



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Junio, 1999. Vol 16(1): 40-51.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.16-1.5>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

Wilberth Jiménez Martín Jorge Pleitez

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



El SINAC, su descentralización y la participación local. El caso el Área de Conservación Tempisque

SINAC, its decentralization and local participation. The case of the Tempisque
Conservation Area

Wilberth Jiménez Martín, Marco V. Zamora, Jorge PleitezRodolfo Quesada



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

EL SINAC, SU DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL

EL CASO DEL AREA DE CONSERVACION TEMPISQUE

por **Wilberth Jiménez, Marco V. Zamora,
Jorge Pleitez, Rodolfo Quesada y Félix Angulo**

Se describe y analiza los cambios experimentados por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) a lo largo de la presente década. Se analiza los cambios sufridos en la legislación en materia de protección y manejo de los recursos y en relación con los procesos organizativos, así como la desconcentración, descentralización y democratización dentro del SINAC. El proceso de democratización dentro del Área de Conservación Tempisque (ACT) es analizado en lo que se refiere a la participación de los actores sociales en la planificación y toma de decisiones. Se concluye, entre otras cosas, que la reforma institucional del MINAE es una experiencia de referencia para procesos de cambio que demanden otras instituciones del Estado vinculadas con los espacios rurales.

En el contexto actual, los procesos de reforma institucional forman parte de las agendas nacionales. Las razones que inspiran estos cambios son de diversa naturaleza, desde aquéllas que alegan ineficiencia de la gestión pública, exceso de burocracia, reducción del gasto público y alto intervencionismo del Estado, hasta aquellas otras que sostienen que los servicios no satisfacen las demandas de la mayoría de la población.

Es innegable la necesidad que tiene la sociedad costarricense de que el Estado sufra transformaciones. Lo que está en discusión es cómo llevar a cabo esta reforma y el tipo de Estado que se desea tener. Algunos sostienen que las reformas deben encausarse a un Estado cuya transformación se oriente hacia la construcción de una democracia participativa e incluyente, mientras que otros abogan por un traslado de las funciones del Estado hacia el sector privado. Un nuevo Estado con contenido social es aquél que hace coincidir las necesidades regionales con los intereses nacionales, lo que Boisier (1995) ha denominado un Estado inteligente.

El presente trabajo está enfocado al estudio del cambio institucional experimentado por el Ministerio del Ambiente y Energía, en particular el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), hasta finales de 1998. En el mismo se analiza la participación que han tenido los actores locales en el proceso de cambio institucional en el Área de Conservación Tempisque (ACT). Para el desarrollo de este trabajo se consultaron fuentes secundarias de información y se realizaron 11 entrevistas, cuatro a funcionarios del SINAC y siete a miembros de organizaciones de base y ONG presentes en el ACT.

Antecedentes del cambio institucional

Descentralización y desconcentración
Parte de la reforma del Estado y el cambio institucional en Costa Rica ha estado marcada por los procesos de descentralización y desconcentración, por tal razón es necesario dedicar algún espacio para clarificar dichos conceptos.

La descentralización democrática es considerada por Córdoba y otros (1993) como la transferencia de autoridad y capacidad de decisión propiciada por un gobierno central a otros organismos del sector público. Mientras que para Palma y Rufian (1991) es una técnica organizativa que tiene como finalidad distribuir los centros de adopción de decisiones dentro de la legitimidad democrática, cuyos entes descentralizados gozan de igual legitimidad que el propio gobierno nacional, y, por lo tanto, serán válidas para estos entes las exigencias de designación o elección popular de la autoridad.

Por su parte, la desconcentración es la delegación de autoridad administrativa del gerente institucional a favor de sus órganos auxiliares o de línea, en busca de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la disposición geográfica del ámbito institucional (Jiménez, 1979). Para Bell y otros (1993) es ejecutar actos propios de la institución central continua y permanentemente, donde la unión del todo se mantiene por medio de la autoridad lineal, lo cual asegura que la institución mantendrá la unidad en sus órganos periféricos. Córdoba y otros (1993) sostiene que la desconcentración será el sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona pública, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados de la autoridad central y suprema de ese servicio. Sin embargo, existen dos tipos de desconcentración: la funcional, en la cual hay transferencia de competencias pero donde no se ha establecido un mecanismo para la elección de la autoridad, y la desconcentración territorial mediante la cual ocurre transferencia de competencias de los órganos de la administración central hacia un territorio específico.

En los procesos de desconcentración y descentralización cobra relevancia el concepto de *territorio*. Boisier (1994) sostiene que el espacio o territorio en una estrategia de desarrollo deja de ser un simple espacio para convertirse en la conjunción de factores económicos, sociales, políticos, culturales, ecológicos, familiares y humanos: "En este sentido, el espacio

deja de ser un espacio vacío y adquiere en esa integralidad un verdadero contenido". En esta nueva visión el territorio se constituye en un factor estratégico del desarrollo, ya que es la agrupación de relaciones sociales donde la cultura local y los rasgos locales no transferibles se superponen; es el espacio en el que los seres humanos y los negocios establecen relaciones y donde las instituciones públicas y locales se articulan.

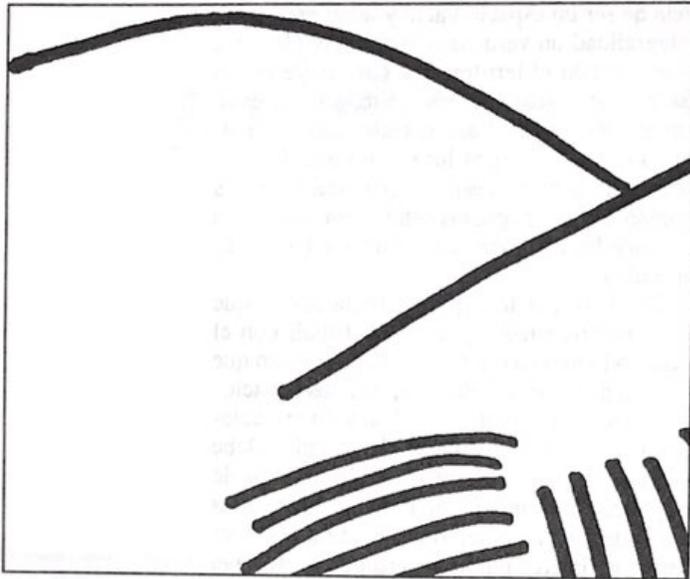
Es claro, por lo expuesto hasta ahora, que los procesos citados pueden contribuir con el desarrollo local o regional en la medida en que la sociedad civil pueda recuperar los espacios de participación real que le han sido arrebatados por la institucionalidad del Estado. Debe entenderse por sociedad civil el conjunto de organizaciones que incluye, entre otras, a las entidades que cumplen fines de utilidad colectiva y de interés público, pero que no forman parte del Estado ni del mercado (Lechner, 1994).

Para lo anterior se requiere, entonces, de la participación real de los actores de la sociedad civil. Para Cunill (1991) son pertinentes a la participación real todas aquellas experiencias que remitan a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales. La participación real se concretiza a través de las organizaciones de base de la sociedad civil y de amplios sectores marginados en la toma de decisiones. Se convierte en un medio para alcanzar mejores niveles de vida por parte de sus involucrados. La participación real supone, necesariamente, participación en la toma de decisiones (Gordillo, 1984).

Evolución institucional de la administración del Estado

Desde 1969 y hasta 1986 en Costa Rica se crea gran cantidad de legislación para la protección de los recursos forestales y el patrimonio natural del Estado, regida por la Ley Forestal y su reglamento, la Ley de Conservación de Vida Silvestre y la Ley de Reforestación. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) por medio del Servicio de Parques Nacionales (SPN), la Dirección General Forestal (DGF) y la Dirección de Vida Silvestre eran los encargados de administrar las áreas protegidas.

En 1990 nace el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) (Ley 7152), que acogió algunas funciones del MAG y se encargó de lo forestal y la fauna. Entre el 86 y el 90 el MIRENEM da mucho énfasis a la administración, protección y manejo del sistema de áreas protegidas. En ese contexto se formula la Estrategia de Conservación para el



Desarrollo Sostenible de Costa Rica (ECODES), a finales de la década anterior. Con la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente en 1995, el MIRENEM cambia su nombre al de Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE).

A partir de 1994, en el MINAE se plantea la necesidad de lograr una efectiva descentralización, con el propósito de agilizar los servicios y procesos e integrar el accionar de la institución. Las primeras aproximaciones sobre lo que posteriormente sería el SINAC, fueron esbozadas por dos fundaciones ligadas a la Universidad de Costa Rica ese mismo año, las cuales detectaron serias deficiencias en el MINAE, dada la existencia de esquemas gerenciales diversos y obsoletos, condiciones ocupacionales variadas y una altísima resistencia al cambio (MINAE, 1998).

En 1995, fecha en que se constituye el SINAC, la reforma se concentra en precisar la misión, la visión y los objetivos del mismo. "El MINAE surgió no como un ente orgánico con un marco jurídico claro, una estructura institucional clara, con un marco de competencia claramente definido, sino que se construyó a partir de segmentos que se trajeron de diferentes dependencias. Del Ministerio de Economía se trasladaron algunas dependencias, asimismo las direcciones Forestal, de Vida Silvestre y Parques Nacionales, que estaban en el Ministerio de Agricultura, para formar lo que fue el MIRENEM. Este proceso de adicionar dependencias también adicionó recursos humanos y culturas de trabajo diferentes" (Ulate, 1998).

La reforma del MINAE está condicionada, influida y reforzada por una amplia y a veces confusa legislación, la cual se da en diferentes

momentos y bajo diferentes contextos políticos. Es así como se crea la Ley Orgánica del Ambiente (N° 7554), publicada el 13 de noviembre de 1995 (República de Costa Rica, 1995). Ésta tiene como objetivo central dotar a los costarricenses y al Estado de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Se puede resumir los objetivos, principios y fines de la ley en el establecimiento de regulaciones sobre las actividades de la Administración Pública y la sociedad civil en materia ambiental, y para ello se recurre a los organismos institucionales y gubernamentales y a la competencia de otras leyes. La ley se propone alcanzar la *participación activa y organizada* de los habitantes en la toma de decisiones y acciones para proteger y mejorar el ambiente, a través de las instituciones del Estado y las municipalidades. Con tal propósito establece la figura de los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al MINAE, como las instancias máximas descentradas, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, denuncia y el control de las actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental.

Las otras dos instancias organizativas que se crean en la ley son el Consejo Nacional Ambiental, como órgano deliberativo y de consulta, con funciones de asesoramiento al Presidente de la República en materia ambiental, y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), cuya función es esencialmente técnica y de apoyo a las instituciones del Estado y otras instancias organizativas con alguna participación de la sociedad civil como los Consejos Regionales Ambientales.

La última Ley Forestal fue publicada el 16 de abril de 1996 (República de Costa Rica, 1996), y su Reglamento el 23 de enero de 1997. En ésta se establece el MINAE como el rector del sector forestal nacional, autodefiniéndose aquél y sus estructuras organizativas como la Administración Forestal del Estado. La ley estipula la creación de la Oficina Nacional Forestal como ente privado de interés público, y a dicha instancia se le trasladan algunas de las funciones consignadas como de competencia de la Administración Forestal del Estado. La otra instancia oficializada son los Consejos Regionales Ambientales, referidos en la Ley del Ambiente.

La figura del SINAC no está definida en esta ley, sino en su Reglamento (República de Costa Rica, 1997). En el artículo 3 de dicho reglamento se establece que las funciones del MINAE se ejecutan a través del SINAC, indicándose las áreas de conservación que se constituyen. Las funciones de éstas se establecen

con base en el Decreto Ejecutivo 24652-MIRENEM del 3 de octubre de 1995. En este mismo decreto se establece la nueva estructura organizacional del MINAE y se crea la Dirección Superior de Recursos Naturales.

Con la Ley de Biodiversidad, el SINAC se institucionaliza como un sistema de gestión y coordinación institucional *desconcentrado y participativo* que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas del MINAE, y cuyo fin central es dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos al logro de la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país (República de Costa Rica, 1998).

Es en esta ley en la cual se describe las funciones del Consejo de Área de Conservación. Éstas son: velar por la integración de las necesidades comunales en los planes y actividades del área de conservación; fomentar la participación de los diferentes sectores del área en el análisis, la discusión y la búsqueda de las soluciones a los problemas regionales relacionados con los recursos naturales y el ambiente; aprobar las estrategias, las políticas, los lineamientos, las directrices, los planes y los presupuestos específicos del área de conservación, a propuesta del director del área y del comité científico-técnico; recomendar al Consejo Nacional de Áreas de Conservación la creación, la modificación o el cambio de categoría de sus áreas silvestres protegidas; aprobar en primera instancia lo referente a concesiones y contratos de servicios establecidos en el artículo 39.

En síntesis, además de la Ley Forestal, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Biodiversidad, del marco jurídico del MINAE y el SINAC también forman parte la Ley de Parques Nacionales y la Ley de Vida Silvestre. Para Solórzano (1997) este marco jurídico justificaba la existencia de un organismo rector en la aplicación de toda esta legislación, "se requiere que no haya varias cabezas tomando las decisiones en materia ambiental, sino una sola".

Área de Conservación Tempisque (ACT)
En diciembre de 1994, el ACT fue seleccionada como un área piloto para iniciar la integración del Servicio de Parques Nacionales, la Dirección General Forestal y la Dirección de Vida Silvestre y, a la vez, reorganizar el MINAE en direcciones regionales descentralizadas, democráticas y desconcentradas (Rodríguez, 1998). El ACT tiene seis subregiones: Nicoya, Santa Cruz, Cañas, Bagaces, Hojancha y Paleco (Paquera, Lepanto y Cóbano).

La política fue establecer una estructura

regional en cada área de conservación, capaz de orientar y facilitar un proceso irreversible de desarrollo sustentable, *con énfasis en la conservación de la biodiversidad y la optimización de los servicios del Estado*. "Los seis equipos subregionales se reforzaron para la administración de los recursos, abriendo cuentas corrientes y fondos de trabajo para cada subregión. Se reforzó la infraestructura operativa y los equipos con una inversión de 167 millones de colones. Los funcionarios han iniciado el manejo de las subregiones y los parques como empresas sostenibles porque ya pasaron los tiempos en que sólo se pedía" (Rodríguez, 1998).

Dentro del ACT existen en la actualidad tres Parques Nacionales, tres Reservas Forestales, ocho Refugios de Vida Silvestre, dos Zonas Protectoras, cuatro Reservas Biológicas, dos Humedales y cinco áreas silvestres ubicadas bajo categorías especiales. Por otra parte, existe un conjunto de áreas silvestres de carácter privado que forman parte de esta área de conservación.

El SINAC y la participación de los actores locales

Los motivos del proceso de cambio institucional

Las principales razones que desencadenaron la reforma institucional del MINAE y en particular del SINAC se pueden resumir de la siguiente manera:

- La política de reducción del gasto público en el Estado, lo que significó el recorte de la planilla y de algunos programas.
- Con la reducción de la planilla del ministerio y el aumento de las responsabilidades, se hizo necesaria la búsqueda de mayores niveles de eficiencia.
- Era necesaria la fusión de las direcciones que formaban el antiguo MIRENEM, dada la dispersión normativa y administrativa. Cada una operaba con administraciones independientes y diferentes, con recursos humanos, equipo y presupuestos separados.
- Las diferentes direcciones, al no estar integradas, duplicaban acciones en campos tales como investigación, búsqueda de recursos y elaboración de proyectos, entre otros.
- La ausencia de una planificación estratégica integradora capaz de optimizar el uso de los recursos económicos y humanos y articular estrategias coherentes a nivel nacional y regional.
- El incipiente sistema de inventario y monitoreo de los recursos naturales y escasa gene-

ración, sistematización e intercambio de conocimiento entre los funcionarios de la institución.

- ▀ La toma de decisiones centralizada y concentrada en las oficinas centrales en San José. Desde éstas se decidía sobre el resto del país, con un sistema burocrático lento y obstaculizador de los procesos.
- ▀ La baja participación civil. Los actores sociales regionales y locales no contaban con participación alguna, ni siquiera en la demanda de mejores servicios.
- ▀ La alta complejidad y extensión de las áreas silvestres protegidas y discrepancia en criterios sobre el uso y administración de la biodiversidad, el ambiente y el desarrollo.
- ▀ La mayor demanda de servicios ambientales por parte de la sociedad, que imponía mayores responsabilidades con igual o menos recursos. El Servicio Nacional de Electricidad (SNE) se transforma en la ARESEP (Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos) y la competencia en aguas que tenía esta última se traslada al MINAE.

La propuesta de arreglo institucional:

Las tres d

El arreglo institucional del SINAC en términos territoriales considera el área de conservación como una unidad constituida por tres tipos de zonas. La zona 1: con una fuerte acción del Estado (*E*) y una pequeña acción del sector privado (*p*); en ésta se encuentran las áreas protegidas propiedad del Estado. La zona 2: aquí están los territorios que son de interés del Estado por su fragilidad, pero que no forman parte de un área protegida; en este caso, la acción del Estado es menos fuerte que en la zona 1 y su peso es semejante al del (*e*) y el sector privado (*p*). La zona 3 : un área de conservación está constituida por territorios de uso intensivo que permiten mayor inversión y un mayor uso; la acción del Estado es mucho menor aquí (*e*) a diferencia del sector privado (*p*). En esta última zona, además de ser totalmente privada la propiedad, es posible la inversión rentable y se permite que el propietario actúe con más libertad, tomando sus propias decisiones sobre qué hacer con la tierra. La zona 1 ocupa el 25 % del territorio nacional, mientras que la zona 2 el 45 % y la tercera el 32 % (Solórzano, 1997).

En el plano organizativo, la reforma del SINAC se sustenta en las 3 d: desconcentración, descentralización y democratización. "En materia de administración del sistema creemos que se ha ganado bastante. La primera d es la desconcentración, que significa que los re-

ursos que estaban concentrados en la capital o en las capitales de provincia se trasladan a las regiones, directamente; la segunda d es de descentralización, que quiere decir que las decisiones han de tomarse en las regiones, porque la sociedad civil y los funcionarios de las regiones son los que mejor conocen qué es lo que está pasando y cuáles son los problemas de cada región. La tercera d es la de la democratización, porque la descentralización no debiera llevar al traslado de las decisiones de una persona en San José a otra en la región, sino debiera conducir a la posibilidad de que la sociedad afectada analice y discuta, participando activamente en lo que le atañe." (Solórzano, 1997).

La desconcentración es definida por el SINAC como la redistribución y transferencia de recursos humanos, técnicos y financieros hacia las unidades administrativas regionales o áreas de conservación. La descentralización como el traslado progresivo de la toma de decisiones y funciones operativas hacia las áreas de conservación, y la democratización como la participación activa y progresiva de la sociedad civil en la toma de decisiones de política y administración de los recursos naturales.

Los análisis hechos por el propio SINAC indican que del total de funcionarios que existían en las oficinas centrales en San José en 1995, entre un 65 % y un 70 % habían sido regionalizados, frente a un 25 o 30% que todavía estaban en las oficinas centrales. La meta propuesta en el mediano plazo era llegar a un 10% en las oficinas centrales (Ulate, 1998).

La operación interna del SINAC

Para la definición de las unidades territoriales del SINAC se siguió el criterio técnico de los funcionarios del mismo ministerio, en ocasiones con asesoría de instituciones como el IN-BIO; y, además, con apoyo en algunos estudios realizados anteriormente. El país se dividió en 11 áreas geográficas y se definió un esquema administrativo uniforme para todas las áreas. En este proceso no hubo ninguna participación de la sociedad civil, ni de otra entidad fuera del ente ministerial.

"Se dio un concepto de área de conservación que sale de un contenido puramente biogeográfico para considerar más elementos de tipo administrativo y de decisión político-administrativa, es decir, se trata de buscar una armonía entre los conceptos biogeográficos y los conceptos político-administrativos, pero no solamente en cuanto a la división política del país, sino en cuanto a capacidad política instalada por parte del MINAE. Se tomó la deci-

sión política de no establecer límites ni por decreto ni por ley porque no se sabía cuántos recursos se tenía que destinar a cada área de conservación, cuáles iban a ser las necesidades del personal y las necesidades de recursos financieros.” (Ulate, 1998).

El SINAC tiene dos áreas principales de trabajo (MINAE, 1998):

▶ **Área Estratégica:** comprende los servicios asignados al MINAE en virtud de la Ley de Vida Silvestre, la Ley Forestal y la Ley de Parques Nacionales. Los servicios específicos del SINAC se dividieron en tres áreas, Fomento, Control y Protección, y Áreas Silvestres Protegidas. A juicio de los personas del SINAC, el propósito de dicho ordenamiento era garantizar el acceso a los servicios y aumentar los niveles de eficiencia mediante un enfoque de trabajo integrado. Al área de Fomento le corresponde atender todo lo referente a los servicios de extensión y promoción del manejo y uso de los recursos naturales que se realizan fuera y dentro de las áreas silvestres protegidas. A la de Áreas Protegidas, las acciones de administración y protección de las distintas categorías de manejo creadas por ley. Y a la de Control, los servicios orientados a la aplicación de la legislación nacional vigente, para garantizar el adecuado control y protección de los recursos naturales.

▶ **Área de Soporte:** ésta funciona de manera diferente en la Dirección General del SINAC y en las áreas de conservación. En la primera están incorporados los denominados procesos de soporte, los cuales son requeridos para la prestación de los diversos servicios a los usuarios del SINAC. Los procesos del área de Soporte son Calidad de Gestión, que tiene la responsabilidad de diseñar e implementar un sistema de calidad para la prestación de servicios al usuario; Mercadeo, que tiene a su cargo las acciones orientadas al posicionamiento y promoción de los servicios brindados por el SINAC; Financiamiento: incluye la búsqueda de mecanismos e instrumentos para mejorar y consolidar la capacidad financiera de la institución y sus diversos programas.

Son parte también del Área de Soporte, la Unidad de Proyectos, la cual se encarga de la coordinación de actividades relativas a la presentación y seguimiento de proyectos de cooperación internacional, y los Sistemas de Información y Registro, que velan por la realización de actividades relativas a la obtención y disposición de información relacionada con los diferentes servicios que brinda el SINAC.

Para efectos administrativos el SINAC quedó constituido por una Dirección General y 11 áreas de conservación con carácter de direcciones regionales. La cabeza del Sistema la

AMBIENTICOEDICIONES

Para contribuir a la discusión y al enriquecimiento de las perspectivas teóricas y prácticas en defensa de la armonía entre sociedad y naturaleza, AMBIENTICOEDICIONES acaba de editar la obra

Naturaleza, qué herida mía
de Eduardo Mora
con prólogo de Enrique Leff

Distribuye: **trecelunas 280 6601.**

conforma la Dirección General, la cual toma las decisiones de política general y establece mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación. Dentro de la Dirección General se encuentra la Unidad Técnica que es una instancia de apoyo constituida por un equipo profesional y técnico.

Desde el punto de vista financiero-presupuestario las áreas fueron dotadas de un presupuesto propio que depende de la generación de ingresos propios, de la complejidad y cobertura de los servicios que brinda, de la demanda de servicios por parte de la sociedad y de los planes de trabajo que aquéllas presentan. Los presupuestos son administrados en su mayoría por las áreas de conservación, salvo en algunos ámbitos, en los cuales persisten mecanismos centralizados derivados de la estructura de control del gasto público del Estado y definidos por la Ley de Contratación Administrativa y sus regulaciones conexas.

Cada área de conservación, dependiendo de las características y disponibilidad de recursos humanos, técnicos y materiales, ha implementado mecanismos de subregionalización de los servicios administrativos, de manera que tanto los usuarios como los funcionarios pueden tener acceso más directo a los mismos. Han sido creadas 32 subregiones y, en consecuencia, el mismo número de oficinas subregionales con su respectivo personal técnico administrativo para realizar las labores que antes estaban centralizadas.

La estrategia del SINAC, según lo indica Ulate (1998), está sustentada en brindar *calidad* y *eficiencia* en el servicio al cliente, propiciando el manejo y la conservación responsable de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país. Como ente integrado y planificado busca que la autoridad y las competencias se deleguen a las regiones y se amplíe la *participación de la sociedad civil* en la toma de decisiones.

Según Solórzano (1997), una vez resuelta la autonomía en la contratación de personal, la autonomía en las compras y pagos y la autonomía

en el presupuesto y manejo de recursos, se logrará el despegue del SINAC, y sobre esa base será posible una verdadera eficiencia en el manejo, la administración y la protección de las áreas de conservación.

Las etapas en la conformación del SINAC
El Sistema de Áreas de Conservación tiene su origen a finales de la década de los 80; la idea original de dicho sistema ha evolucionado al calor de los cambios del mismo Estado, la nueva legislación y las demandas crecientes de la sociedad civil. Para Solórzano (1997, 1998), el SINAC ha atravesado tres etapas y la cuarta se encuentra en su fase inicial.

Primera etapa: Agrupamiento de las áreas protegidas por regiones.

La primera etapa del proceso respondía a la preocupación e incapacidad del entonces MIRENEM de administrar más de 100 áreas protegidas en todo el país de manera centralizada en San José; es así como se procedió a agrupar las áreas protegidas por regiones.

Segunda etapa: Zonas de amortiguamiento adjuntas

La segunda etapa del SINAC se caracterizó por que se pasó a concebir los Parques Nacionales, y otras áreas protegidas, con zonas de amortiguamiento adjuntas.

Tercera etapa: Una sola política, una sola administración

La tercera etapa del SINAC, que es la vigente, parte del principio de que la conservación del ambiente general debe obedecer a una sola política, que debe haber entonces una forma única de administrar el ambiente en el país. Esta tercera etapa supone un concepto de conservación integrado, con una sola política y una sola manera de administración, es la integración territorial de las actividades públicas y privadas en relación con las políticas de conservación del ambiente.

El proceso de reingeniería del MIRENEM desemboca en la creación de la Comisión de Restructuración. En junio de 1995 es aprobada la propuesta de reestructuración técnica del ministerio y tres meses después se publica oficialmente la nueva estructura organizacional del MINAE. Una evaluación realizada en 1996 identifica importantes avances en el proceso de desconcentración de funciones y responsabilidades y se termina por trasladar todos los servicios que legalmente eran factibles de ser prestados por las áreas de conservación.



Cuarta etapa: Integración de Energía, Minas y Aguas

La cuarta etapa en el proceso de reforma institucional corresponde a la integración de las direcciones de Energía, Minas y Aguas al esquema del SINAC. Esta etapa se encuentra en su fase de diagnóstico y análisis para delimitar su implementación y proyección.

Los Consejos Regionales y el papel de los actores locales en el ACT

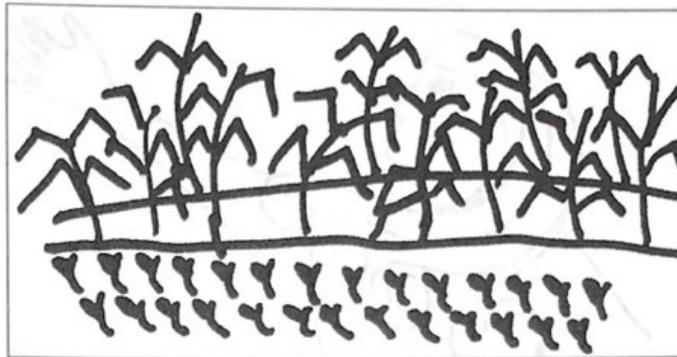
El SINAC parte del principio de que la protección y conservación de los recursos naturales del país no es una responsabilidad exclusiva de la administración pública, sino que es una responsabilidad común de la sociedad como un todo; de allí la creación de los Consejos Regionales de Áreas de Conservación. La intención del SINAC es ampliar la base de participación de la sociedad civil, sin menospreciar iniciativas previas, sino fortaleciéndolas (Solórzano, 1997).

Antes de iniciar el proceso de cambio institucional los Consejos Locales estaban muy vinculados a las áreas protegidas, pues su principal función era la de apoyar la gestión en áreas silvestres protegidas y particularmente en parques nacionales (Ulate, 1998). En estos Consejos Locales participaban los jefes de alguna municipalidad, de alguna asociación de desarrollo, el administrador del parque o del refugio, y participaba gente de otras instituciones públicas de la zona como el MAG, IDA y otras. Sin embargo, en algunos casos seguían siendo instancias con funciones bastante difusas.

En la Ley de Biodiversidad se establece la existencia de los Consejos Regionales de las áreas de conservación y la existencia de un Consejo Nacional del SINAC. Éste lo conforman 24 miembros. Cada Consejo Regional nombra un representante al Consejo Nacional, y éste, conjuntamente con el ministro, es el que define las políticas. Las competencias para la toma de decisiones de estos Consejos no están claramente definidas (Ulate, 1998).

Los Consejos Regionales tienen funciones muy concretas, como por ejemplo aprobar o no el presupuesto del área de conservación, aunque no pueden variarlo. "Habida cuenta que el Área de Conservación incluye también el área silvestre protegida, la participación de la sociedad es también respecto de ésta" (Solórzano, 1997).

La participación de los actores locales parece que no ha sido, en el criterio de algunos de ellos, la idónea. Expresan la falta de información y la misma convocatoria a sesiones de



Consejo Regional: "Hubo una iniciativa para invitar a la constitución de los consejos regionales, pero fue la única que hicieron y nunca más se volvió a saber nada, aun siendo yo el presidente desconozco lo que está sucediendo" (Cruz, 1998). Para otros, los consejos regionales y locales han venido siendo espacios más formales e instrumentales, que funcionales y efectivos, para lograr una participación activa de representantes de la sociedad civil (Quesada, 1998). Mientras que algunos son más duros al afirmar que "los consejos regionales son una justificación de que hay sociedad civil, son una participación manoseada desde la óptica del grupo político que está en el poder" (Matarrita, 1998).

Con respecto a la participación, se expresan dudas y temores desde el mismo SINAC: "A mí sinceramente me da miedo porque considero que el SINAC no está preparado para inducir la participación de la sociedad civil. Puede haber casos aislados, como aquí en Guanacaste, que ya tiene trayectoria, y me da miedo que esta apertura vaya a ser precipitada, no en función de tiempo sino en formación... sin tiempo para sensibilizarlos de qué es un consejo y qué funciones tiene..." (Rodríguez, 1998).

Las posibilidades para la participación real y efectiva en el ACT

Los alcances y limitaciones de la participación de la sociedad civil

- ▀ Las limitaciones para el proceso de reorganización y adecuación del MINAE, son muchas; sin embargo, la falta de mayores recursos financieros es considerada una seria limitación para promover y facilitar la participación de la sociedad civil (Rodríguez, 1998).
- ▀ Existe resistencia en algunos funcionarios para permitir el funcionamiento activo de actores locales en los consejos, sean éstos



regionales o locales, pues se tiene temor de que se aprovechen estos espacios en forma politiquera; por tal razón se requiere una mayor sensibilización al interior del SINAC.

- ▀ El MINAE ha venido asumiendo mayores responsabilidades para las cuales no está preparado, tanto en lo técnico, como en lo organizativo y en lo financiero. El SINAC cuenta con cerca de un 80% de funcionarios formados y orientados hacia la vida silvestre, biología y ciencias forestales, aun cuando las nuevas responsabilidades demandan recursos humanos en otros campos. No se tiene personal para atender cuestiones como hidrocarburos, energía, minas y contaminación atmosférica, entre otros (Ulate, 1998 y Rodríguez, 1998). Las restricciones establecidas en materia de contratación de personal no permiten al SINAC contar con otros recursos especializados en otros campos.
- ▀ Un avance importante es la existencia de un marco jurídico de respaldo al SINAC, el consignado en la Ley de Biodiversidad; aunque es una realidad la amplia legislación existente en materia ambiental, la cual genera, no en pocos casos, contradicciones.
- ▀ La mayor parte de la institucionalidad del Estado a través del MIRENEM, antes de 1995, y del MINAE, después de esa fecha, estuvo concentrada alrededor de las áreas protegidas, con excepción de los programas de reforestación. De tal forma que muchos funcionarios del MINAE, así como los mismos usuarios de sus servicios, todavía miran las áreas de conservación más hacia adentro que hacia afuera, aun cuando éstas no están conceptualizadas de esa forma en la actualidad.
- ▀ A juicio de algunos funcionarios del SINAC, no ha habido una completa descentralización de la estructura administrativa del sistema, dada la resistencia que persiste en las oficinas centrales. Esto dificulta el funcionamiento eficaz de la gestión en las áreas de conservación. A lo anterior se suma la compactación sufrida por la estructura del SINAC, contrario a lo ocurrido en el resto del MINAE (Rodríguez, 1998). Es ésta la etapa faltante en el proceso de reforma del ministerio, a la que se refiere Solórzano (1998) como la integración de las restantes direcciones.
- ▀ El desfase entre la oferta de incentivos para la reforestación, conservación y manejo del bosque a través de servicios ambientales, y la realidad, ha causado desmotivación en los actores locales interesados. Es importante recordar que los incentivos para esos propósitos han sido tal vez el principal motivo por el cual muchas organizaciones locales, regionales y productores independientes se han acercado a las áreas de conservación.
- ▀ La desconcentración del SINAC ha tenido avances significativos y en menor medida la descentralización. En algunas áreas de conservación dichos procesos son incipientes si se comparan con el ACT; en esta última área existen formalmente constituidos seis consejos locales y uno regional. Rodríguez (1998) sostiene que el problema de inicio fue pensar que la descentralización ocurriría de forma semejante en todas las áreas de conservación, cuando existen diferencias objetivas de tipo geográfico, social, cultural, organizacional y de recursos humanos en las regiones. Si en el interior del SINAC la desconcentración y la descentralización marchan con importantes rezagos, es de suponer que la tercera *d*, de democratización, ha tenido escasa suerte. En el ACT, que es el área piloto de la reforma del SINAC, la participación real de los actores sociales, como se ha indicado, es cuestionable.
- ▀ Los conflictos entre algunos vecinos con funcionarios del ACT, así como los problemas generados entre los COVIRENA (Comité de Vigilancia de Recursos Naturales) y organizaciones conservacionistas, le restan credibilidad a los procesos de participación y al cumplimiento de las decisiones que puedan tomarse en el seno de los consejos locales y el consejo regional.
- ▀ La ausencia de una agenda clara de trabajo, de mecanismos eficaces de comunicación y trasiego de información y de una voluntad explícita para hacer funcionales los consejos locales y regionales en el ACT, son algunas de las causas del escaso funcionamiento de dichos espacios de participación ciudadana.
- ▀ Existe una superposición de instancias de coordinación regionales, como son los Con-

sejos Regionales Ambientales, los Consejos de Áreas de Conservación, Consejos Locales y COVIRENAS (Ulate, 1998 y Rodríguez, 1998).

- ▶ Una importante debilidad en los procesos de participación lo representan los grupos no organizados; un ejemplo de ello son los productores de caña, que son los que causan más problemas de incendios forestales en el ACT.
- ▶ Las agendas que se tratan en las sesiones del Consejo Regional del ACT son elaboradas por el director del área, sin la consulta a sus miembros: "Las agendas se les elabora a los miembros; quien decide lo que se va a tratar soy yo director del área; aún no se ha llegado a ese punto: donde deban proponer una agenda, ésa es la función de ellos, pero aún no están preparados para ello" (Rodríguez, 1998).

Lecciones aprendidas para mejorar la participación local

- ▶ Es esencial fomentar una actitud de respeto a los distintos enfoques de los sectores de la sociedad civil, y de tolerancia a la discusión.
- ▶ Para que la población se involucre y participe tiene que ser informada de tal forma que pueda actuar con poder de decisión, evitando las relaciones clientelistas entre los representantes y los funcionarios.
- ▶ El funcionario público requiere desarrollar capacidades para alentar la movilización y participación de los actores locales; se le tiene que estimular para el cambio de actitudes.
- ▶ Es necesario desconcentrar para que la sociedad civil pueda tener mayor control sobre el accionar de los funcionarios públicos. Muchas veces los políticos se resisten a la desconcentración por el temor de perder poder. Los consejos regionales deben tener poder para remover funcionarios cuando éstos no cumplan con sus responsabilidades ante el Consejo Regional de Área (Cruz, 1998).
- ▶ Los consejos regionales deben ser espacios de participación real de la sociedad civil y no simples instrumentos al servicio del Estado.
- ▶ Debe entenderse el papel del Estado como facilitador de los procesos, y lograr conjuntamente con la sociedad civil la descentralización democrática, la identificación de alternativas y la formulación de propuestas de trabajo.
- ▶ Para que el consejo de área y los consejos locales aspiren a obtener el reconocimiento y el respaldo social, su integración debe resolverse con el ejercicio de participación democrática y no como resultado de la nómina propuesta por algún actor en particular, so-

bre todo si dicha nominación proviene de funcionarios del mismo Estado.

- ▶ Debe haber una separación nítida de las competencias entre las autoridades nacionales y regionales, de modo que la administración del ACT actúe en todos sus ámbitos de competencia y sobre todo su territorio.
- ▶ El Estado debe invertir recursos para desarrollar eficaces y ágiles sistemas de información que favorezcan una real participación ciudadana. En el ACT debe mejorarse la calidad y agilidad de la información para asegurar la participación de los representantes de las organizaciones locales en los consejos locales y regionales.
- ▶ Los directores regionales deben conocer e interiorizar los objetivos del proceso de cambio en sus lineamientos estratégicos y sus acciones regionales.
- ▶ Debe existir una evaluación por parte de la dirección del SINAC de las acciones implementadas a nivel de las áreas de conservación, para conciliar e integrar los intereses nacionales con los regionales.
- ▶ Se requiere delimitar con claridad el papel de la sociedad civil en el proceso de descentralización, para superar la resistencia que ofrecen los funcionarios del SINAC.
- ▶ En el mediano plazo se precisa de un ordenamiento jurídico en materia de ambiente que reduzca las inconsistencias y contradicciones legales, los entramamientos administrativos, así como la participación de la sociedad civil en la formulación de la normativa jurídica y organizativa del SINAC (Cruz, 1998).



Algunas oportunidades para consolidar el proceso de las tres d

La posibilidad de consolidar el proceso de las tres d del SINAC en el ACT, pasa, a criterio de Sánchez y otros (1998), por "la formulación de una propuesta estratégica de desarrollo con la participación de todos los actores, con visión de largo plazo y que logre trascender los cuatro años de un partido político, sea cual sea".

Algunas consideraciones para mejorar las relaciones del ACT con la sociedad civil son:

- ▀ Diagnosticar de manera conjunta, sociedad civil y Estado, la situación del ACT.
- ▀ Formular una propuesta de desarrollo para el ACT, para los próximos diez años.
- ▀ Suscribir un compromiso político entre los diferentes actores para respetar en el largo plazo la propuesta de desarrollo para el área.
- ▀ Definir responsabilidades y competencias de los consejos locales y del consejo del área.
- ▀ Establecer un sistema de seguimiento del proceso con la consulta permanente a los actores locales.
- ▀ Propiciar la conformación de equipos multidisciplinarios para abordar con capacidad integral y mayor responsabilidad los aspectos sociales, económicos y culturales.
- ▀ Promover la negociación franca, con respaldo de alto nivel, para identificar y definir agendas de trabajo conjunto entre las instituciones del Estado presentes en el ACT.

Algunas conductas institucionales deseables son:

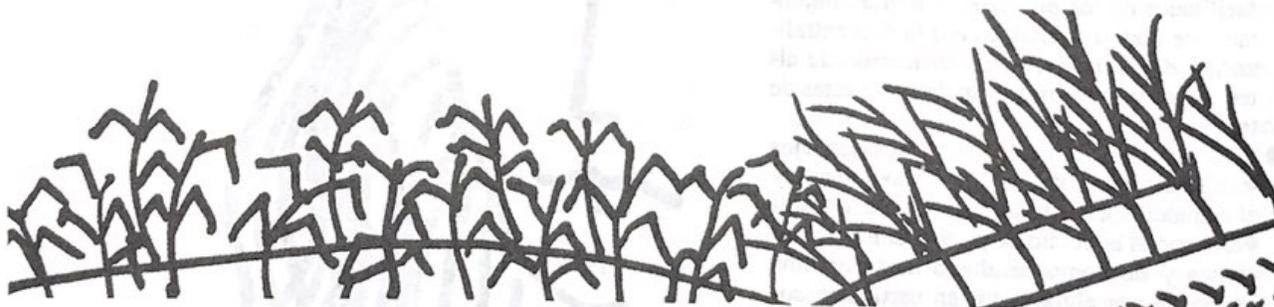
- ▀ Dejar que las comunidades intervengan y que el Estado cumpla su papel facilitador.
- ▀ Valorar el conocimiento autóctono de las comunidades, incorporándolo a las políticas de desarrollo del área.
- ▀ Incorporar la transparencia como un valor institucional en la gestión organizativa y en los procesos de participación.
- ▀ Romper con la marginación de algunas organizaciones de base en los procesos de toma de decisiones por parte de las instituciones del Estado.

▀ Proveer la información necesaria y oportuna para garantizar una activa participación de los actores sociales.

▀ Materializar la capacidad de coordinación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil.

Conclusiones generales

- ▀ El proceso experimentado por el SINAC debería ser considerado como un punto de referencia para los procesos de reforma en otras instituciones del Estado, para lo cual la experiencia alcanzada hasta ahora en el proceso de desconcentración en el ACT debería ser sistematizada.
- ▀ Hasta el momento el ACT ha logrado avanzar en el proceso de desconcentración y en algunos ámbitos de la descentralización; no obstante, los avances en la democratización han estado fuertemente limitados.
- ▀ Aunque el ACT ha avanzado en procesos de desconcentración, ella carece de una política y estrategia específicas orientadas a fortalecer y ampliar la participación de los actores locales en el desarrollo del ACT.
- ▀ Es necesario que las organizaciones locales concierten sobre la importancia de articularse al desarrollo del ACT sin dejar de lado sus objetivos.
- ▀ Los esfuerzos del SINAC han estado orientados a favorecer la participación directamente relacionada con las áreas protegidas dentro del ACT, con menor atención a las necesidades de la población fuera de éstas. Las áreas protegidas deberían constituirse en unidades dinamizadoras del desarrollo socioeconómico de la población en su zona de influencia.
- ▀ Es necesario el diseño de una estrategia concertada de desarrollo de largo plazo para el ACT, en la que las instituciones del Estado actúen como facilitadoras y no como protagonistas.



Referencias

- Asamblea Legislativa, 1998. *Expediente N° 12.041. Comisión Especial en Medio Ambiente. Acta de Sesión Ordinaria N° 66. 14 de abril de 1998.*
- Bell, E.P.; Chanto, R.M.; Montero, S.A. 1993. *El desarrollo y la capacidad gerencial.* Tesis de Licenciatura en Administración. IESTRA. Universidad Nacional.
- Boisier, S. 1995. "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones". En *Nueva Sociedad* 139: 38-50.
- Córdoba, T.J.; Esquivel, G.F.; González, E.A. 1993. *Eficiencia y eficacia en el trámite de acciones de personal. Oficina desconcentrada del Ministerio de Educación Pública.* Tesis de Licenciatura en administración. IESTRA. Universidad Nacional.
- Cunill, N. 1991. *El problema de la participación ciudadana: bases para su promoción e impulso.* Centro Latinoamericano para la Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela.
- Cruz, Walter. 1998. *Entrevista personal.* Las Juntas de Abangares, Guanacaste. 18 de julio de 1998.
- Gordillo, A. 1984. *La participación administrativa. Alcalá de Henares.* Instituto Nacional de Administración Pública. 20p.
- Jiménez, N.J. 1979. *Política administrativa.* Madrid, España. Editorial Tecnos.
- Lechner, N. 1994. *La problemática invocación de la sociedad civil.* Ponencia presentada al VIII Encuentro Internacional de Ciencias Sociales en el marco de la Feria Internacional del Libro 1994 en Guadalajara. México. 13 p.
- Matarrita, Wilmar. 1998. *Entrevista personal.* FEDEAGUA, Nicoya, Guanacaste. 19 de julio de 1998.
- MINAE, 1998. *Una revisión al quehacer del Sistema de Áreas de Conservación. 1994-1998.* MINAE. San José, Costa Rica.
- MIRENEM, 1995. *Propuesta de reestructuración técnica del MIRENEM.* MIRENEM. San José, Costa Rica. sp.
- Palma, E.; Ruffán, D. 1991. *Dirección de políticas y proyectos sociales. Las nociones de centralización y descentralización.* Documento CPRD-D/119. Chile. 51p.
- Quesada, Mariano. 1998. *Entrevista personal.* Nicoya, Hojancha. 19 de julio de 1998.
- República de Costa Rica, 1995. "Ley Orgánica del Ambiente 7554". *La Gaceta* N° 215. p 1-9.
- República de Costa Rica, 1996. "Ley Forestal 7575". *Alcance N°21 de La Gaceta* N° 72. p 1-8.
- República de Costa Rica, 1997. "Reglamento a la Ley Forestal 7575". *La Gaceta* N° 16. p 35-42.
- República de Costa Rica, 1998. "Ley de Biodiversidad 7788". *La Gaceta* N° 101. p 1-10.
- Rodríguez, Emel. 1998. *Entrevista personal.* Hojancha, Guanacaste. 18 de julio de 1998.
- Sánchez, Olger; Campos, Gerardo; Jaen, Rafael. 1998. *Entrevista personal.* Centro Agrícola de Santa Cruz, Guanacaste. 19 de julio de 1998.
- Solórzano, R. 1997. "La administración de las Áreas Silvestres Protegidas mejora con la participación privada no comercial". *Ambien-Tico* N° 55. pp: 1-7.
- Solórzano, R. 1998. *Entrevista personal.* SINAC-MINAE. San José, Costa Rica. 23 de junio de 1998.
- Ulate, Ricardo. *Entrevista personal.* MINAE. San José, Costa Rica. 30 de junio de 1998.

