

## Capítulo 4

### La participación ciudadana a partir de la institucionalidad analizada

#### **4.1- Aspectos introductorios y el punto de vista de las personas entrevistadas en el MINAE**

En términos generales, se puede decir que hoy el MINAE ha asumido tantas responsabilidades, y tiene que ver con tantos temas y áreas, que le dificultan un accionar eficiente. La institución se quedó pequeña y las responsabilidades crecieron. Además, tiene relación con una de las áreas quizá más vulnerables y que más riñe con los intereses del desarrollo capitalista, el cual para su reproducción se basa en una visión estrictamente economicista, por lo tanto, surgen intereses y conflictos entre los inversionistas o “desarrolladores”, como también se les llama en la institución, y los conservacionistas.

La paradoja está en que hoy los entrevistados/as consideran que al MINAE le falta mucho para poder asumir y desarrollar sus responsabilidades, de ahí la incapacidad para impulsar abiertamente la participación ciudadana.

En ese sentido, uno de los entrevistados expresó “le falta mucho, si lo comparamos con otros Ministerios. Al Ministerio le falta presupuesto, lo que hace que se trabaje limitadamente. Se ha hecho un esfuerzo grande, puede ser que haya mala distribución, no existe capacitación para la gente que puede orientar procesos participativos. Pero vuelvo a decir falta recursos económicos. En cuanto a la acción de sus funciones, debo decir que la contribución del personal ha sido efectiva, el personal hace grandes esfuerzos, en el campo algunos funcionarios se levantan a las 2 a.m. y se acuestan tal vez a las 11 de la noche, pero esto no se valora” (MINAE, Informante 4:2005).

Todas las personas entrevistadas valoran positivamente que el personal con que se cuenta es altamente calificado y preparado para desarrollar trabajos y actividades técnicas, en materia de permisos forestales y en lo que respecta a vida silvestre y extracción de materiales, pero ha costado que este personal se involucre con la

gente. Se percibe un acuerdo general de que el funcionario/a todavía arrastra vestigios, que nacieron de la costumbre de tomar las acciones unilateralmente. Se percibe un centralismo en las decisiones y una poli funcionalidad que hace que no se tome el tema de la participación de forma específica. No obstante, estas personas fueron reiterativas en considerar que el personal de campo y administrativo es eficiente, pero que solo puede ejercer la vigilancia y control que la institución exige como funcionario, quedando poco tiempo para las actividades participativas; aunado a esto, la falta de preparación en el tema.

Lo que se deja entrever con la anterior afirmación es que el tema es nuevo tanto en los y las funcionarias como en las diferentes organizaciones y grupos comunitarios. En ese sentido, refiriéndose al tema, uno de los entrevistados expresó: “La organización de las comunidades, a veces es difícil, pero hemos venido saliendo. Desde adentro, se ha percibido la resistencia al cambio de algunos funcionarios/as, y sobre todo lo que más nos afecta son los recursos económicos, y esto es el grave problema de todas las instituciones de este país. Cuando yo le hablaba de la falta de capacitación y de falta de respuesta, es por los recursos económicos, porque un guarda recursos debe cuidar miles de hectáreas (p.e.17000 h. en los humedales Térraba-Sierpe en el sur del país a cargo de un sólo funcionario), tenemos 155 áreas silvestres protegidas en todo el país, y proteger el resto de los recursos, que están fuera de Áreas Protegidas, imagínese, tampoco es la falta de generación de recursos, que quede muy claro, porque nosotros generamos los recursos, lo que pasa es que el gobierno no nos permite gastarlos, en los fondos especiales, el de parques, el mas importante en cuanto a cantidad, el de vida silvestre y forestal, el problema es que todo va a caja única” (SINAC, Informante 5:2005).

#### **4.2- Debilidades detectadas por el personal del MINAE en relación con la participación ciudadana y la gestión ambiental**

A parte de las debilidades citadas y que tienen vínculo con la falta de recursos económicos, de personal y de ausencia de conocimientos acerca del tema de la participación ciudadana, las personas entrevistadas hicieron énfasis en que a pesar

de estas debilidades, el poco personal que existe debe realizar muchas labores y que cada vez se crean más áreas protegidas y no se modifica el presupuesto para contratar más personal, además de que la materia de cómo relacionarse con la ciudadanía no es contemplada en los manuales de capacitación institucional. Específicamente, acerca de la polifuncionalidad y el centralismo, se expusieron las siguientes reflexiones:

#### **4.2.1- La poli funcionalidad**

La “poli funcionalidad” se concibe desde los y las entrevistadas del MINAE como el que cada funcionario/a de la institución debe realizar muchas labores al mismo tiempo; por lo tanto, se diluye la especialidad o las funciones acordes con su preparación y experiencia.

Esta situación surge, en criterio de uno de los entrevistados, “a partir de 1994 que se pasa de una agenda de acción rural a una urbana, en sentido estricto a partir de 1990 al 2005, se crean cuatro leyes ambientales, esto implica más responsabilidades, y lo que ocurrió fue que *se le echó más agua a la sopa* porque los presupuestos no cambiaron y se necesitó de más carga laboral, entonces los procesos participativos aunque se quiera desarrollarlos de la mejor forma no se puede. De tal forma que antes del 94 la mística de cada una de las tres direcciones citadas hacia la comunidad fue de entrega, los funcionarios se sentían orgullosos de pertenecer a esas direcciones, se hacía operativos sin retribución económica, jornadas nocturnas, periodos especiales como, semana santa y navidad, en donde se daban charlas, capacitación, al término que no se daba abasto, había una proyección comunitaria, por ejemplo, la dirección forestal, a través de la producción de viveros forestales” (MINAE, Informante 2:2005).

No obstante, dentro de la institución se insiste en decir que uno de los aspectos fuertes con que cuenta el Ministerio es su personal técnico, pero tienen dificultad para tratar la temática de participación ciudadana, todavía no se está preparado. Algunos creen que esto obedece a dos causas fundamentales; dentro del MINAE,

por su origen, las labores que realiza y sus características proliferan más las áreas profesionales técnicas (ingenieros, biólogos, forestales, etc.) y menos las de ciencias sociales, de ahí la dificultad para involucrarse con la gente y trabajar conjuntamente. Por otro lado, el concepto de la participación ha sido construido en forma “instrumental”; es decir, desde la misma estructura del MINAE y no desde y con la ciudadanía.

Sin embargo, la permanencia continua de funcionarios se ve como fortaleza. Así lo afirma uno de los entrevistados del SINAC: “El cuerpo técnico del SINAC, tiene entre 15 y 20 años de experiencia, eso le ha permitido participar en procesos de educación ambiental, ha permitido también dar una continuidad de procesos de trabajo, de políticas y planes estratégicos. En estos procesos a participado el mismo personal. Cuando hablo del SINAC, me refiero a las oficinas centrales y las regiones, obviamente hay regiones y oficinas que tienen que modernizarse y actualizarse. Pero lo importante es que hay un factor “trans generacional”, es decir, funcionarios viejos traspasan conocimiento a los nuevos que se van integrando (en lo administrativo y en trabajo de campo) que rápidamente se van capitalizando esa experiencia y se meten en el rol, también la corrupción ha existido y esto a degradado la institución” (SINAC, informante 3:2005).

Hoy en el Ministerio se coincide en que si bien las obligaciones no han disminuido, los presupuestos y los funcionarios sí. Esto trae como consecuencia que tanto los servicios hacia la ciudadanía como el cumplimiento fiel de aquellas obligaciones encomendadas se vean afectadas, en razón de lo cual el accionar del Ministerio sea objeto de crítica. De esta manera, el Ministerio se debate en expresiones como la siguiente: “los servicios son deficientes, hay funcionarios que les falta carisma para trabajar en el Ministerio, como también hay funcionarios muy buenos” (MINAE, informante 4:2005).

Entonces, debido a esa incapacidad para manejar ciertas responsabilidades, surge el tema de concesionar ciertos servicios no esenciales (aseo, parqueos en parques nacionales, sodas, etc.) lo cual ha sido objeto de crítica y discusión en contra del

MINAE y principalmente de la rectoría del SINAC, pues se dice que es el primer paso a la privatización del patrimonio público: los parques y reservas naturales.

En reacción a esta posición, muy contundentemente un informante nos dice: “No tenemos la capacidad de respuesta para lo que se nos pide, para la necesidad que se reclama; si son denuncias no somos rápidos para atención en el debido momento. En cuanto a servicios en los parques, tampoco tenemos la capacidad, nosotros estamos poniendo guardas de recursos naturales, a atender servicios no esenciales, lo cual no es correcto, y en esto repito y quiero que quede muy claro, no es la administración ni la protección de los recursos naturales que se vayan a privatizar, eso no se discute para nada que se pueda delegar esa responsabilidad, pero servicios como un parqueo, por ejemplo, si se puede y se debe delegar. Por ejemplo, antes en el Poás teníamos guardas de recursos naturales cuidando los carros, hoy ese parqueo lo cuida la Cruz Roja, que recibió en el 2003 18 millones de colones por decirle algo, que mucha falta le hace y la comunidad contenta porque esta recibiendo servicios o beneficios del parque. Y nosotros pudimos agarrar esos dos o tres guarda recursos y ponerlos en las funciones para las que fueron contratados. Esto es lo que a veces se confunde y muchos con mala intención ven como privatización y aquí el tema de privatización no esta en discusión, no hay privatización de los parques nacionales, ni de la administración, o protección, no es la intención” (SINAC, informante 5:2005).

Al lado de esta poli funcionalidad surge el centralismo con que funciona la institución. Estos dos aspectos hacen que esta camine a paso lento para alcanzar la eficiencia en el accionar administrativo.

#### **4.2.2- El centralismo**

En el transcurso del tiempo, hemos sido partícipes de diferentes enfoques del desarrollo, que han venido desde el desarrollismo paternalista del Estado hasta el monetarismo que practica la ideología neoliberal actual, en donde el mercado es el soberano de todas las decisiones. El Estado paternalista presenta como

característica esencial la concentración de sus actividades y funciones; es decir un centro de poder decidiendo y una periferia regional obedeciendo. El MINAE está inmerso en ese centralismo que caracteriza la totalidad de la institucionalidad costarricense. En tal sentido, uno de los entrevistados manifestó: “Costa Rica es uno de los países más centralista de América Latina, el poder se ha centrado en el gobierno central y todos los funcionarios hemos sido formados bajo este esquema, incluso hay una palabra que refleja esto, cuando se dice “no se puede hacer porque esto es potestad de imperio, del Estado, luego van para abajo, lo vasallos, lacayos, etc. entonces la participación significa un compartir el poder. Pero también, es un trampolín hacia el poder. Pero, usted sabe que repartir o trasladar el poder no es fácil, hay mucho miedo, temores, se pierde el *statu quo* como funcionario, yo ya no soy el que mando, ahora tengo que consultarlo todo, etc. Es un proceso en donde quien tiene que ceder más es el funcionario público. Más bien para la sociedad civil, es más fácil luchar por abrir espacios que cederlos. Esto requiere un proceso de educación y de instrucción que podrá llevar a varias generaciones” (SINAC, Informante 3:2005).

A criterio del anterior informante, todavía desde el punto de vista político y de quienes dirigen instituciones, sigue existiendo un sentimiento general de “temor” y “miedo” para desarrollar más concretamente tal proceso. Específicamente nos dijo: “no se desarrollan procesos de participación porque el funcionario no está dispuesto a oír cosas, y son cosas que uno no quiere oír, pero si no se le pone atención a la sociedad no esta bien. Hay temor que se salga de control lo que el Ministerio hace. Pero lo que se debe aceptar es que el que organiza actividades participativas debe ir preparado a oír todo y el que participa tiene que estar de acuerdo en que no todo se puede hacer” (MINAE: Informante 6:2005).

De esto se deduce que en virtud de esa condición centralista de la administración, el funcionario ha catalogado como el “realizador de todo” y se encauzó en lo que se ha denominado teóricamente como “poder de funcionario”, este como aquel que posee el conocimiento y el saber y donde otros tienen que obedecer, pues esos otros no tienen capacidad. Si la posición oficial no se acepta, el funcionario

considera difícil llegar a acuerdos. En adelante, le da “pereza” coordinar y no está dispuesto a compartir y menos discutir.

Además, en los y las entrevistadas, se concibe, que el problema de la no participación no es de ahora, y que es producto de la ausencia de motivación que han tenido las instituciones para con el tema. Uno de los informantes opinó que “lo que pasa es que se tiene una tradición de no participación, uno lo ve con el ICE, el asunto de la represa de Boruca, la gente del ICE y del proyecto decía nosotros somos el desarrollo, quítense todo el mundo por el desarrollo, esa era una visión que se dio por muchos años, y usted no podía imponerse al desarrollo. Y que los técnicos sabemos más y la gente no sabe nada, la gente sabe y actúa cuando le conviene, el sentir es que somos nosotros los técnicos los que sabemos. Entonces hoy todavía quedan vestigios de ese pensar, los funcionarios no estamos abiertos, no estamos organizados para abrir la participación, hay una resistencia, los funcionarios piensan, que abrir más a la participación es trabajar más y desde la gente piensan que los funcionarios al hacer esto es para trabajar menos”; por otro lado, las estructuras técnico - administrativas actuales no permiten hacer las cosas participativas, hay temor, por ejemplo nosotros ahorita vamos a tener una reunión participativa, con pizarra y todo, pero llega el momento en que uno se ve restringido, se requiere una habilidad, algo falta, no sé si es metodología o que, que haga que la gente esté preparada digamos a asumir el proceso, pero aquí los compañeros lo primero que dicen es ah vamos a ir a perder el tiempo” (MINAE, informante 6:2005).

Una deducción que hacemos, basándonos en las expresiones que se obtuvieron a partir de lo expresado por los y las entrevistadas es que a las estructuras organizacionales les falta algo para ser más flexibles; si la tendencia no es hacia esa posibilidad para con los procesos participativos, lo mínimo que se podría hacerse es usar los procesos participativos como referencia. Todavía, creo, se está en la relación tradicional: uno mandando y el otro obedeciendo. Los funcionarios no lo dicen, pero lo hacen, todavía existen ciertos niveles jerárquicos que siguen pensando que tienen la información y la razón y que los demás están equivocados.

Esta situación, en criterio de un informante, ha venido afectando el tema de la participación. Tiene que ver mucho la educación y la información, por eso nos dijo concretamente, “en esto de la participación es un proceso de nunca acabar, se sube y se cae en las regiones, el caso de los COVIRENA, me parece que no se tiene claro el para qué de la participación, no es solo en control y en pensar en que nos van a ayudar, entonces se debe definir los sectores de sociedad civil y enlazar funciones y preguntarnos qué queremos y cómo lo queremos. Para ello se debe capacitar para que se tenga el mínimo conocimiento y convicción y dejarlo andar. No se puede exigir a la sociedad civil sin capacitación y conocimiento y planificación (sensibilizar y concientizar y antes de tomar decisiones analizar casos concretos de ley, es decir que podemos hacer en el marco institucional y que no” (SINAC, Informante 7:2005).

#### **4.2.3- Los Aspectos legales**

Como se dijo líneas arriba, en la parte de información documental, la gran variedad de leyes o la proliferación de estas ha causado un cierto entramamiento en el quehacer ministerial. Es decir, el MINAE tiene que ver con tantos temas que su estructura organizacional actual no le permite cumplir a cabalidad lo que esa legislación establece.

En efecto, la legislación, aparte de ser variada y general, hace que se dejen temas no muy claros. Acerca de esta posición, uno de los informantes nos señaló: “la legislación ambiental es muy general, e inclusive obligaciones que deberían tener otras instituciones las tiene el MINAE, de tal forma que, el marco legal del MINAE, presenta traslapes y a veces incongruencias y desacuerdos, lo que hace que no sea flexible” (MINAE, Informante 7:2005).

Esta variedad de leyes ambientales no solo ha dificultado la acción fluida del Ministerio, sino que también esa dispersión hace que el cumplimiento de todas las exigencias que establecen esas leyes para el control, vigilancia y administración de

los recursos naturales, no se lleve a cabo de la mejor manera, cayendo muchas veces en duplicidad de funciones. Cada vez que se legisla o se decreta alguna ley, el gobierno central o la ciudadanía exige a la institucionalidad rectora el cumplimiento; pero no se modifica en nada su estructura interna, tanto en aumento de empleados como de recursos económicos. En la práctica, eso se traduce en ineficiencia, pues se dejan de hacer las tareas primordiales o se hacen a medias, cayendo en la ineficiencia y en lo no esencial.

Haciendo referencia a esa ineficiencia, otro informante dijo “a mí me parece que el sistema institucional y en cuenta el MINAE esta atrofiado por variedad de legislación, por la influencia política y la burocracia ( muchas veces lo político es más fuerte que la legislación ) y desde la ley las formas o espacios de participación que existen en las leyes no dan cuenta de lo que la gente quiere...el MINAE es disperso y atomizado, unas áreas permiten cosas que otras no, por ejemplo geología otorga un permiso y la contraloría ambiental lo cuestiona o para su ejecución. Hay dos elementos fundamentales en eso; uno es que el mal enfoque institucional, en donde se carece de una gerencia, afecta a todas las dependencias y el otro es que el mal esta en querer hacer todo, se debe concentrar en al menos cinco cosas y llevarlo a un nivel de excelencia” (MINAE, Informante 8:2005). Por esta razón, en la institución los y las entrevistadas consideran que hay deficiencia en la visión municipal y esto afecta la capacidad organizativa y administrativa del municipio.

#### **4.2.4- Visión organizativa y administrativa de la participación**

Como se observó en el apartado sobre orígenes del Ministerio, en lo referente a la estructura organizativa, se deja entrever su complejidad por el número de dependencias, direcciones y departamentos que tiene. Si estableciéramos una relación directa con la diversidad de acciones que realiza, la cantidad de direcciones y departamentos y la cantidad de legislación que le acompaña, en la práctica lo que tenemos es una institución que ocupa mucho de su tiempo en cumplir con el “día a día”, sin una programación, visión y misión que establezca procesos sostenibles en

el tiempo. Esto evidencia y genera comentarios y opiniones generales en los y las entrevistadas de que muchas veces el Ministerio olvida su función como rector del ámbito ambiental costarricense.

Es decir, para los y las entrevistadas del Ministerio, esa situación, descrita anteriormente, lo que hace en la práctica es complicar el accionar y entrar en dificultades de comprensión de lo que se debe hacer y cómo se debe hacer, pues en cuanto a la legislación, muchas veces se deja de hacer o se le responsabiliza a otra institución porque ni las mismas instituciones tienen claro qué deben hacer las responsabilidades por cumplir; esto también afecta a la participación.

Como se expuso antes, existe otra posición importante desde el Ministerio, que atribuye el problema de no participación a un problema gerencial y a la diversidad de cosas que hace el MINAE, lo cual hace que se caiga en la dispersión y menos se responsabiliza a una ineficiencia del personal por su baja calificación.

Una entrevistada manifiesta “si tuviera que dar una opinión por lo que dice la gente, pues claro, uno escucha que tenemos mala imagen, el MINAE no hace lo que debería hacer, es reflejo de la institucionalidad débil en general, esto hace que se cuide poco los recursos naturales, que no responda a las expectativas de la población, la demanda es muy exigente. El MINAE debiera tener mas claro sus funciones y realizar una campaña de comunicación e información en donde se construya una imagen que demuestre logros tangibles para que la gente valore o opine críticamente” (MINAE, Informante 9:2005).

El tema de la participación ciudadana se considera en el Ministerio como un proceso; es por eso que no se ha avanzado con la rapidez que se quisiera. Este avance lento se justifica y se argumenta en dos líneas: por un lado, la desorganización y falta de claridad y entendimiento de las comunidades de lo que el Ministerio realiza, y por otro, se acepta que dentro del Ministerio ha habido una resistencia del personal para con este proceso.

El problema de no participación, pese a existir los canales legales<sup>31</sup>, está también en que no siempre se participa conscientemente y con la información necesaria; además en algunas ocasiones se manipula a los participantes para que aprueben o desapruében una gestión o proyecto. Muchas veces el que no se participe no solo es debido a la no comprensión de la ley o por el laberinto legal que existe, sino más bien, a criterio de uno de los informantes, se justifica porque “muchas veces los procesos son manipulados, por el lado del que organiza la consulta y del otro lado la gente no quiere participar, entonces se da como aprobado cualquier proyecto. La gente no tiene una cultura de participación, por ejemplo, vea el famoso referéndum que quieren hacer para el TLC, ese referéndum, no se va a hacer, porque los que lo proponen son los diputados libertarios, no se hará, pero les sirve para ganar votos, se muestran partícipes” (MINAE, Informante 6:2005).

Por otro lado, la coordinación entre las diferentes direcciones y departamentos no es la mejor, hay duplicidad de funciones; por ejemplo, en materia educativa todas las direcciones tienen su programa de educación ambiental, lo cual, a criterio de varios de los entrevistados/as trae duplicidad y gasto de recursos económicos y humanos, que ya de por sí son escasos. Y aunque en esta materia han existido actividades serias para conformar una comisión que integre las diferentes oficinas del MINAE y, además, ha existido un programa de *Educación y Políticas Ambientales*, pero no ha sido del todo eficiente, constante y de cobertura nacional.

En general, se considera que el MINAE se ha venido conformando y agrupando a través del tiempo con varias oficinas y direcciones, que quizá hoy deberían pertenecer a otros ministerios relacionados con el sector ambiental. Esta situación hace complicada la labor de fiscalización y coordinación eficaz. En este sentido, uno de los entrevistados dijo: “las dificultades de funcionamiento que el Ministerio presenta hoy son debidas a que ha sido un rejunto de oficinas, existen muchas

---

<sup>31</sup> Se refiere a las formas participativas estipuladas en las leyes ambientales (COVIRENA, Consejos Regionales Ambientales (CRA), Consejos Locales, y las herramientas que estipula el Código Municipal, Referéndum, Consulta Pública y Plebiscito.

competencias que chocan, por ejemplo el tema de minas y tajos, debería estar en el Ministerio de Industria y Comercio, aguas en el Instituto de Acueductos, etc.” (MINAE, Informante 10:2005).

Otro aspecto que se justifica en la institución, del por qué son ausentes los procesos de participación serios y reales, es porque es un tema nuevo en la institución y no se ha avanzado más porque se debe considerar el tema como un proceso a corto, mediano y largo plazos, y el avance depende de la madurez del grupo en la comunidad donde se pretenda participar. A partir de aquí, y cuando se alcance esa madurez, vendrá la distribución de responsabilidades, entre estos y la institución.

No obstante, se considera en el MINAE que aunque el tema sobre participación es nuevo y poco se conoce sobre él, a la institución no le queda otro camino que seguir impulsándolo y creando espacios y condiciones de acceso reales a todas las formas organizativas que exijan ese derecho. En este particular, una de las entrevistadas nos dijo: “sobre el tema, el MINAE, ya no tiene opción, es un reto y un pendiente, porque no todo se ha hecho, el tema es un cajón, del cual no se puede salir, pero lo que se ha hecho, hoy, con el ánimo de apoyar la gestión participativa, es crear oficinas o programas, pero debe quedar claro que con eso no se está solucionando el problema. Otro problema para el desarrollo participativo ha sido la visión de ver a los ciudadanos como usuarios de un servicio, pero no se ve por el lado de una mejor lógica de gestión; entonces debe existir una gerencia que visualice el aporte de la sociedad civil para mejorar mis competencias, es decir, como Ministerio” (MINAE, Informante 9:2005).

Pese a que hoy, no es clara la posición política de los jefes del Ministerio con respecto a la participación, lo que piensan las personas entrevistadas, es que la participación ciudadana bien llevada vendría a solucionar muchos problemas actuales que dificultan una buena gestión de los recursos naturales y el ambiente. Y aunque no se tiene claro con qué instrumentos específicos se puede llevar a cabo, hay acuerdo, en los que fueron entrevistados, que debe ser responsable, seria y con fines definidos.

Así lo expresó uno de los entrevistados del MINAE: “Bueno nosotros estamos dispuestos a abrirnos a la participación, en el nivel que corresponda. Si no hay una apertura, usted propone cosas y no se hacen y en parte porque la gente no las apoya, yo creo que debe darse una participación organizada y responsable. Vea usted con la gente de FECON, cuando aquí nos dijeron que teníamos que consultar con los ambientalistas, en la oficina dijeron, ay qué pereza, inclusive por el otro lado, hay ambientalistas p.ej. muy buenos y hay unos ignorantes en el mal y buen sentido, nosotros también somos ignorantes en la parte ambiental en el buen sentido, ¿qué es en el buen sentido?, yo no sé pero quiero aprender, en el mal sentido es cuando constantemente a priori empiezo a decir que eso no sirve. Hay ambientalistas que ni conocen el tema que se trata y se oponen, o critican y no proponen. Pero inclusive FECON nos hizo una propuesta muy bonita, con conocimiento de ciertos problemas energéticos y creo que eso es exactamente lo que se debe hacer, científicamente buena, estudiadas, pero a veces venía alguien y decía porque no usamos energía fotovoltaica, en todo el país, eso no tiene sentido ni razón económica. Esto es una tecnología 5 ó 6 veces más cara que la natural, la hidroeléctrica y con otros problemas, se debe investigar, hay otros sistemas, más razonables de ahorro de energía, yo los apoyo, aunque creo que mis compañeros no, además eso está estipulado en la Agenda 21 que hay que reformular en los altos, no podemos seguir con los altos consumos de energía de los gringos, se dice que este mundo solo puede vivir con un USA, dos ya no lo soporta, entonces esto debe ir orientado a una participación responsable con conocimiento, moderación sin tomar posiciones irracionales” (MINAE, Informante 6:2005).

Lo que sí está claro es que la promoción de la participación debe de ir acompañada de procesos de capacitación que pongan de forma transparente las funciones de cada actor que participa, cual es la filosofía que se quiere, y cuáles son los requerimientos que deben cumplir las partes involucradas. Además, se debe evaluar transparentemente cuáles son los intereses que busca cada actor y si de verdad responden a los requerimientos de las mayorías y no a intereses personalistas.

Por ejemplo, uno de los informantes nos indicó: “creo en procesos de participación de la mano con la capacitación. Nada se hace con llamar a la participación sin información y capacitación. Por ejemplo, a veces la gente se opone a proyectos o procesos productivos, simplemente por oponerse, pero técnicamente están bien. Se debe dar participación a gente que se exprese, pero debe saber que la lógica y la razón deben estar por encima de todo. La participación debe darse cuando se participa seriamente y de forma responsable, sin embargo he conocido gente que se vale de la participación para aprovecharse y lograr sus intereses. No es total la participación para resolver, porque no toda es responsable” (MINAE, Informante 4:2005). Por otro lado, se considera que la institución no posee capacidad para desarrollar de manera eficiente el tema de la participación ciudadana.

#### **4.2.5- Capacidad institucional para dinamizar procesos participativos**

Hay acuerdo entre las personas entrevistadas en que el MINAE tiene una legislación ambiental buena, pero dispersa; además, se falla en la práctica por la falta de apoyo logístico (económico y de personal). Se considera que las funciones que se le asignaron están claras, en lo que respecta a conservación y control, pero no se es eficiente ni en esto ni en las otras obligaciones (contraloría ambiental, evaluaciones de impacto, educación ambiental y participación, etc.).

De lo anterior surge la pregunta: ¿hasta dónde se han desarrollado esfuerzos para preparar adecuadamente al personal para enfrentar con éxito la participación ciudadana, más allá del mero discurso político?. La respuesta a esta pregunta es negativa, porque no existen procesos de inducción claros sobre el tema de participación desde la administración hacia los y las funcionarias. Cada quien que desee desarrollar este tipo de aspectos, hace los esfuerzos individuales, pero no, por una directriz que diga qué es lo que el Ministerio quiere al respecto.

Quienes participaron en las entrevistas, coinciden en que la institución está y va por la línea de descentralizar cada vez más sus oficinas para una mejor toma de

decisiones, con el aporte de los diversos actores sociales comunitarios, pero esto es un proceso.

A modo de ejemplo, un entrevistado expresó: “con la participación ciudadana no ha habido mucho conocimiento, se está construyendo desde abajo, en el día a día. Es un tema nuevo, de ahí que se debiera conocer primero, por eso es difícil implementarlo rápido” (MINAE, Informante 8:2005).

Otras personas entrevistadas son más escépticas con las opiniones hacia el tema de la participación; “consideran que hay incapacidad en la institución para desarrollar acciones participativas y expresan que *se está a años luz*, de que el MINAE pueda resolver el tema pues lo que ha hecho es trazar su desarrollo efectivo creando direcciones y programas aislados lo que hace entonces que el tema se asuma a medias, no existen estructuras organizativas que promocionen la participación y esto dice mucho del compromiso político que se tiene” (MINAE, Informante 9:2005).

Como aspecto positivo, para superar las debilidades que tiene el Ministerio, las personas entrevistadas ven con buenos ojos el proceso que recientemente dio origen a la denominada Estrategia Nacional Ambiental (ENA). En este sentido, dentro de las expresiones esperanzadoras un informante describe este proceso como: “la democracia es viviente, no es letra muerta, el MINAE, empieza a dar esa visión, en el sentido de abrirse más, con la ENA, se ayudará a que el MINAE, se enraíce en las comunidades y pueda crear una política ambiental seria y participativa” (MINAE, Informante 2:2005).

Aunque se advierte que este es un proceso que podría cambiar la funcionalidad del Ministerio, se considera también que el movimiento hacia el cambio es todavía “tímido” y predecir cuán largo puede caminar el proceso, es incierto; de lo que sí se está claro es que esto depende de la existencia o no de conflictos políticos y luchas de poder en el país y en la misma institución. Es decir, que por intereses personalistas se deje de apoyar una iniciativa de apertura y participación ciudadana.

No obstante para que se tenga buen éxito se debe trabajar con el personal la parte de la motivación, mejorando a la vez las condiciones de salarios y de trabajo. Sin estas reformas, se considera que nada se haría con una nueva estrategia ambiental.

De igual manera, las personas entrevistadas valoran muy positivamente el impulso que ha dado el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para la conformación y funcionamiento de los Consejos Regionales. En efecto, uno de los entrevistados del SINAC nos expresó: “hay avance con los Consejos Regionales, (que aunque la Ministra anterior le puso un amparo) me parece que fue un retroceso a la participación, porque en los artículos cuestionados, se interpreta que se están transfiriendo obligaciones a la sociedad civil, que son potestades de imperio, de Estado, y eso es lo que se debe buscar hoy, pero desde la política o “politiquería” no se ve así, eso quiere decir que hay una agenda o asunto ideológico que no ha sido discutido, entonces las estructuras fueron impugnadas. Es o no es. Nosotros creamos los espacios, no están operando, pero hay que consolidarlos. Hoy en el SINAC cualquier tema que tratemos, se abre una comisión asesora, por ejemplo en tala forestal tenemos una comisión interinstitucional, participan la Oficina Nacional Forestas (ONF), el Colegio de Ingenieros, etc., hay como cierta actitud de que debemos consultar las cosas, tenemos actores relevantes involucrados, por ejemplo, cuando se dicta una resolución sobre veda de especies maderables, se le pasa al sector privado para que vean que vamos a regular en equis o tal especie protegida o en peligro de extinción. Es un proceso, que no debe quedarse en lo que se dice y lo que está escrito sino que debe realizarse” (SINAC, Informante 3:2000).

De acuerdo con lo anterior, en términos generales, según los entrevistados del MINAE, la participación se ha quedado en el discurso, pero siempre se considera que la participación es fundamental, que se ha abierto el tema, para que se expresen aquellos que no sienten respuesta de las instituciones. Por ejemplo, en el tema de las denuncias, se valora que en los últimos dos años se han duplicado las denuncias, y que eso demuestra que la gente participa, y que lo que se debe hacer es “preparar” y “capacitar” para que cada vez se haga de mejor manera, porque no

toda la participación contribuye a resolver problemas o a gestionar un asunto en particular y además según los y las entrevistadas, no toda la participación es responsable. Sin embargo, al escuchar estas apreciaciones, nos da la impresión de que se sigue pensando en que la participación es solamente para denunciar a los que infringen la ley; esta apreciación está lejos de nuestra postura de la participación, en la que se debe avanzar o ejecutar en el marco de una democracia participativa. Desde el ámbito político existe una controversia permanente cuando se plantea en qué se debe participar y cuál es el momento adecuado. De la misma manera en el ámbito social no se tiene claro el tema. Seguidamente se analizarán estos puntos en cuestión.

#### **4.2.6- En qué momento debe darse la participación y posibilidad de desacuerdos**

Tradicionalmente, se ha considerado que las funciones que realizan los y las funcionarias muchas veces pueden provocar choques o duplicidad de competencias. Pero la mayoría de los y las entrevistadas coinciden en que si las reglas y responsabilidades están claras no tiene por qué haber choque o contradicciones en la práctica; para que esto sea una realidad, se requiere de mucha capacitación, de tener claro quién hace qué y hasta dónde pueden llegar, tanto los funcionarios/as como los y las ciudadanas.

La mayoría de los y las entrevistadas opinó que la participación debe darse a lo largo del proceso de conformación de un plan, proyecto o acción; mientras tanto para algunos entrevistados, la participación ciudadana solo debe darse o ser activa en el proceso de denuncia de una anomalía o problema que esté afectando la calidad de los recursos naturales, y que el deber de la institución es informar de su quehacer diario y de las actividades y proyectos que vaya a realizar, de acuerdo con su programación.

En este sentido, un informante nos dijo: “la participación debe darse solamente en la denuncia, o la participación debiera ser de consulta y de información, las

comunidades maduras (con mucha información y experiencia participativa) o inmaduras tienen que saber, pero no se debe dejar todas las decisiones en manos de ellos, pues en esta participación hay intereses de grupos, empresarios o determinado grupo social, qué si tuvieran en sus manos toda la toma de decisiones (de un proyecto o inversión) posiblemente se lleve mal o puede atentar con el manejo sustentable de los recursos naturales o se beneficie una minoría” (SINAC, Informante 7:2005).

La justificación que se hace, al decir que la participación es importante en el momento de la “denuncia”, es que se considera que la gente y las comunidades al denunciar ponen en compromiso a la institución, y esta debe actuar ante esa petición, los denunciantes le están dando las señales de que algo anda mal.

Así, por ejemplo, uno de los entrevistados expresó: “nosotros estamos obligados a atender cualquier denuncia, esto por ley. Cualquiera puede denunciar, aplicar lo que dice la ley. Eso es participación. Pero muchas veces algunas autoridades dan participación cuando les conviene, y la comunidad igual. La participación no es seria; por ahora es populista. La participación verdadera aquí en Costa Rica, es lo que dice la ley. Si alguien denuncia y nosotros no la tomamos en cuenta, nos meten un recurso de amparo, no hay quite y es aquí donde viene el choque y la crítica a la institución” (MINAE, Informante 4:2005).

Entonces, si se entiende la participación como el solo hecho de “establecer denuncias”, seguramente se caerá en choques o desacuerdos, pues, como se leyó antes, para algunos funcionarios y representaciones sociales la participación debe darse desde el principio, en el diagnóstico, en la determinación de las necesidades, durante el proceso de ejecución y finalmente, en el seguimiento. Se considera que concebir la participación como una acción en donde la sociedad debe ir al campo, ver las anomalías y establecer las denuncias, ayuda a la institución, pues obliga a que esta atienda la denuncia en el campo y que pase por un proceso administrativo, pero no soluciona del todo, pues este proceso administrativo no termina aquí; el MINAE luego de realizada la investigación del caso deposita la denuncia en las

fiscalías. Esto último hace que el proceso de solución sea muy lento, por dos razones fundamentales; uno porque en las fiscalías, no se tiene el mismo interés por los delitos ambientales, y dos, porque, algunos fiscales no tienen la preparación ambiental idónea para darle seguimiento a los casos ambientales que se presentan.

Lo anterior trae como consecuencia que el conflicto o inconformidad entre las partes se inicie cuando los y las ciudadanas siguen pidiendo resultados al MINAE y estos justificando que el proceso que decide y da las resoluciones es la fiscalía. Evidentemente, por un lado, es una falta de aclarar e informar sobre las funciones y procedimientos que no se tienen claros. Por otro lado, de falta de capacitación ambiental. Se coincide en que algunas denuncias, que por sus particularidades merecen un tratamiento especial, van o son tomadas por el Tribunal Ambiental del MINAE. Aquí hay una muy positiva opinión de los y las entrevistadas de las organizaciones sociales, las cuales consideran que en este Tribunal las cosas son diferentes, pues se les da un tratamiento específico y especializado. Mientras que internamente en el Ministerio Público, las prioridades son otras.

Sin embargo, uno de los entrevistados expresó: “desde la ciudadanía, hay gente que no le basta con denunciar, esta encima viendo que pasó y ahí se va hasta lograr objetivos, o sea el que se den respuestas claras y satisfactorias. Esto es bueno porque el funcionario se ve presionado por el tiempo en que debe de dar respuesta, la gente es exigente, se mueve y necesita respuestas claras. Algunos buscan información en Salud, fiscalías, vigilan en el campo, aportan información importante, pero en otros casos depositan la confianza en el Ministerio y este no tiene capacidad para todo y para responder rápido al problema” (MINAE, Informante 10:2005).

Aquí lo que está claro es que hay una brecha en cuanto a información, comunicación y capacitación se refiere. A los diferentes grupos organizados todavía les falta información de las funciones que realiza el Ministerio. Deben conocer que no es el único que debe velar por la gestión ambiental. Además, desde la institución se carece de personal apto para trabajar con la sociedad organizada. Por ejemplo,

en referencia a la educación ambiental que se ha desplegado, esta no ha sido integral y continua y ha obedecido a eventos temporales y a celebrar los días que hacen referencia al ambiente (día del agua, día de parques, de la vida silvestre, del ambiente, etc.), no se tiene presupuesto y personal para que sea un programa renovador y que sensibilice para obtener una nueva cultura de convivencia armónica con el ambiente. Esta discontinuidad es otro foco de disconformidad entre la institucionalidad y la ciudadanía.

En este sentido, otro informante dijo: “información y comunicación es la clave. Por qué se dan permisos que luego chocan con lo que dice SETENA, por ejemplo. Debe verse o estudiarse la viabilidad ambiental para evitar choques. Esto se va mejorando con el error. Por ejemplo, en el ámbito de los funcionarios municipales o institucionales que no hacen las cosas bien, se va cambiando cuando se pide el retiro de credenciales. Se mejora cuando se cierran botaderos de basura. Eso da confianza a los ciudadanos, y participan más, se demuestra que si se puede, lo que falta es voluntad. La información no siempre llega a la gente y por eso no se expresa” (MINAE, Informante 4:2005).

Pero también el criterio de varios de los informantes, es que la participación no tiene que verse como el traslado de competencias del Estado hacia la sociedad civil. Es decir, no es que el Estado abandona competencias sino, más bien, es abrirse a que más personas compartan la toma de decisiones y se trabaje conjuntamente en aspectos que afectan o benefician su vida comunitaria.

Uno de los entrevistados fue enfático en decir: “no, no, hay algo que es clave, la responsabilidad en la protección del recurso natural es nuestra, por ley, pero la responsabilidad moral es de todos. Nosotros esa responsabilidad legal no la podemos delegar. Pero si podemos apoyarnos en el resto de organizaciones y la ciudadanía y municipios para coadyuvarnos en el trabajo y protección. Los recursos se protegen para ellos que están en las comunidades. A veces se dice yo no participo porque esta la institución, pero en la medida en que hagamos conciencia de que la protección es un asunto de todos, y que tengamos claros las

responsabilidades de cada quien, y eso se logra solo con el tiempo. Aclarar marcar, las responsabilidades, limitar competencias de cada uno. Recuérdese que las responsabilidades están por ley, no podemos renunciar a ello” (SINAC, Informante 5:2005).

Para el MINAE y el SINAC, como tales, se coincide en que el proceso de participación ciudadana va inmerso en toda la programación, en todas las etapas, y que se ha avanzado lento, pero que hacia eso se dirige el Sistema de Áreas de Conservación y el Ministerio. Desde las diferentes gerencias del SINAC se dan las directrices a las Áreas de Conservación. Cada una de esas áreas hace una planificación tomando en cuenta diferentes sectores, luego es trasladada hasta las oficinas centrales y se hace un solo plan ampliamente participativo.

Haciendo referencia al proceso participativo y la posibilidad de que se den desacuerdos, un informante nos expresó: “de tal forma que los choques son impredecibles, pero en la medida que se tome en cuenta la ciudadanía, o se considere en las planificaciones, a la ciudadanía, a los CRA, a los COVIRENA a las organizaciones involucradas en el accionar de determinada área, no abra choques porque todos participan de la elaboración de ese plan a ejecutar” (SINAC, Informante 5:2005).

Sin embargo, en el Ministerio hubo algunos entrevistados que opinaron que en el tema de participación, son muchos los que opinan y quieren hacer las cosas a su manera, sin existir una directriz clara al respecto. En este sentido, uno de los entrevistados dijo; “El problema que se percibe es que todo el mundo quiere participar, todo el mundo hace capacitación y educación ambiental, en esto se ha caído en duplicidad, y se carece de un enfoque que diga que se debe hacer y cómo hay que hacerlo; esto confunde a los grupos organizados” (MINAE, Informante 8:2005).

Por esto se considera que los problemas entre grupos organizados y el Ministerio han surgido por no estar las cosas claras, pues si bien se han abierto espacios,

estos están en el papel, y nunca se han llevado a un terreno de acuerdos. Es decir, no se ha caminado conjuntamente para programar, ejecutar y monitorear una acción o proyecto que se ejecute.

Haciendo referencia a esta posibilidad de problemas y a los espacios que puedan existir para que la ciudadanía participe, otro informante dijo: “El problema es que cuando se han abierto espacios, se ha citado a la participación a lo ultimo “cuando hay que tapar la torta” y muchas veces se recurre a argumentos temerosos y catastróficos para que acepten el proyecto a realizar. Por ejemplo en San Pedro se plantea hacer un túnel, la comunidad reclama que no fue tomada en cuenta, ni se han valorado otras opciones, es como una manipulación, se tiene que creer que lo que digo es, lo que la institución dice, y si no se toma en cuenta, la posición institucional, va a pasar esto o lo otro, que va a pasar algo terrible y nos vamos a morir todos” (MINAE, Informante 6:2005).

Finalmente, se concluye que el proceso ha sido lento porque, históricamente, la forma de llevar a cabo la gestión ha sido muy de “policía”, con base en el argumento y directriz central, que dice lo que se debe hacer, sin ir más allá ni establecer etapas del cómo debe ser un proceso.

Nuevamente, esta situación poco clara, según los y las entrevistadas, lo que demuestra es que es un proceso claro de gerencia, y si se va a potenciar la ciudadanía, debe ser mediante el diálogo, confrontación de las mejores formas de gestión: es decir debe estar claro qué le compete a la sociedad civil, cuál es la relación, roles, entre otros, condiciones para desarrollar los procesos participativos. Pero también las personas informantes advierten que la ciudadanía también ha tenido culpa; en este sentido, hubo expresiones como que, “la sociedad civil ha mostrado debilidad, el movimiento social es y actúa desarticuladamente, los resultados de diferentes luchas han sido difusos, y muchas veces algunas representaciones civiles se convierten o pactan con los partidos políticos lo que desvirtúa el papel que deben jugar esa sociedad civil” (MINAE, Informante 9:2005). Finalmente lo que queda claro es que se debe trabajar en construir acuerdos entre

la institucionalidad y la ciudadanía. Y que para mejorar la administración es indispensable establecer una relación fluida con las organizaciones sociales a fin de que coadyuven en la gestión de políticas públicas.

#### **4.2.7- Las instancias organizativas que se analizaron y la colaboración para alcanzar una eficiencia administrativa**

La idea central de crear las diferentes instancias participativas no es sólo crear o darle espacios a la sociedad civil para que participe, es también, buscar la eficiencia en las labores que hace la institución. En el caso del MINAE, los COVIRENA, los Consejos Regionales Ambientales, Consejos Locales Forestales, etc, pueden desarrollar funciones que conllevarían a una mejor gestión administrativa y establecer relaciones más horizontales. Haciendo referencia a esas instancias que se ven como participativas, uno de los entrevistados dijo: “la idea es que contribuyan a la eficiencia administrativa, el problema es que en este momento, todavía no funcionan tan ágilmente, no tienen un reglamento de funcionamiento, falta capacitación, lo que hace que en algún momento sean un retraso para la toma de decisiones. Se comparte con la gente, pero como falta información la participación no es la mejor, la gente no está involucrada en la temática a discutir, la dinámica se vuelve un tanto espesa, hay más representación que participación” (SINAC, Informante 3:2005).

A priori, podría decirse, y de acuerdo con lo que se anotó en la investigación documental del MINAE, quizá esta estructura de los COVIRENA esté integrada en alguna de los puntos, de estructuras participativas, citados en los documentos analizados del SINAC, pero esta no se hace explícita y de forma contundente.

Las estructuras participativas citadas y contempladas en las leyes ambientales y las que analizamos en este trabajo desde la institución, se les denomina como participativas porque cuando se les convoca asisten, pero son poco influyentes en la toma de decisiones. Entonces, se ha tomado y entendido como participación, una reunión de personas, donde entran a una sala y se sientan a escuchar.

Al respecto, uno de los informantes dijo: “se hace el ejercicio, parece ser que hay actitud de la gente a participar, se empieza a educar la gente, pero en la toma de decisión es poco lo que hacen, mucho se recarga en los técnicos de la institución todavía” (MINAE, Informante 8:2005).

La percepción general es que la participación es importante para que la institución sea eficiente, pues hoy no se pueden realizar las tareas encomendadas porque hay falta de presupuesto y personal; así, mientras exista esta situación, la participación será un proceso lento. La participación es vista como un mecanismo “*utilitarista*” ante las debilidades del MINAE; esto es, no se ve el tema como algo importante que tiene que darse para afinar y reforzar la democracia en un marco participativo.

De tal forma que uno de los entrevistados, refiriéndose a este proceso, nos expuso lo siguiente: “bueno le digo a usted que estamos empezando, comenzamos en el 2002, 2003 y 2004 conformando algunos, Consejos Regionales Ambientales, estamos en proceso, lo hasta ahora alcanzado lo considero efectivo, por supuesto que nos falta mucho más para ser más efectiva esa participación, consolidar y terminar, y cada día va a ser mejor. La opinión que se merecen los COVIRENA y otras organizaciones ambientales es que son “aliados indiscutibles nuestros, en muchos lugares, sin los COVIRENA se vería minimizado nuestro accionar. Y nuestra capacidad de acción y reacción a los problemas. Son necesarias esas formas para la gestión ambiental, son aliados para el accionar nuestro” (SINAC, Informante 5:2005).

Sin embargo, ante la falta de personal y de recursos económicos para contratar ese personal, se sigue pensando en que las agrupaciones existentes y que pretenden ser participativas, en cuenta los COVIRENA, son agrupaciones que le permiten al Estado ahorrar dinero y disponer de un cuerpo de voluntarios para el trabajo ambiental.

Las personas entrevistadas, no especificaron alguna organización en particular, y dijeron, *las expuestas en la ley*, pero aunque no aclararon, dejaron entrever que el

“avance obtenido al momento es haber logrado que estén estipuladas en la ley y ahora de lo que se trata es establecer criterios para la toma de decisiones, si esto no se crea, continúan como ahora, *decorativos*, cada instancia hace su aporte a la gestión ambiental, pero es al Ministerio quien le compete definir los criterios de eficiencia, el ministerio debe dirigirla y aumentarla; es responsabilidad interna y además que se ponga a discusión es importante, tener claridad de quienes me pueden ayudar” (MINAE, Informante 9:2005).

Las instancias y estructuras contempladas en la ley han sido esfuerzos importantes, pero se considera que el problema es de tipo estructural, el funcionamiento bueno o malo se debe enmarcar en cómo se hace la administración para la protección de los recursos naturales y hoy esta está en función de no potenciar su capacidad para la toma de decisiones. De esta, forma una entrevistada se expresó: “las formas participativas todavía se enmarcan en impactos muy puntuales, les falta consolidación en términos o mecanismos, les falta divulgación” (MINAE, Informante 9, 2005).

En términos generales, se puede afirmar que aunque la participación se considere un proceso, donde se van construyendo espacios para dinamizar más seriamente la participación, no hay una política clara de participación ciudadana desde el Estado, sólo están estipulados en el papel los espacios que podrían ser participativos, pero mientras no se lleve a la práctica, esa acción escrita se convierte en un mero discurso, ausente de toda práctica efectiva institucional y social. Y esto también se complementa cuando algunos funcionarios no les gusta tomar en cuenta a la ciudadanía en la gestión ambiental por “*celos*” porque creen que pierden poder, aunque en el fondo de cada funcionario se tiene una conciencia clara de la importancia de la participación ciudadana, en el tanto sea de forma responsable, con conocimiento y capacitación, pues, de lo contrario, se cae en los errores que otras instituciones han cometido.

En referencia a lo anterior, uno de los entrevistados expuso: “el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) está peor que MINAE, ha trabajado en extensión

agrícola por muchos años (PNUD, FAO, etc.) y todavía en Cartago y quizá en otros lados también, en la Cuenca Alta del Reventazón, hacen mal uso del suelo, porque no tienen capacitación para producir, las formas de trabajo contravienen la sostenibilidad. El técnico es el que sabe y no le ha dado la importancia a la sociedad civil. La sociedad civil ha deteriorado las cuencas por falta de una política clara del Manejo Integral de Cuencas, en donde se debe dar una participación activa en el manejo de cuencas. No se prepara la sociedad civil, algunas comunidades no son sostenibles, no son integrales por la falta de proyectos que se hayan consolidado, todo queda como en medio camino” (MINAE, Informante 2:2005).

Por otro lado, si bien la participación vendría a contribuir a la eficiencia administrativa, esta también debe tener sentido legal. Por esta razón, uno de los entrevistados nos expresó que la participación debe ir junto a la capacitación para que sea eficiente. Esta persona manifestó: “en el Ministerio hay sobrecarga de trabajo. Si los funcionarios y la gente en general fueran más capacitados o si se les capacita adecuadamente, las denuncias tuvieran más asidero legal. Se invierten a veces tres días en cada denuncia y hay veces que se tiene que desechar porque no existe determinado delito. Si hubiera existido conocimiento y capacitación no se gastarían recursos, ni se pusiera a correr el tribunal. Se considera que las instancias participativas existentes, son importantes para que la gente se exprese. Por ejemplo en el pasado con el tema de la anexión de la península, en Lepanto y Paquera, que si pertenecían a Puntarenas o a Guanacaste. El 98% decidió seguir perteneciendo a Puntarenas. En el tema ambiental la participación tiene que ser con mucha responsabilidad, si la comunidad no tiene razón en lo que dice, quizá la razón esta en lo técnico, no es quién participa, ni el número. El decidir si una naciente es permanente o no, no es la comunidad quien decide, es la técnica, el geólogo quien tendrá la razón. Se actúa no por lo que la gente quiere, es lo que dice la ley y la técnica. Lo social se ve cuando se hace el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), ahí se debe contemplar si hay duda en el aspecto o viabilidad social. La legislación es completa, hay cosas en que hay que hacerles participes a la gente. Pero no con

denuncias anónimas, no sirven, esto de asumirse con responsabilidad” (MINAE, Informante 4:2005).

Finalmente, por ahora lo que se deduce, es que en el futuro hay un potencial en las organizaciones analizadas para contribuir y obtener la eficiencia administrativa, pero también se considera que propiamente en la toma de decisiones no se vislumbra una capacidad real, pues no existe, un proceso integral e inductivo de información y capacidad para esa toma de decisiones.

Uno de los informantes que se refirió a este tema dijo: “existen instancias para la toma de decisiones desde la institución, pero estas formas participativas pueden tener impactos puntuales en la ejecución de cosas o acciones, pero son impactos muy puntuales, porque les falta consolidación, en términos organizativos, operativos, de conocimiento, falta divulgación” (SINAC, Informante 3:2005).

Además, existe una coincidencia general, en cuanto a que hoy, a la hora de programar o realizar un plan, se debe ser muy participativo, de construcción colectiva y se debe hacer según los supuestos que contemple el presupuesto, para no crear falsas expectativas, para que sea serio, se deben contemplar actividades con presupuesto previamente asignado, se debe contemplar los traslados a las comunidades, alimentación y materiales, que hoy MINAE no posibilita. De esta forma nos lo expresó uno de los entrevistados: “de tal forma que la construcción participativa, debe ser diferente a lo que hoy se entiende, en esta institución, como consulta, esta refiere a que los ciudadanos digan sí o no a tal cosa. Hoy es más complicado, ahora el problema va en cómo conseguir legitimidad política de ese plan o proyecto, esto es más que consulta, porque hay relaciones de poder, de autoridad, pero se pueden hacer las cosas consultivamente, dialogando, tomando en cuenta a los diferentes grupos organizados, eso no deja de ser complicado, pero tarde que temprano se debe avanzar hacia eso” (SINAC, Informante 3:2005).

Como análisis final de este capítulo, se debe decir que la democracia participativa dentro del ministerio se reduce a lo que, como ha sido tradicional, los

representantes designados por la ciudadanía puedan desarrollar, instrumentalizado en la práctica, por el quehacer rutinario que la administración requiere y los servicios que a través de los y las funcionarias da la institución. Pero como es sabido, el proceso se entorpece por la burocracia que justifica que la participación es importante para la eficiencia administrativa, pero que la solución esta en crear diferente legislación que contribuya a restablecer las deficiencias actuales de la misma y a factores económicos, para que el desarrollo participativo sea fluido. Siendo quizá más que eso un aspecto de estrategia e interés político y de aptitud de servicio y apertura que tenga el personal.

En el siguiente capítulo se analizará la percepción que las diferentes instancias organizativas tienen sobre esta pretendida participación ciudadana.