actores sociales e institucionales, se trató de caracterizar cómo se percibe y cómo se entiende el tema de la participación ciudadana y que ha

beneficiado o interrumpido su avance en lo ambiental. De la misma manera, conocer cómo esta situación en el mediano y largo plazos puede afectar o no nuestro sistema democrático.

La importancia de haber desarrollado este tipo de investigación radicó en que son muchos los trabajos que se han realizado para estudiar nuestra democracia y las oportunidades legales (en cuanto a espacios participativos) que presenta nuestra legislación a fin de que la ciudadanía se manifieste; pero son pocos o inexistentes aquellos trabajos e investigaciones que muestren los avances o retrocesos que presentan algunas modalidades organizativas concretas en lo ambiental y en el ejercicio participativo.

A manera de lecciones aprendidas, se parte de que la participación ciudadana en Costa Rica, no ha llegado al grado que debiera tener porque no tiene un apoyo sistematizado y concreto desde el Estado. De la misma manera la ciudadanía organizada que se estudió, actúa de forma desarticulada, entre ellos; no tienen proyectos estructurados y estrategias programadas a largo plazo (a excepción de las ONG) una estructura organizativa interna, ni una planificación estratégica concreta que contribuya a tener una incidencia real y concreta, en las políticas públicas. Hay vicios de mala comunicación entre la institucionalidad y las diferentes organizaciones sociales, por las relaciones imperantes de “poder” donde se cree que predomina el saber y la posición del funcionario/a. Finalmente, la falta de recursos económicos y de una política clara y sólida que dinamice la iniciativa participativa en lo ambiental es evidente.

Desde las personas con quien se trabajó, no se tiene suficiente conocimiento acerca de la temática participativa; es decir, lo que ello implica y el nivel de responsabilidades que se deben asumir. Por su parte, la institucionalidad, en cuenta su personal, no está preparada para asumir de forma óptima estos temas, en función de una mejor convivencia entre el ambiente y las personas. Desde el ámbito legal, hay espacios que pretenden motivar para el ejercicio de la participación, pero no existen los mecanismos, regulaciones o instrumentos acerca de cómo poner en práctica esos espacios ya contemplados en las leyes y si son efectivos en cuanto a

cuán fuertes y vinculantes son las posiciones de la ciudadanía cuando se hacen consultas ciudadanas. Esta incertidumbre hace que cada quien aplique o interprete como le parece la participación y el estilo de ponerla en práctica, confundiendo, muchas veces, una reunión de personas y un proceso discontinuo y de toma de decisiones unilaterales como un acto estrictamente participativo. De ahí que se dice, desde los entrevistados, que ha faltado gerencia para crear y desarrollar procesos, además de compromiso para pasar del discurso a la acción concreta. Es por esta razón que los entrevistados justifican que se ha avanzado a paso lento.

A manera de resumen de conclusiones concretas, la investigación realizada detectó las siguientes:

1) Aunque la participación se considera importante, no existe una flexibilidad legal ni un plan sistemático para apoyarla. Tanto en las ONG, en las CAM como en los COVIRENA, se opina que las instituciones han brindado un apoyo de manera *temerosa*. No se ha tenido el impulso adecuado porque las personas que trabajan en las instituciones y los políticos ven el tema con “recelo y miedo”. De ahí que, impulsar procesos participativos significa abandonar actividades y experiencias que se han hecho por muchos años. Además, significa despojo de obligaciones y traslado de poder a la ciudadanía, lo cual se torna difícil de comprender desde las instituciones. Si bien se ha avanzado en contemplar en términos legales los espacios participativos, lo cierto del caso, es que el acceso y la promoción ha sido simbólica. Esto hace que sea una acción más discursiva que real. La génesis y respuesta a esta situación está en lo que establece el sistema liberal (neoliberal actual), basado en un régimen jurídico que establece libertades, derechos individuales y económicos, de expresión, etc. Pero, en la práctica, cuando se quiere ejercer derechos sociales y una participación activa y transformadora los mismos son “relativos”.

2) En las instituciones analizadas, se coincide en que la participación es condición necesaria para que se fortalezca el sistema democrático, pero los aspectos psicológicos de disposición y “actitud” de las personas hace que no se

avance en el impulso de acciones y procesos de participación sistemáticos. Los espacios participativos estipulados en las leyes se ven como requisitos que se plasman en un documento y no como normas de aplicación práctica obligatoria. Esto en el mediano y largo plazos desfavorece la estabilidad del actual sistema democrático, pues lo cierra. Según las instancias organizativas, al no existir los mecanismos y los recursos necesarios para hacer los espacios prácticos, los reclamos o peticiones, que la ciudadanía hace a las instituciones, se ven como una manera de entorpecer y molestar, no como una oportunidad para realizar una mejor gestión ambiental.

3) La democracia representativa puesta en práctica en Costa Rica ha creado una especie de “divorcio” entre la ciudadanía y la institucionalidad. Es decir, la ciudadanía dejó en manos de las instituciones y quienes laboran en ellas el destino del país. Los funcionarios por su parte, consideran que la ciudadanía no debe participar ni decidir el futuro del país, pues es un asunto de especialistas y técnicos. Esto hace que no exista un vínculo orgánico donde se compartan propuestas, visiones y metas. Entonces, desde la perspectiva de nuestro sistema representativo, en el marco del sistema económico liberal (neoliberal) la participación no tiene posibilidades de crecer, pues en vez de generar solidez en el tejido social más bien genera desequilibrios, inequidades e individualismos. No obstante, la verdadera participación requiere de acciones grupales (sistema republicano-pluralista) antes que acciones individuales (sistema liberal).

4) Seguir pensando que la democracia representativa se fortalece con procesos electorarios transparentes es un aspecto de otrora. Esto es una condición necesaria pero no suficiente. Actualmente, la democracia pasa por un momento de debilidad, no satisface las necesidades sociales y no avanza hacia modelos más participativos, pues en el tanto la economía y el crecimiento económico sea el norte de los gobiernos, aquella no tendrá su realización plena. El sistema económico actual (que impulsa el sistema neoliberal) no es compatible, con el sistema ambiental social y participativo.

5) Los gobiernos locales son fiel reflejo de los gobiernos centrales. Los procesos eleccionarios son muy arraigados y la cotidianidad administrativa y sus servicios tradicionales prestados hacen que se pierde la perspectiva en los miembros del Concejo y funcionarios para hacer una institucionalidad que se desarrolle en función y en el marco de una democracia participativa.

6) La democracia representativa, tal y como se expresa hoy, afianza, la verticalidad burocrática y cierra espacios para formar funcionarios/as con disposición al cambio para que pueda generar procesos participativos. Esto también hace que las representaciones sociales aquí analizadas tengan poca confianza para creer en que el actual sistema político pueda flexibilizarse y dar cuenta de sus necesidades. Pues el personal de las instituciones, al menos de las analizadas, no está preparado ni informado para trabajar con las comunidades y organizaciones. Además, actúan por lógicas administrativas verticales tradicionales que responden a un *“manual de puesto”*, el cual se sale de toda práctica participativa y más bien se dedica más tiempo a las tareas y labores administrativas designadas, a las reuniones entre los mismos funcionarios y a la preparación de informes cotidianos alejados de la ciudadanía. No se avanza en conocimientos relacionados con la participación porque estos mismos no son estudiados o no son prioritarios. Aunado a ello, existe desmotivación de los funcionarios y las funcionarias cuando las jerarquías dicen que no hay presupuesto para el desarrollo de este tipo de actividades.

7) Una ley de participación ciudadana es inexistente. Mientras tanto, la legislación que refiere al ambiente, es dispersa y con muchas competencias, lo que produce traslapes e inconsistencias que hacen difícil la interpretación para el cumplimiento por parte de las mismas instituciones y de la ciudadanía.

8) Las organizaciones analizadas tienen una serie de limitaciones como son los escasos programas de generación de ingresos. Los trabajos y actividades para *“hacer participación”* implican egresos continuos. Debido a eso, hacen muy poco o no pueden desarrollar actividades que logren impactar y transformar positivamente,

esto también causa distanciamiento entre ellas. De tal forma que, dependen del ingenio y los contactos que se tengan para el acceso a la cooperación internacional; y no todas las instancias organizativas que estudiamos tienen esta pericia.

9) Internamente en cada organización, existe comunicación entre sus miembros, pero no de estos con respecto a otras organizaciones locales, nacionales o internacionales, lo cual dificulta generar integración para un mayor impacto de sus acciones. Es decir, no existen alianzas estratégicas sólidas y permanentes para la toma de decisiones en proyectos estratégicos a escala, local, regional y nacional.

10) La falta de programas de capacitación que fortalezcan los liderazgos organizacionales y la carencia de planes estratégicos y acciones informativas, hacen que las influencias y posiciones sean limitadas en los planes de desarrollo municipal y ministerial, tanto en lo regional como en lo nacional.

11) Las municipalidades siguen teniendo su ruta tradicional de administración. Sus quehaceres diarios se diluyen en lo relacionado con las obras públicas y cobro de tributos. El tema ambiental, a pesar de su importancia, sigue siendo nuevo y el personal solo atiende aquellos aspectos administrativos que, por ley, de por sí, ya tiene la obligación de cumplir y que además está en su manual de puestos, todo lo que está fuera de esas indicaciones aunque sea urgente y necesario no se hace. Esto dificulta el accionar de las CAM.

12) En las instancias organizativas analizadas no se encuentra formalmente establecida una estrategia o definición de lo que ellos entienden por participación ciudadana. En este sentido, la participación remite a procesos temporales de reclamo institucional, asambleas, el estar en una comisión gubernamental y hasta los eventos que culminan con la salida a las calles en defensa o exigencia de cumplimiento de derechos sociales.

La investigación que se realizó también identificó algunas debilidades que deben observarse como retos por superar; a saber:

- ◆ La democracia costarricense se fortalece si las instancias de gobierno central se flexibilizan y se abren a los y las ciudadanas. En momentos en que los grupos de poder económico nacional e internacional presionan por trámites ágiles y expeditos, la participación en el ámbito nacional se vuelve no indispensable, pues la toma de decisiones participativas requieren de tiempo y de un proceso educativo para que sea entendible por la mayoría de la sociedad. Mientras tanto, el gobierno de turno, actúa con lógicas y tiempos diferentes y de una acción vertical “de mando” previamente programada. Esta realidad resta fuerza para avanzar hacia una democracia participativa.
- ◆ El MINAE y las municipalidades se diluyen en el quehacer administrativo diario. Es decir, no se trabaja en función de crear una plataforma que redireccione y redefina las prioridades de la gestión que debe realizarse en lo ambiental en lo nacional y en lo regional. Por ello, deben programar verdaderos procesos de planificación estratégica y participativa a largo plazo y que no responda a periodos de gobierno.
- ◆ Las Comisiones Ambientales serán efectivas en el tanto las municipalidades abran más su “espectro” de acción en sus labores. Debe superar la concepción tradicional de “embellecimiento, permisos de construcción, patentes, tributos y favoritismos políticos”; más bien debe abocarse a planificar los planes de desarrollo locales de manera integral, donde la participación con equidad y diversidad en todas sus dimensiones y la gestión ambiental sean ejes transversales y de cumplimiento obligatorio para que conlleve a desarrollar ciudades saludables y sostenibles.
- ◆ Las organizaciones no gubernamentales, los COVIRENA y las comisiones ambientales, todas conformadas por hombres y mujeres que tienen conciencia sobre la problemática ambiental y del trabajo que desde

ellos piensan que se debe desarrollar diariamente, pero no son efectivos; pues no proponen alternativas viables y sostenibles, por no poseer una organización del trabajo sistemática, lo cual también dificulta el acceso a la toma de decisiones institucionales. Por ello, deben encontrar puntos de encuentro, dejando los *intereses personales y de organización de lado* y que dentro de las responsabilidades que deben asumir, estén buscando conocimientos específicos e informarse constantemente para fortalecer sus capacidades. Todo esto se debe traducir en trabajar en pro de acciones que beneficien la colectividad y que contribuyan a salvaguardar elementos fundamentales para la vida y que son de uso colectivo, los servicios que presta a la salud el agua, el aire y los bosques.

Finalmente, la metodología y el estudio en general, se enmarcaron en lo que podríamos denominar una perspectiva teórica y cualitativa. En este sentido, específicamente, la perspectiva teórica describió las diferentes concepciones de ejercer la *democracia*, y en lo concreto en Costa Rica. La investigación de campo y recolecta de datos en general, así como su sistematización e interpretación, se dio en el marco de la perspectiva cualitativa.