

# DESARROLLO RURAL Y CAMBIO INSTITUCIONAL

María Antonieta Camacho\*

**L**os cambios institucionales en los años noventa guardan estrecha relación con las posibilidades de inserción de cada país en la dinámica internacional. Esas transformaciones están relacionadas con horizontes de intervención más ágiles, perfilados dentro de tendencias de gestión en la cual se destaca la participación de distintos agentes para concertar políticas de desarrollo y mecanismos de aplicación. Además, las dimensiones temporales de más largo plazo suponen mayores compromisos de la sociedad civil y espacios de intervención y regulación de la esfera pública renovados.

En el contexto centroamericano, las estrategias de conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas influyen de manera relevante en la formulación de nuevas políticas públicas, en la construcción de estrategias de desarrollo nacional y sectorial, así como también en el establecimiento de normativas jurídicas y mecanismos de cambio institucional. Ha habido un reconocido avance para establecer una agenda regional cuyo soporte es la dimensión ambiental y el manejo de recursos naturales, manteniendo las perspectivas de globalización del desarrollo sostenible.

No obstante, las condiciones de deterioro de ecosistemas, de agudización de tensiones en las relaciones sociales y en la calidad de vida humana de las clases subalternas del medio rural, no se han revertido para alcanzar niveles de sostenibilidad. Los núcleos estructurales de conflictividad principal sobre la tenencia, uso y acceso a la tierra y a la biodiversidad se mantienen. Persisten dificultades para integrar estrategias de desarrollo intersectorial dentro de una gestión participativa, aunque los procesos de negociación política avanzan. En la práctica, los enfoques que intentan rectificar el desarrollo rural se traslapan, con resultados contradictorios que provocan confrontaciones entre sectores de planificación y entre actores sociales.

El cambio institucional en Costa Rica se fundamenta en lineamientos de políticas sectoriales fragmentadas. Esto dificulta aún más la posibilidad de enlazar las características de evolución histórica particular del país con la construcción de nuevas políticas y mecanismos

---

\* Doctora en Estudios del Desarrollo. Coordinadora del Programa Cambios Rurales en la Escuela de Planificación y Promoción Social. UNA.

para acercar los flujos de la gestión pública con las demandas de los actores sociales más activos en cada sector. Las manifestaciones de crisis en el sector agropecuario en los últimos dos años -y los sondeos generales de opinión pública- reflejan la falta de credibilidad en los medios de gobernabilidad e integración social empleados por los Gobiernos para enfrentar las tensiones en ésta década.

En este artículo se perfilan las principales orientaciones para el cambio institucional en sectores estratégicos del desarrollo rural. También se exploran esferas de participación formal representativa diseñadas para rectificar los espacios de acción y descentralización. En esta reflexión se argumenta que los cambios institucionales se han operado con enfoques yuxtapuestos, como se refleja seguidamente.

- a. Por un lado está la propuesta para reestructurar la planificación nacional a partir de un Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES), diseñada desde el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Esta sustenta un modelo construido con base en la representación de *segmentos sociales*, estructurados a partir de *sectores productivos* y de servicios. Estos son el segmento público (ministerios y municipios), el de educación superior, el segmento productivo (cámaras empresariales y consejo de cooperativas) y la sociedad civil. Este último se organiza por medio de consejos regionales y define representantes para formar un Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (CONAO).
- b. Paralelamente, se ha operado la estrategia de planificación descentralizada del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), eje del cambio institucional dirigido por el MINAE. Este modelo tiene fundamento en un *sistema de áreas integradas* a partir de espacios con características ambientales, biofísicas y espaciales relativamente homogéneas, cuya misión es la conservación de la biodiversidad. En cada área se establece un Consejo de Desarrollo Local como órgano consultor sobre las políticas de desarrollo sostenible local.
- c. Bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura (MAG), el sector agropecuario se articula con base en *sistemas productivos locales*, aglutinados en torno a actividades orientadas por grandes empresas (consorcios, cámaras privadas, productores empresarios) sectoriales. Mediante de estrategias participativas se transfieren tecnologías avanzadas, resultados de investigación y estrategias de mercado. Recientemente se abre de nuevo un espacio para la reproducción de economías campesinas de subsistencia, vinculadas al mercado local y dentro del marco de seguridad alimentaria. Esto se estimula con dos tipos de metodologías participativas: la de los Centros Agrícolas Básicos orientada a los productores articulados a la Extensión Agrícola del MAG y la de las Juntas de Desarrollo Local, que focalizan estrategias en los cantones de más bajo desarrollo social y están articuladas por medio de la Oficina de Capacitación Rural.
- d. La gestión de los gobiernos municipales en el desarrollo local y en la prestación de servicios se amplía como medio para la descentralización y para retomar las funciones establecidas en la normativa jurídica respectiva. Con esto se intenta superar la estrategia

desplegada durante la época de modernización del agro, en la cual las funciones municipales se relegaron a segundos planos.

Sugerimos también que en esta dinámica prevalece una tendencia general condicionada por estrategias y modelos de participación formalizada, de naturaleza consultiva sobre decisiones estratégicas que, con frecuencia, ya han sido aprobadas en altas esferas de decisión política. Este proceso es controlado por tomadores de decisiones que generalmente sustentan fuertes visiones tecnocráticas. Además, esos diversos enfoques metodológicos son condicionados por las fuentes de cooperación externa disponibles, nutridos por la lógica racional de diseño de proyectos en horizontes de corto o mediano plazo.

En resumen, en el período que analizamos los esfuerzos por concertar agendas entre distintos actores constituyen un medio para articular las macropolíticas con las estrategias de desarrollo nacional y local. Los criterios de armonización de proyectos estratégicos incluso de organizaciones de base empiezan a tomar forma a través de la desconcentración, como paso para abrir camino a la descentralización. No obstante, predominan las visiones sectoriales frente a los desafíos del desarrollo rural integral.

## **EL CONTEXTO**

Como señalamos anteriormente, bajo el lema del desarrollo sostenible se intenta redireccionar la polarización de las esferas de acción y de participación social. Se concertan nuevos pactos de convivencia, en una cultura de tradición civilista y que ha respetado la institucionalidad. Los cambios son rápidos y se operan en terrenos movedizos para privatizar funciones que eran de la esfera pública; en consecuencia, los medios de dirección del desarrollo nacional por parte del Estado se tornan difusos y es necesario entenderlos para generar opciones propositivas.

La desconcentración y la descentralización, el fortalecimiento de las municipalidades y las estrategias de desarrollo local son ejes de una transición cuyos efectos se espera que resulten en las regiones periféricas, especialmente en aquellos cantones que concentran la producción agropecuaria y forestal, y que resguardan una población rural que vive dentro de los mayores índices de pobreza y bajos niveles de desarrollo social.

Las principales tendencias de desarrollo reflejan grandes contradicciones entre las macropolíticas y los medios con que se instrumentan estrategias y programas sectoriales desarticulados. En parte, esto es resultado de compromisos de ajuste estructural y globalización acordados desde la década pasada, que ahora se enlazan con enfoques de desarrollo sostenible. Este discurso propone una gestión ambiental fundamentada en la equidad y la justicia social, la sostenibilidad y la participación pluralista, dentro de marcos contenidos en convenios internacionales y regionales<sup>1</sup>.

Dentro de los diversos frentes de acción para fortalecer las políticas ambientales, forestales y de biodiversidad, la forestería social y la agroforestería han dinamizado espacios para las localidades forestales campesinas e indígenas. También, la extensión agrícola y desarro-

llo local han incorporado modelos participativos. En medio de las contradicciones existentes, los diversos enfoques han posibilitado el despunte de nuevas organizaciones de base en localidades rurales, como organizaciones ambientalistas, de mujeres y de grupos con sus propias estrategias de sobrevivencia. Al cabo de una década se han articulado -con mucho trabajo- organizaciones de segundo grado como la Mesa Campesina, la Mesa Indígena, otras federaciones campesinas y cooperativas.

Por otra parte, aunque se empiezan a trasladar competencias a los gobiernos municipales, los diseños para su inclusión en las esferas de participación formal y toma de decisiones sigue siendo débil. La acción de las municipalidades se relega a esferas relativamente fuera del "poder central", es especial si observamos las estructuras sectoriales y nacionales propuestas para operar el desarrollo sostenible.

Las debilidades para compartir estrategias y las divergencias que obstruyen mecanismos de enlace más originales, así como la falta de claridad e información al interior de las organizaciones populares, se encuentran entre los factores que han permitido que las expresiones organizativas de la sociedad civil continúen supeditadas de manera importante a iniciativas y estructuras estatales, a la normativa legal y al financiamiento externo de proyectos. Con frecuencia los fondos para el desarrollo son canalizados a través de nuevas organizaciones no gubernamentales, fundaciones o agencias consultoras, que han necesitado aumentar su estructura administrativa.

Por su parte, las cámaras empresariales han fortalecido su integración para incidir en las esferas de toma de decisiones e influenciar reformas a las leyes, promover otras nuevas y garantizarse espacios en las comisiones técnicas y consejos consultivos. En términos generales, han apoyado mecanismos de desregulación y privatización de competencias que antes estaban en manos del Estado.

También se han ampliado los medios de información y concientización sobre la cuestión ambiental. En esto intervienen distintas iniciativas privadas, el medio académico y centros de investigación (nacionales, regionales e internacionales). Este último grupo de actores ha mantenido -y mantiene- una influencia destacada en la formulación de políticas, estrategias de desarrollo rural y en la realización de investigaciones, tanto en Costa Rica como en la región centroamericana.

La jurisprudencia ha generado resoluciones que incorporan la dimensión ambiental; sin embargo, la nueva normativa ambiental es dispersa y apenas empieza a ser conocida por aquellos a quienes les corresponde aplicarla. El marco de la política ambiental nacional se integra en las reformas de la Constitución Política<sup>2</sup> para reconocer los derechos humanos de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, legitimando la denuncia a daños causados al ambiente, así como las sanciones correspondientes.

## **BIODIVERSIDAD: EJE DE DESARROLLO NACIONAL**

La biodiversidad es un medio para centrar estrategias de desarrollo y se define de acuerdo con la visión desde la cual se construye, así como por los usos que se le de<sup>3</sup>. En relación con esto, los diseños para la planificación del desarrollo nacional distinguen conceptos como los siguientes (Subrayado nuestro. MIDEPLAN 1995:102):

“... la protección, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad. El componente protección lo proveen las **áreas de conservación**; el componente de conocimiento se relaciona con la elaboración de **inventarios de biodiversidad** en dichas áreas protegidas; mientras que el componente de uso se obtiene mediante las actividades de **prospección** a partir de dichos inventarios.”

Si bien las leyes biológicas dan cuenta de la forma y función de los organismos vivos que tienen en común el ADN, que determina el metabolismo y los rasgos hereditarios, no explican las características de la materia inorgánica de las diversidades no biológicas o de las diversidades socio culturales. Los ecosistemas que contienen elementos del medio ambiente no viviente son medio necesario para la vida de los organismos, aunque no son estrictamente biodiversidad. Podemos entender entonces que la biodiversidad nos refiere a la variabilidad de todas las formas de vida, interactuando constantemente. Es un conjunto de recursos y elementos vivos de la naturaleza, todavía desconocida en muchas de sus funciones y que se conceptualiza de manera poco clara a la hora de orientar estrategias de desarrollo (Rodríguez 1996).

La experiencia refleja que los esfuerzos por conservar y manejar científicamente la biodiversidad silvestre, por medio de áreas protegidas, constituye una estrategia débil si se aborda separadamente de procesos de protección y desarrollo de la biodiversidad agrícola, es decir, sin una visión integral de políticas. Por su parte, el manejo forestal -entendido como planes de manejo en parches de uso en bosque- por sí mismo no ha demostrado ser suficiente para el desarrollo sostenible, la conservación de ecosistemas y el desarrollo rural (Camacho y Rodríguez 1996). Clarificar estos conceptos y perfilar nuevas estrategias en un contexto de lucha campesina por garantizar la “reconversión productiva” es fundamental para proteger la diversidad cultural y garantizar el derecho de las economías campesinas e indígenas de sobrevivir como agricultores en esta época (Rodríguez y Camacho 1995).

Con el propósito de normar el uso y acceso a la biodiversidad, y a los recursos naturales, se han promulgado distintas leyes y decretos, que tienen efectos en los procesos de reestructuración y descentralización institucional para el desarrollo rural sostenible. Por ejemplo, la Ley Ambiental, aprobada en 1995, establece que “El Estado ejercerá la *soberanía* sobre la diversidad biológica como parte del *patrimonio natural*” y propone criterios para conservar, mejorar y recuperar esa riqueza a través de la integración del manejo de la biodiversidad en la planificación de cualquier actividad relativa a los elementos del ambiente. También establece que la investigación, explotación y comercialización del recurso debe reconocerse como “*actividad de interés público*”, regulada por el Estado. Esta Ley también abre espacios para fortalecer las instancias de denuncia a los daños ambientales<sup>4</sup> lo cual también fortalece las estrategias campesinas de desarrollo rural.

## CAMBIOS SECTORIALES

A mediados de la década pasada se concretaron transformaciones importantes al separarse del Ministerio de Agricultura (MAG) las instancias administrativas que dieron origen al Ministerio de Energía y Minas (MIRENEM), como son la Dirección Forestal, la de Parques

Nacionales y la de Vida Silvestre. Dentro de un marco de equilibrio financiero y ajuste estructural, los mecanismos de canje de deuda externa para conservación facilitaron el traslado progresivo de competencias públicas ambientales a fundaciones privadas y organizaciones no gubernamentales, a través de proyectos piloto para descentralizar el Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINADES) (Camacho 1993; Pérez y Umaña 1996).

Por otra parte, con la política de “agricultura de cambio” se incentivó el mercado de exportación de “productos no tradicionales” y se desestimuló la producción de granos básicos. Al mismo tiempo, se establecieron las bases para la Reforma del Estado, la movilidad laboral del sector público para reducir los servicios públicos y la venta de empresas estatales corporativas; además, se empezó a disminuir la acción del Consejo Nacional de la Producción en la comercialización de granos y control de precios.

En otras palabras, se firmaron compromisos y no se preparó a los campesinos, ni a las organizaciones del sector para los efectos del cambio (LN, 5-6-96:14A; LN, 15-6-96:22A; LN, 28-7-96:21; LN, 8-8-96:21; LN, 19-11-96:22A; Camacho y Rodríguez 1996; Solís 1996). Durante todo este período las relaciones entre el Estado, las organizaciones campesinas y cámaras empresariales del sector agropecuario fueron tensas y estuvieron mediadas por negociaciones permanentes (Román 1994).

A principios de los años 90, sobre la base de la Ley de Planificación Nacional y sus reformas operadas mediante decretos ejecutivos<sup>5</sup> se fundamentó la creación de un Sector de Recursos Naturales Energía y Minas (1992) -a semejanza del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria, SEPSA- y se impulsó un Consejo Nacional Ambiental (CONA 1991), como órgano consultivo y asesor, integrado por los ministros del sector, manteniéndose el MINAE<sup>6</sup> como órgano rector del mismo.

Hasta entonces, la organización y planificación sectorial se fundamentaba en un esquema de relación político-administrativa que establecía funciones de dirección, de trabajo de equipos interinstitucionales para elaborar políticas. Este modelo suponía un aporte de naturaleza científico-técnico para la toma de decisiones políticas y para efectos de descentralización, y desconcentración, apoyado también en las estructuras de planificación regional que aportaban el enfoque espacial al desarrollo. Al inicio de la presente administración, la oficina de política de regionalización de MIDEPLAN fue eliminada<sup>7</sup>. En la práctica la planificación sectorial y regional continuó debilitándose, sin que se haya actualizado integralmente la Ley de Planificación de 1974 y sus reformas.

El sector agropecuario se empezó a relacionar lentamente con políticas de desarrollo sostenible, como reacción a directrices perfiladas desde el sector ambiental. Inicialmente se propusieron políticas diferenciadas para el desarrollo rural regional que dieron origen al Ministerio de Desarrollo Rural, el cual funcionó durante poco tiempo (MAG-SEPSA-MIDEPLAN-IICA 1991; MIDER 1994 a); MIDER 1994 b). Se consideraron otros campos que son todavía débiles y recientes dentro de las políticas y planes de desarrollo del sector agropecuario como la agricultura orgánica, la bioprospección y recursos fitogenéticos, la biodiversidad marino costera (MAG, 1995a; MAG, 1995b; MAG, 1996a; MAG, 1996b).

El ritmo del cambio institucional y la incertidumbre en la aplicación de las políticas ha mantenido al sector agropecuario en crisis. En tres años de gobierno de la última administra-

ción el jerarca del MAG ha sido relevado en tres ocasiones. La recesión del sector de agricultores pequeños es crítica y las protestas se han agudizaron al punto de haberse tenido que buscar la mediación de la Iglesia Católica para evitar confrontaciones violentas (LN, 15-5-96:4C; LN, 7-1-96:28; LN, 9-5-96:4A; LR, 16-5-96:6A; LN, 19-5-95; LR, 26-5-96:6A; LR, 30-5-96:6C; LR, 1-6-96:5A; AD, 1-6-96:5A; LR, 5,7-96:4A; LR, 14-11-96:4B; LN, 19-11-96:22A; LR, 6-1-97:4A).

La reestructuración global de las instituciones públicas se busca ahora por medio del enfoque de “segmentos”, en torno al Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES). Para esto se propone crear nuevas unidades de desarrollo sostenible (UNIDESOS) y se ha iniciado una capacitación de proceso en todas las ramas del sector público. Esto se ha llevado adelante con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (MIDEPLAN 1995).

Este cambio supone que va a existir una mayor representatividad de la participación social, articulada a través del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES). Este Consejo integra una veintena de representantes de los segmentos y media docena de comisiones técnicas consultivas. Cada comisión opera con funciones establecidas en los decretos ejecutivos específicos (MIDEPLAN 1995); son las siguientes:

1) Cambio Climático; 2) Consultiva Intersegmental; 3) Ordenamiento Territorial; 4) Marino Costera; 5) Biodiversidad; 6) Estadística e Indicadores de Desarrollo Sostenible; 7) Gestión Municipal y Local (Programa Local para el Desarrollo Sostenible, PROLODES 1995).

La organización por segmentos guarda estrecha relación con los términos referidos en el convenio Costa Rica-Holanda ( desde1992; ratificado mediante Ley 7541, 1995):

1) Público (ministerios); 2) Educación superior (CONARE); 3) Productivo (unión de cámaras empresariales y consejo de cooperativas), 4) Sociedad civil (organizada en consejos regionales y un Consejo Nacional de ONG: CONAO).

En el transcurso de los últimos dos años, se han aprobado nuevas leyes ambientales y se han modificado otras además, se han ratificado convenciones internacionales sobre el ambiente. Están en proceso de discusión en la Asamblea Legislativa propuestas que afectan la Biodiversidad, el Sistema de Areas de Conservación (SINAC) y, en consecuencia, el MINAE. Continúa la discusión sobre las reformas al Código Municipal y está para ser analizada toda la legislación relacionada con la Reconversión Productiva, que ha sido parte del proceso reivindicativo de las organizaciones campesinas y cámaras empresariales del sector agropecuario.

En síntesis, la normativa para la gestión ambiental ha sido aprobada en momentos históricos y coyunturas políticas diferentes y se ha elaborado desde ópticas e intereses diversos. El resultado es un mosaico de leyes que no guardan coherencia entre sí, ni con la Ley del Ambiente aprobada en 1995. Esa legislación se superpone y fácilmente genera contradicciones a la hora de ser interpretada. Tampoco encontramos una propuesta de modificación integral de leyes vigentes relacionadas con la planificación global, regional-local y municipal, como para brindar los enlaces oportunos con estrategias y estructuras ágiles para el desarrollo sostenible<sup>8</sup> y particularmente para potenciar el desarrollo rural<sup>9</sup>.

## LA GESTIÓN PARTICIPATIVA

La superposición de estructuras alcanza también las formas de organización administrativa que proponen la creación de consejos consultivos, con funciones específicas en cada ramo: forestal, sistema de áreas de conservación, biodiversidad, marino-costera, consejos de distrito municipales, consejos de desarrollo local, consejos regionales, consejos nacionales.

Las instancias organizativas propuestas no tienen una clara referencia a estrategias espaciales de desarrollo y más bien provocan dudas con respecto a las coordinaciones posibles entre instituciones y municipalidades, al interior de las regiones de planificación administrativa existentes. Por ejemplo, la estrategia del Programa Local para el Desarrollo Sostenible (PROLODES) enfatiza la gestión del desarrollo estratégico a nivel cantonal e impulsa la coordinación de la esfera pública en sectores: económico, social, ambiental, infraestructura. Sin embargo, los enlaces con el SINADES o con los consejos que establecen las leyes ambientales no se perfilan con claridad en ese diseño. Esto podría relegar la gestión municipal sostenible a una unidad más de desarrollo sostenible (UNIDESOS) dentro del sector público, sin que necesariamente las municipalidades tengan representación en esferas de toma de decisiones fuera de su campo particular.

En síntesis, en este último período se destaca la reestructuración de funciones que anteriormente correspondían a las estructuras de desarrollo regional de MIDEPLAN. Por un lado, se reubicaron las estrategias para el desarrollo local por medio del Programa de Capacitación y Apoyo Técnico de Desarrollo Rural<sup>10</sup>, de los programas de Extensión Agrícola y de proyectos de Desarrollo Rural Integrado, vinculados al MAG y al IDA. Por otro lado, y sin relación directa aparente con lo anterior, se han diseñado estrategias particulares de desarrollo local con propósitos ambientales a partir de cada una de las áreas del SINAC y del modelo para implementar un Sistema de Desarrollo Nacional Sostenible (SINADES)<sup>11</sup>.

Los esquemas organizativos son complejas, difíciles de llevar a la práctica y se traslapan. Esto puede ilustrarse con uno de los mecanismos más empleados para concertar la participación formal en Costa Rica: *los consejos* nacionales y locales. Esos son medio de consulta para explicitar demandas, controlar conflictos, revisar las políticas y validar los principios de participación del desarrollo sostenible. Entre estos tenemos los siguientes:

- 1 Los “antiguos” Consejos Regionales de Planificación (MIDEPLAN) integraban representantes de las organizaciones de base, productivas, asociaciones de desarrollo comunal, cooperativas; las Uniones Municipales; gobernadores y diputados de provincias y los comités técnicos regionales de las instituciones públicas. Esa estructura dio paso a nuevos consejos, en cada rama de actividad ambiental o desarrollo rural, según cada ley de las referidas anteriormente.
2. El marco estratégico del Ministerio de Desarrollo Rural (MIDER, 1994) mencionaba la creación de comités regionales e interregionales para coordinar las acciones en las subregiones y regiones, incluyendo a las instituciones públicas, privadas (ONG), gobiernos locales, organizaciones comunales y beneficiarios en general. A partir de los diagnósti-



- cos participativos en localidades seleccionadas como prioritarias, se han establecido Juntas de Desarrollo Local, ligadas a la Oficina de Capacitación Rural, ligada a la Oficina de la Primera Dama de la República y al MAG.
3. El Ministerio de Agricultura (MAG) ha promovido los Centros Agrícolas Cantonales, las Juntas Rurales de Crédito (BNCR) y, recientemente, los comités de base participativos que integran a los productores a las agencias de extensión.
  4. Las Municipalidades, con personería jurídica estatal, tienen su propia jurisdicción territorial. Tienen autonomía para administrar los bienes e intereses cantonales, para establecer sus normas, convenios, consultas populares e informar a los ciudadanos sobre sus acciones. Pueden estimular la participación de los habitantes (Código Municipal y Art. 6 Ley Ambiente); establecer comisiones especializadas de apoyo (Código Municipal) y consejos de distrito (a partir de nóminas de vecinos, Ley 7620, setiembre 1996); administrar e inspeccionar zonas marino-costeras (Ley No.6043, marzo 1977); otorgar permisos de construcción de obras dentro de su jurisdicción, aprobar planes zonificadores y reguladores (Ley Planificación Urbana, Julio 1995); extender permisos de tala en terrenos de uso agropecuario sin bosque ( Art. 27, Ley Forestal No.7575, abril 1966). Además, se integrarían a las estructuras de desarrollo sostenible a través del PROLODES (PROLODES 1995).
  5. La Ley Orgánica del Ambiente, atribuye al Estado y a las Municipalidades el fomento de la participación ciudadana y crea Consejos Regionales Ambientales adscritos al MINAE. Esta viene ser la “máxima instancia regional desconcentrada”. La interacción de estos consejos no guarda relación orgánica clara con la estructura propuesta en los decretos para establecer el SINADES. Recordemos que el Consejo Nacional Ambiental está integrado sectorialmente, por el sector público. Además, se crea una Contraloría Ambiental, adscrita y nombrada por el ministro del MINAE, para vigilar el cumplimiento de la Ley y servir de ente de mediación entre el MINAE y las organizaciones de base.
  6. Por su parte, la Ley Forestal (No. 7575, 1995) crea una Oficina Forestal, que es una nueva figura paraestatal destinada a proponer políticas del ramo. Su Junta Directiva está integrada por representantes de diversas organizaciones privadas forestales y un miembro de los grupos ecologistas. La Ley señala también funciones a los Consejos Regionales Ambientales relacionadas con problemas forestales regionales, incentivos de reforestación y autorización de corta de árboles.
  7. La propuesta de Ley sobre Biodiversidad (Expediente No. 12635, junio 1996) propone un Sistema Nacional de Planificación de la Biodiversidad, integrado por cuatro sectores: estatal, del Consejo Nacional Ambiental, del sector campesino y científico académico. Propone también una Comisión Nacional de Biodiversidad, como órgano de máxima jerarquía para aplicar la política de biodiversidad.
  8. La propuesta de reestructuración del Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC, Expediente No. 11315), propone un Consejo Nacional de Areas de Conservación como órgano consultivo del SINAC. Integra además de los representantes de las direcciones de las ramas del MINAE, a miembros del INBIO, organizaciones conservacionis-

tas, Cámara de Turismo, representante de los Consejos Locales de las Áreas de Conservación, de las universidades estatales, de las comunidades vecinas a las áreas de conservación, del MCJD y del Museo Nacional. Cada área de conservación tiene su propio Consejo Regional y su propio Consejo Local. Para el funcionamiento de comités locales ambientales se han elaborado estatutos adecuados a cada área. Estos consejos de desarrollo local empezaron a ser objeto de experimentación a partir del canje de deuda externa por conservación, para facilitar la coordinación, el seguimiento, la vigilancia y la consulta para programas de desarrollo sostenible, su funcionamiento ha sido muy limitado, incierto y burocratizado<sup>12</sup>.

9. La reorganización institucional del país se busca a través del Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES, Decreto No. 23671-MIRENEM-PLAN, 23 setiembre 1994). Articulado por el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), con 21 representantes. El Consejo Nacional de ONG (CONAO) se ha visto estimulado por recursos provenientes del Convenio Bilateral para el Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda<sup>13</sup>.

En medio de este mar de intancias sectoriales desarticuladas, que diluyen la participación responsable de los ciudadanos, también florecen experiencias esperanzadoras que muestran "factores de éxito" y crean expectativas sobre nuevas opciones. Por ejemplo, algunas centradas en el fortalecimiento de las organizaciones locales y la descentralización que ha tenido como eje los Consejos de Distrito. Los mecanismos de acompañamiento y capacitación en los procesos, así como el financiamiento oportuno, surgen como factores necesarios para abrir caminos en la búsqueda de relativa independencia de las organizaciones de base (Chang, Quiroz y Gómez, 1996; FIA 1995).

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En los límites del "Estado Planificador", se buscan estrategias para sobreponerse a la carga de responsabilidades del sector público y para ubicar salidas concertadas para que la sociedad civil "reconquiste" la esfera privada. La situación de cambio institucional, las tensiones entre las demandas y la prestación de servicios crean grandes fisuras que hacen difícil conjugar las distintas racionalidades técnicas, instrumentales, políticas y las de los sectores populares.

En ese proceso se rediseñan mecanismos, para reducir las tensiones y filtrar las demandas, que son muy complejos, poco operativos y que se superponen. Las instituciones procuran medios para concertar nuevos espacios de planificación del desarrollo local y regional. Esto tiene efectos hacia distintos escenarios que afectan el desarrollo rural.

Por un lado, se han generado polarizaciones entre los distintos sectores de planificación administrativa, especialmente visibles en las regiones y localidades periféricas rurales. Si no se encuentran mecanismos de integración operativa viables en un plazo corto, las responsabilidades de la esfera pública y de rendir cuentas a las localidades tenderán a diluirse cada

vez más. Al duplicarse esfuerzos, los efectos del cambio institucional se fragmentan y la participación ciudadana se desgasta mediante consejos polifuncionales descoordinados, sin llegar a visualizar salidas. No obstante lo anterior, coyunturalmente la estructura administrativa se mantiene caminando como respuesta reactiva a las demandas de los ciudadanos, pero sin brindar orientaciones de futuro y mucho menos de desarrollo rural sostenible.

Por otro lado, la multiplicidad de jurisdicciones y reglas de acción, operando desconcentradamente en territorios locales como ventanas de casas rodeadas de muros que no permiten “ver hacia afuera”, no garantizan la coordinación. Esto genera un efecto de “parálisis” que pone en jaque la legitimidad de las modalidades institucionales que están ofreciendo descentralización participativa y desarrollo sostenible, lo cual se agrava con los trámites burocráticos para la descentralización económica.

Otra posibilidad es que los medios para “filtrar las demandas” y canalizar las decisiones políticas sean reconocidos como legítimos, lo cual permite validar condiciones posibles de descentralización y concretar estímulos visibles a las acciones participativas, con relativa autonomía local y a partir de las organizaciones de base.

Finalmente, no obstante el incremento de competencias a las Municipalidades, en la práctica el papel integrador del sentido de localidad que podrían tener éstas si alcanzaran a desplegar las responsabilidades que formalmente se les asigna, se ha colocado en segundos planos porque se menosprecia su potencial. Eso abre nuevos espacios de competencia y superposición por medio de funciones asumidas por organizaciones no gubernamentales y por instancias públicas descentralizadas sin que exista un ente que facilite la gestión integradora. Estas condiciones tienen efectos importantes en las estructuras diseñadas para la participación de actores locales y en la concertación de agendas para el desarrollo rural integral a partir de la dinámica local, sin perder de vista los procesos regionales, nacionales y globales.

## NOTAS

<sup>1</sup> Los planes de Acción Forestal para los Trópicos (finales de 1980); los convenios de pacificación e integración centroamericana (Esquipulas, 1986); la Agenda 21 (1992) y la ratificación de convenios sobre Areas Silvestres, Biodiversidad, Cambios Climáticos y Desechos Sólidos; el Convenio Bilateral Costa Rica-Honduras (1992); el Tratado de Libre Comercio y la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (1994).

<sup>2</sup> Artículo 50 de la Constitución Política, Ley No. 7412, mayo 1994.

<sup>3</sup> El texto de *Convención de la Diversidad Biológica* define ésta como la diversidad de organismos los de cualquier fuente, incluidos los ecosistemas terrestres, marinos, acuáticos y sus complejos ecológicos, comprendiendo la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los ecosistemas. Mientras que la *Estrategia Global de la Biodiversidad* la define como la totalidad de los genes, las especies y los ecosistemas de una región. Rodríguez 1996:3.

<sup>4</sup> La Ley Ambiental establece: la Contraloría Ambiental y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), adscritas al MINAE; existe un Tribunal Ambiental Administrativo. También la Defensoría de los Habitantes (funcionamiento del sector público); la Sala Constitucional (recursos de amparo y hábeas corpus); Contraloría General de la República (fondo públicos); el fiscal ecológico del Ministerio Público; la Procuraduría de la República. Véanse también Ley de Aguas, Código de Minería, Código Municipal, Ley del Consumidor.

<sup>5</sup> Ley de Planificación No. 5525; Decreto Ejecutivo 14184-PLAN-1993, crea el Subsistema de Dirección y

Planificación Sectorial; Decreto 20487-MIRENEM-P, 1991 crea el CONA; Decreto 21351-MIRENEM-PLAN, 1992, constituye el sector de planificación sectorial de recursos naturales.

<sup>6</sup> El nombre de MIRENEM ha cambiado por el de MINAE.

<sup>7</sup> Sobre la estructura y funciones de la planificación nacional, sectorial y regional, véanse: Meoño (1986, 1988); Badilla (1987); Camacho (1993).

<sup>8</sup> Ley de Planificación Nacional (No. 5525, 1974) y decretos de planificación regional y sectorial. Ley de Planificación Urbana (Mo. 4240, 1966, que establece normas para planes reguladores) y su relación con atribuciones asignadas a las municipalidades (Código Municipal, Ley No. 4574, 1970 y sus reformas: Ley No. 7509, 1995 sobre propiedad de inmuebles; Ley No. 7620, 1996 sobre los Consejos de Distrito). Ley sobre la Zona Marino Costera No. 6043, 1977. Véase la propuesta de Código Ambiental presentada a finales de la Administración Arias por el Ministro del MIRENEM (A. Umaña) que se archivó.

<sup>9</sup> Véase la lista de proyectos de ley pendientes en la Comisión de Asuntos Agropecuarios, Y Foro Sector Agropecuario. convocado por la Asamblea Legislativa en 1996.

<sup>10</sup> Esta oficina estuvo adscrita al Ministerio de Desarrollo Rural, cuya existencia fue breve. Ha integrado personal que estaba en las regiones, tanto en MIDEPLAN, como en el IDA. Ahora está dentro del MAG. Cfr. MAG-SEPSA-MIDEPLAN-IICA (1991); MIDERU (1994).

<sup>11</sup> Decreto Ejecutivo No. 23671, MIDEPLAN-PLAN, Gaceta No. 188, 1994; MIDEPLAN-SINADES (1995). Véase también: MINAE-SINAC (1995); Camacho, M.A. (1963: 177-273).

<sup>12</sup> Véase Decreto Ej. No. 2481-set. 1993, Gaceta No. 173, para la creación de los Consejos Locales. Decreto Ej. No. 22909-MIRENEM feb. 1994, Gaceta No. 41; Camacho, 1995.

<sup>13</sup> Véanse: Varias Ediciones del Boletín "*Sin Barreras*" (1996) de CONAO; Boletín "*Puente*" (1995 y 1996) del Sistema Nacional de Defensoría Ambiental y la Red de la Federación de Organizaciones Conservacionistas (FECON).

## BIBLIOGRAFIA

- Badilla. 1987. Planificación Regional y Poder Político, Tesis de Licenciatura, Escuela de Ciencias Políticas, UCR.
- Camacho, M. A. y Rodríguez, S. 1996. Conservación de los Ecosistemas de Costa Rica y Aprovechamiento de sus Recursos: Dimensiones Políticas y Sociales en los años 90. Informe Final de Investigación Proyecto CAMBIOS-UNA, Instituto de Investigaciones Sociales para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNRISD), Ginebra. Costa Rica. Universidad Nacional.
- Camacho, M.A. 1995. Huellas de participación en localidades de la Península de Osa. Ponencia presentada al Taller sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible a Nivel Local, La Catalina, Costa Rica.
- Camacho, M.A. 1993. Regional Planning and People's Participation in Costa Rica: A case Study at the Natural Protected Area of the Osa Peninsula, Brunca Region, PhD Tesis, University of East Anglia, U.K. Cap. IV 177-273.
- Chang C., Quiroz S. y Gómez, H. 1996. Descentralización, Modernización Municipal y Participación de la Sociedad Civil. Informe Final, Costa Rica: Compañeros de las Américas, AID, Asoc. Cost. para Org. de Desarrollo.
- FIA 1995. Crecimiento y transformación. Los resultados de los procesos de desarrollo de base apoyados por la Fundación Interamericana en Costa Rica. Costa Rica. Jiménez y Padilla.
- MAG. 1996a. La integración de la acción institucional hacia la transformación de la pequeña agricultura. División Agropecuaria. Documento preparado por H. González.
- MAG. 1995a. La sostenibilidad: estrategia de Desarrollo del Sector Agropecuario. Documento.
- MAG. 1995b. Políticas del Sector Agropecuario Comprometidas con el Desarrollo Sostenible. Documento SEPSA.
- MAG. 1996b. Políticas Tecnológicas para el Desarrollo Agrícola (borrador de discusión). Documento preparado por H. González. Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria.
- MAG-SEPSA-MIDEPLAN-IICA. 1991 Programa de Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Regional-Rural en Areas Marginadas. Costa Rica. PROADER-IICA.
- Meoño, J. 1986. Administración Pública, Teoría y Práctica. Costa Rica. EUCR.
- Meoño, J. 1988 Teorías administrativas en América Latina. Costa Rica: Guayacán.
- MIDEPLAN. 1995a. Organización y Funcionamiento del SINADES. Unidad de Desarrollo Sostenible. Documento discusión de CONADES.

- MIDEPLAN. 1995b. Plan Nacional de Desarrollo en Marcha. Principales logros de la Administración Figueres Olsen. San José. MIDEPLAN, Sistema Nacional de Evaluación.
- MIDEPLAN. 1995c. Programa Local para el Desarrollo Sostenible (PROLODES), Documento para discusión.
- MIDEPLAN. 1995a. Documento sobre la organización y funciones del SINADES.
- MIDER. 1994a Lineamientos para la Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible, versión preliminar.
- MIDER. 1994b. Dirección de Capacitación. Marco Estratégico-Operativo. Documento.
- Decreto No. 23671-MIRENEM-PLAN, sobre la constitución del SINADES.
- MIDEPLAN-MINAE. 1996. ECO-2005 Desarrollo en Alianza con la Naturaleza.
- MINAE-SINAC. 1995. Concepto y Operacionalización del SINAC.
- Pérez, I. y Umaña, A., 1996. El financiamiento del Desarrollo Sostenible. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible. Costa Rica: INCAE.
- Rodríguez, S. 1996. Propuesta para esclarecer el significado del término *biodiversidad*, base de una política consciente para su aprovechamiento equitativo y sustentable. Ponencia presentada al Foro Latinoamericano de Biodiversidad, Cartagena, Colombia, 26-29 mayo.
- Rodríguez, S. y Camacho, M.A. 1995. Taller con comunidades forestales: Haciendo Vida la Convención de la Biodiversidad y la Agenda 21. Ponencia presentada al Seminario Avances y Perspectivas del DRS en Costa Rica. CECADE-IICA, 25-26 octubre.
- Román, I. 1994. Conciliación o conflicto. Luchas campesinas y democracia en Costa Rica. Costa Rica. Editorial Porvenir.
- Solís, O. 1996. Intervención I Foro Sobre el Sector Agropecuario. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 22 agosto 1996.

## ARTICULOS DE PERIODICO

---

LR = La República (San José, Costa Rica)

LN = La Nación (San José, Costa Rica).

AD = Al Día (San José, Costa Rica)

---

- LR, 6-4-94:3C Cerraremos la brecha entre campo y ciudad.
- LR, 23-2-95:5C Desarrollo Rural delinea su acción para este año.
- LR, 27-10-94: 4C. Nuestro agro. IDA: Fomenta participación popular.
- LR, 16-1-95: 2 Nuestro agro. No venimos a hacer promesas, sino a informar sobre logros.
- LR, 11-1-96 MAG Introduce modificaciones básicas en el Sector Agropecuario.
- LR, 15-5-96:3A Hacia un nuevo escenario agropecuario.
- LR, 16-5-96:6A Iglesia exige apoyo al agro. Califica a políticos como lobos con piel de oveja.
- LN, 19-5-95 Agro es una bomba de tiempo. Ministro Solórzano reconoce crisis.
- LR, 1-6-96:5A Agricultores estallan. Gobierno recurre a la Iglesia.
- AD, 1-6-96 Iglesia intercede por campesinos.
- LN, 5-6-96:14A La otra cara de la moneda.
- LR, 5-7-96:4A Agro exige ayuda prometida. Nuevo Ministro asegura que cumplirá.
- LN, 15-6-96:22A Choque entre COMEX y MAG por aranceles.
- LR, 15-5-96:12C Notable avance en Plan de Reconversión Productiva del Agro.
- LN, 7-1-96:28 (campo pagado) Colegio de Ingenieros Agrónomos. Manifiesto con relación a la reestructuración estatal.
- 15-5-96:4C Se requieren mejores líderes en la agricultura
- LR, 9-5-96:4A Agroindustrias en quiebra
- LN, 28-7-96:21 (campo pagado de la CNAA- Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria). Apelamos a la sensatez del Gobierno.
- LN, 8-8-96 (campo pagado por la CNAA) Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocero Aclara a la opinión pública comunicados de prensa inexactos.
- LR, 15-5-96:12C Notable Avance en Plan de Reconversión Productiva del Agro.

LR, 14-11-96: 4B "Demóse muerte al hambre antes que ésta acabe con nuestros pueblos".

LN, 19-11-96:22A Agro exige definir políticas.

LR, 6-1-97:4A Nuevas políticas fortalecerán el agro. Se importará menos y se producirá más.

LR, 11-1-96:10. En CNP, reducción de personal en 1995 generó una merma de 700 millones en planillas.

LN, 16-2-96:24A MAG dice que bajó sus gastos en 64%.

LR, 11-4-96:20 IDA avanza en proceso de modernización

LN, 3-1-96:16A Fuerza Pública vigila el IDA.

LN, 12-01-96: 16A. Sindicatos demandan mediación.

LN, 24-1-96:18A. IDA firme en despidos.