

*ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E INSTITUCIONALES
PARA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL Y VIABLE
DE DESARROLLO AMBIENTAL*

Johnny Meoño Segura

RESUMEN

El artículo revisa críticamente principales debilidades internacionales en la concepción, estrategias y programas mayormente promovidos para el desarrollo sostenible de las naciones y del mundo. Identifica sobre todo grandes improvisaciones en materia de los procesos de dirección y planificación alrededor de la gestión institucional y social de la materia, tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Ofrece para Costa Rica una clarificación interpretativa del marco jurídico existente que sí permite máxima *governabilidad* de tales procesos, y con particular énfasis el aporte conceptual y operativo proporcionado por la Ley Orgánica del Ambiente, la cual con tres pequeñas interpretaciones político-administrativas permitiría orientar de manera sumamente efectiva la lucha por el desarrollo ambiental y sostenible del país.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS AMBIENTALES, DIRECCIÓN POLÍTICA, PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y SOCIAL, SECTOR DE ACTIVIDAD Y REGIÓN DE DESARROLLO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ARTICULACIÓN DE ESFUERZOS.

ABSTRACT

This article critically reviews major international weaknesses around the conception, strategies and programmes mostly identified for the sustainable development of nations and the planet itself. It identifies above all, huge improvisations in terms of direction and planning processes of institutional and social management on this field both in developed as well as in developing nations. It does offer an interpretative clarification of the existing juridical framework in Costa Rica which allows maximum governability of such processes, placing a particular emphasis upon the “Ley Orgánica del Ambiente”, which should suffice for an effective fight towards sustainable growth if only three *minor* political-administrative interpretations are agreed upon its whole contents.

KEY WORDS: ENVIRONMENTAL POLICIES, POLITICAL DIRECTION, PUBLIC AND SOCIAL PLANNING, SECTOR OF ACTIVITY AND DEVELOPMENT REGION, CITIZEN PARTICIPATION, ARTICULATION OF EFFORTS.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL: LAS DEBILIDADES CONCEPTUALES DE ORIGEN

Se parte en este texto de un reconocimiento esencial que es preciso aportar desde un inicio: no es difícil percibir, en la literatura revisada que se consigna al final del artículo, un serio problema de conceptualización en materia ambiental o de desarrollo ambiental. Esto es en parte producido por la misma promoción de la temática por el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA) y por otras agencias del Sistema de Naciones Unidas al haberse éstas hecho eco seguramente de los muy importantes e influyentes grupos de especialistas y científicos en distintas subáreas que han llevado a producir una copiosa promulgación de convenios, convenciones y tratados en materia de medio ambiente, lo cual ha dado lugar a su vez a la copiosa y desarticulada legislación en los países signatarios de aquéllas.

Nos referimos a un problema de conceptualización al interior del término “ambiente”, pues si bien ha habido un avance conceptual logrado mundialmente, ha sido más discursivo que fáctico en las realidades de cada país, alrededor de la vinculación o articulación *extrínseca* que se reconoce ahora a la materia ambiental con respecto a las materias de desarrollo económico y desarrollo social, lo cual da lugar al aceptado concepto de *desarrollo sostenible*.

El mismo Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica, MINAE, ha reconocido que la “... temática ambiental no ha sido una prioridad evidente en las últimas administraciones, o al menos, no ha sido abordada desde una perspectiva integral. Los esfuerzos gubernamentales se han enfocado a continuar los programas en curso, particularmente en materia de áreas protegidas, política forestal y biodiversidad, y son escasas las iniciativas en áreas nuevas o resultantes de las múltiples responsabilidades encomendadas al MINAE a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente... En otras palabras, se requiere de una política de Estado en que se reflejen claramente los intereses nacionales, más allá de los puramente institucionales; y que debe sobrepasar el concepto de política

ambiental y coadyuvar a la consolidación de una política nacional de desarrollo sostenible. En este aspecto particular, es innegable el papel que debe jugar el más alto nivel de autoridad institucional, en la labor política que debe desplegarse a nivel del gobierno”.¹

Sin embargo, ese mismo documento oficial no transmitía esa clara y contundente conceptualización unitaria e integral sobre *ambiente* por un lado, y menos sobre *dirección y planificación –conducción-* de los procesos ambientales por el otro, que permitiera sentir optimismo de que a partir de ese momento y luego con los posteriores aportes *continuados o sostenidos* en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el país iba a experimentar una visión y una acción articuladas del MINAE hacia su propio interior y con respecto a los demás ministerios y entes autónomos que tienen competencias legales en materia ambiental.

Se dejó así de reconocer en tales análisis y proyecciones oficiales, que los esenciales procesos, mecanismos e instrumentos *de dirección y planificación* superiores inexorablemente requeridos para ordenar *la materia ambiental*, no encuentran asidero legal o normativo, y menos teórico-conceptual, en esas leyes ambientales, sino en otras leyes que les son concurrentes a éstas pero que los especialistas en ambiente nunca estudian, reconocen y menos aplican o ejercitan en la praxis de sus actividades laborales.

Sébase como tesis de fondo en este artículo, que son estas otras leyes las que proporcionan las respuestas claras y concretas, en Costa Rica al menos, en cuanto a quién debe dirigir políticas y procesos, quién debe ordenar la actividad planificadora pública, quién debe organizar, controlar y evaluar los procesos y recursos, quién debe aplicar sanciones por incumplimientos, y, sobre todo, *cómo todo esto constituye un verdadero proceso y*

1 *Retos y perspectivas de la política ambiental nacional. Hacia una gestión pública ambiental responsable*, Lineamientos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, resumen, MINAE, sin fecha, documento de trabajo.

sistema político-administrativo legalmente bien definido, cuya inobservancia de muchos años ha producido, precisamente, la situación engorrosa, turbia e inefectiva en materia ambiental y en toda otra de interés para el desarrollo integral del país.

A esta recurrente indefinición conceptual sobre la naturaleza y alcances de dicho *proceso político-administrativo*, el presente artículo busca aportar marcos referenciales articuladores y bien sustentados, sobre todo porque no nos ha sido difícil descubrir tales bases extraordinarias en la misma Ley Orgánica del Ambiente de 1995 que sólo necesitan de una interpretación articulada y convergente de *nuevo cuño*. Simultáneamente, se requiere articular dicha LOA con las leyes generales que en el país regulan lo pertinente a dirección y planificación públicas mas también con las otras leyes de “subáreas ambientales”, las cuales aportan lo suyo hacia la comprensión de la unidad temática mayor. Igual sostenemos que ninguna de éstas últimas en particular, ofrece una definición más unitaria e integral sobre *ambiente*, que la contenida en la LOA.

Es parte esencial del interés académico de este artículo, entonces, contribuir a una clarificación conceptual y a la vez funcional en materia de esos procesos de *dirección y planificación integrales* que si bien son reconocidos a veces, parece ello responder más a un buen deseo de tantos especialistas por “no dejar por fuera” aportes que, francamente, desbordan el interés analítico y conceptual de su especialidad.

La vertiente política-institucional de los procesos públicos, exige una capacidad auscultadora y un dominio de marcos teórico-conceptuales y de prácticas que no pueden improvisarse como de hecho se improvisan en América Latina y en Costa Rica.

Nos referimos a que al no ser la materia de dirección y planificación, pero también la materia de organización, control y evaluación públicas, asumidas y desarrolladas preferentemente por verdaderos administrativistas y planificadores públicos con un conocimiento directo y profundo de las diversas realidades político-institucionales nacionales o locales,

resulta frecuente que muchos incurran en un mero *transplante* de teorías foráneas no adecuadas tal y como hemos advertido en nuestros análisis sobre el factor *cultura política*². Ello hace que se incurra a menudo en improvisaciones de todo tipo que empeoran la situación ya negativa de partida en el análisis de procesos ambientales, animados a su vez por marcos legales e institucionales fragmentados desde su origen internacional, y por acciones legislativas propias de cada país.

El presente artículo, entonces, trata de arrojar una visión articuladora sobre lo ambiental a su interior mas también sobre lo ambiental en sus interacciones con lo social y lo económico, y sobre todo lo ambiental en sus indispensables requerimientos de *dirección, planificación, organización, control y evaluación*, que no pueden seguir siendo improvisados a la luz del fenómeno político-institucional y legal que caracteriza los procesos políticos y públicos en América Latina y particularmente en Costa Rica, y ante *aquel* factor de *cultura política histórica* que permea e influye de manera directa, persistente y debilitante, las actitudes, valores y comportamientos concretos del individuo a lo largo de esos procesos político-institucionales que determinan el grado de bienestar, o de falta de éste, en cada nación.

En este sentido, exteriorizamos la preocupación académica en cuanto al uso que se está haciendo en recientes documentos oficiales –en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y la misma Memoria Anual 2006 de la Contraloría General de la República– sobre el carácter del MINAE como “rector” en materia ambiental así como sobre el concepto mismo de “gestión ambiental”.

La rectoría política superior de los procesos y decisiones públicas que han de direccionar

2 Véase el Capítulo “El contexto desarrollista en América Latina y sus manifestaciones y requerimientos administrativos y políticos”, en nuestro libro *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, 1988, San José. Más recientemente, el lector puede consultar nuestro libro *Administración política del desarrollo en América Latina*, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 125, 2003, FLACSO, San José, Capítulo 1..

a la totalidad de entes autónomos como de la misma Administración central en cada campo o sector de actividad para imprimirles unidad de visión y de acción, está constitucional y legalmente en manos del Presidente con cada Ministro, no en los ministerios como tales. De insistir en que es cada Ministerio quien “rige”, se incurre en el lamentable error de seguir “institucionalizando”, en vez de más bien personalizar, la responsabilidad política por los aciertos y desaciertos del “Gobierno de la República” y sus instituciones en la *conducción* del desarrollo del país.

Además, el concepto de “gestión” resulta muy limitado de cara a conceptos de *administración política* que hemos desarrollado y que son más apropiados para entender y resolver adecuadamente los requerimientos *directivos, de planificación y de organización* de esos procesos y decisiones, sobre todo ante el sólido marco legal que adelante develamos en materia de dirección y planificación públicas. “Gestar” es, a nuestro juicio, manejar algo en un sentido restrictivo. Un Ministerio gestor sería, así, un Ministerio que maneja operaciones, o bienes y servicios que se entregan a un usuario o beneficiario final. Supeditar la “gestión ambiental” del país al MINAE como tal, significa sencillamente perder de vista la responsabilidad que el Ministro del Ambiente como tal sí tiene conjuntamente con el Presidente, de *dirigir y planificar* la totalidad de los procesos y actividades ambientales, estén éstos dentro o fuera del MINAE, y responder unipersonalmente por ello.

Es por todo lo anterior por lo que planteamos de seguido que el desarrollo integral de Costa Rica conviene visualizarlo, convencional pero justificadamente, como sustentado en cuatro factores convergentes, íntimamente determinativos del mismo, en el espíritu comparativo de un banco de tres patas y su asiento. Las primeras, son el desarrollo social, el económico y el ambiental. El asiento o cuarto factor “encima” de aquéllas, amalgamándolas y manteniéndolas unidas en una relación consistente y articulada hacia el propósito o misión mayor que ha de cumplir el banco en su conjunto, es el caracterizado por el desarrollo institucional del país y su concomitante capacidad de dirección y planificación integrales, o conducción gubernativa.

Los conceptos tan puestos de moda en los últimos quince años de rendición de cuentas y transparencia, los ubicamos como parte orgánica o constitutiva del “cuarto factor”, ya que los consideramos el sustento o propósito de las “funciones” de control y evaluación, las cuales cierran el círculo del *proceso político-administrativo o político-institucional* que permite visualizar y entender mucho mejor la efectiva articulación de los otros tres factores en su plena realización hacia su propio interior y entre ellos. Todo esto se reduce a entender que hay un ejercicio integrado y unitario de las funciones o actividades de dirección, pasando por la de planificación, la de organización de los esfuerzos, procesos y recursos, y de aquí al control y evaluación de dichos procesos y de sus resultados. Quienes dirigen, tienen la total obligación no sólo de controlar y evaluar dichos procesos y resultados bajo su ámbito de responsabilidad y de mando político y jerárquico, sino de “dar cuentas” públicas de ello.

Dichos *control y evaluación* constituyen conceptos funcionales que permiten entender que lo que se formula y ejecuta –básicamente decisiones sobre objetivos, recursos, procesos, comportamientos en el ámbito de una organización y en sus proyecciones externas- debe ser sometido a registros de avances y de resultados, y a evaluaciones que permitan comprobar el impacto generado con tales resultados, y que todo ello debe hacerse de manera transparente, es decir, abierta ante todos los individuos y grupos interesados en valorar la naturaleza de las decisiones y el grado de avance e impacto de ellas.

El concepto de “exigencia de cuentas” constituye una contrapartida del de “rendición de cuentas”. Implica que si los funcionarios y gobernantes no dan cuentas por sí mismos, alguien tiene que estar en condiciones de exigirlos pues nuestro ordenamiento legal e institucional lo permite. De esta importante enunciación conceptual, se desprende con más claridad la propuesta metodológica que sigue.

Caracterizar por otro lado el estancamiento nacional en tantos campos de su desarrollo, no es difícil pues el mismo se palpa en la dificultad nacional para disminuir significativamente las cifras de población en situación de pobreza extrema, así como en las cifras que denotan el creciente irrespeto a los derechos de niños y adolescentes sobre todo en el contexto de pobreza extrema en que viven muchas familias, y en la dificultad material y política para enfrentar integralmente el déficit fiscal y la deuda pública.

Clarifiquemos aún más la importancia estratégica que le damos a este factor gerencial –en su dimensión política y técnica/administrativa–.

Se trata del cuarto factor determinante para el desarrollo sostenible del país al que todos aspiramos –reconocido aunque un poco ambiguamente, según anticipamos, por todos los organismos internacionales preocupados por la materia ambiental–.

La posición conceptual que en este texto se transmite, es la de que ese cuarto factor determinante se caracteriza en su praxis por el también inadecuado e improvisado ejercicio de una dirección política y planificación gubernativa de los procesos político/institucionales que distinguen la dinámica real del Estado y de sus instituciones en la realización de su insustituible misión de identificar, atender y resolver toda acción o actividad que asume como de su interés directo, sea para satisfacerla con bienes y servicios propios, o para regularla, sea que lo logre hacer con poca o mucha participación activa de la sociedad civil, o sea que se trate de un Estado o régimen política y territorialmente centralizado o descentralizado.

En el caso costarricense, sostenemos que existe un marco jurídico/institucional que está llamado a sustentar, de ser adecuadamente entendido y aplicado con respecto a los tres ejes sustantivos del desarrollo sostenible, un ejercicio mucho más efectivo del poder político superior y de la gerencia de los procesos públicos y sociales que redundaría inexorablemente en un mucho mejor Gobierno en todo sentido, y con ello, en un mejor país.

Tenemos, por otro lado, evidencia objetiva de que los órganos fiscalizadores externos a la Administración, o sea la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, no han exigido ni están exigiendo, en forma amplia, cuentas precisas sobre tales incumplimientos mayores, aunque la Contraloría aplica desde fines del 2006 en sus fiscalizaciones, y aun de manera tibia y con importantes debilidades conceptuales, algunos de los conceptos e instrumentos que nos hemos esmerado en promover durante los últimos 33 años.

La Asamblea Legislativa tampoco ejerce un adecuado y sistemático control político sobre el Poder Ejecutivo y contribuye así a que esas graves omisiones de cumplimiento legal se conviertan en una praxis política e institucional crecientemente inefectiva en cuanto a satisfacer eficazmente los intereses superiores del país claramente enunciados en nuestra Constitución Política y en diversas excelentes leyes generales y particulares.³

Por su lado, los grupos de interés de todo campo de actividad (laborales, empresariales, sociales), tampoco intervienen con ninguna

3 En su Memoria Anual 2006 publicada en mayo del 2007, la propia Contraloría reconoció que durante los últimos treinta años el país no ha aplicado la rectoría política jurídicamente disponible y en consecuencia ha afectado la calidad y eficacia de políticas públicas y gasto público, aunque no reconoce como debió hacerlo, su propia responsabilidad por no haberlo exigido teniendo la obligación de hacerlo, tal y como el suscrito autor ha sostenido públicamente durante esos más de treinta años, sin haber nunca obtenido una respuesta o reacción de esa Contraloría. En conversaciones, por su lado, con el Defensor de los Habitantes durante el 2002 y parte del 2003, constatamos que la Defensoría no estaba tampoco ni reconociendo ni aplicando este enfoque, lo cual implicaba un notorio incumplimiento, pues su Ley de creación la obliga a vigilar, literalmente, el cumplimiento de las leyes sobre derechos de los ciudadanos, y ello exige vigilar y exigir la aplicación de las leyes que regulan los procesos y acciones de *dirección y planificación gubernativas* de las que depende la efectividad de todas esas otras leyes y, en consecuencia, la feliz satisfacción de los derechos ciudadanos. Tampoco lo aplica hoy día pues sus Jerarcas y sus cuadros de jefatura y técnicos, no le han prestado importancia a estos enfoques nuestros.

visión integral de “exigibilidad exhaustiva” sobre el mal desempeño del Gobierno y de sus instituciones, inclusive en la búsqueda de satisfacciones “sectoriales” propias.

La consecuencia inmediata pero permanente desde hace décadas, ha sido la de que ese excelente y articulado marco jurídico se omite a diario produciéndose entonces un constante desorden en la forma en que los problemas nacionales de interés estatal –prácticamente todos en un país como Costa Rica- son analizados, las decisiones sobre estrategias, políticas y programas son tomadas, y las acciones ejecutivas en todo ministerio e institución son “gerenciadas”, todo ello de manera inefectiva tanto en San José como en cada región de desarrollo o provincia, cuando podría y debería ser lo contrario.

Todo lo anteriormente enunciado afecta de manera especial la materia y praxis ambiental debido a la transversalidad de ésta en todos los campos y procesos de desarrollo económico y social.

1. ¿QUÉ SE HA HECHO DE BUENO EN VERDAD, EN MATERIA DE DIAGNÓSTICOS Y DISEÑOS DE POLÍTICAS AMBIENTALES EN EL PAÍS?

Veamos un muy simple silogismo que nos ayuda a entender el VERDADERO Y TRASCENDENTAL problema a enfrentar: en simple aritmética, $1+2+3+4+5$, *no nos lleva a* = 6 como resultado. De igual manera, podemos apreciar que la normativa y definiciones usuales sobre biodiversidad + aquéllas sobre áreas silvestres + aquéllas sobre recursos marinos, humedales y costeros + aquéllas sobre recursos forestales + las de aire + las de agua + las de suelo + las de energía + las de contaminación + las de producción ecológica, *no nos llevan a una concepción unitaria y autocontenida de* = AMBIENTE.

Muestra de lo anterior es lo que se lee en el *Informe Nacional de Costa Rica para Río +10*, Mayo 2001, San José, cuando en página

4 numeral 5, nos dice que “A pesar que la legislación permite realizar un Plan Nacional de Desarrollo Sostenible, el país en la actualidad no cuenta con un Plan Nacional General de Desarrollo Sostenible. No obstante, hay muchos esfuerzos e iniciativas de desarrollo sostenible de algunos sectores nacionales, los cuales, en algunos casos no están entrelazados, ni articulados dentro de un proceso integral de desarrollo del país (nuestro énfasis en negrita). Algunos ejemplos de estos esfuerzos sectoriales son: la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica (ECODES), el Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES), el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), la Estrategia para la sostenibilidad (ECOSOS), la AGENDA XXI-ACOSA, el Proyecto “Las Municipalidades en Vías de Desarrollo Sostenible” de la Municipalidad de San José, los Consejos Regionales para el Desarrollo Sostenible promovidos por el CONAE (Consejo Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales para el Desarrollo Sostenible), los Proyectos de Desarrollo Sostenible promovidos por Organizaciones no Gubernamentales y los financiados por FUNDECOOPERACION desde el año 1995”.

Sostenemos, después de una cuidadosa lectura del marco normativo vigente en Costa Rica, que afortunadamente para el país –como en algunos otros casos vitales y poco reconocidos como lo sería el Código de Niñez y Adolescencia en materia de lucha contra la pobreza y de protección unitaria e integral de los derechos de niños y adolescentes en familias pobres-, la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de septiembre de 1995 constituye el disponible marco referencial idóneo para sustentar tal conceptualización ambiental.

Sin embargo, tal Ley ha sido muy subestimada, y sobre todo inaplicada en su evidente espíritu de integrar y articular los distintos campos constitutivos de la “unidad ambiente” y que responden a definiciones más elaboradas y por su lado fragmentadas en tantas otras leyes nacionales, producto a su vez de ese mar de convenios internacionales a los cuales el país se ha adherido.

Los conceptos de **Gobierno y autoridad competente** que la LOA enuncia, tampoco han sido aparentemente bien interpretados en las autorizadas fuentes oficiales o académicas que hemos consultado, o no ha habido interés en interpretarlos correctamente, y entonces las distintas instituciones y ministerios y sus jerarcas acaban “pescando” en río revuelto y ello significa que, al fin de cuentas, **nadie parece mandar en esta materia.**

El resultado es que ni el Ministro del Ambiente como tal ni el MINAE han logrado imponer históricamente una visión estratégica sobre los demás ministerios y ministros, y entes autónomos, primero por ausencia de esa unidad conceptual en materia ambiental que suscite el compromiso de todos a su alrededor, luego por la falta de un liderazgo político unipersonal –no institucional– en el que el Presidente de la República en primera persona comprometa su apoyo superior al respectivo Ministro del Ambiente con respecto a los demás ministros, tercero porque las distintas Dependencias sustantivas dentro del MINAE tampoco parecen haber producido la estrategia razonable para ejercer articuladamente o en “alianza” entre ellas al menos, una *influencia mancomunada* como Ministerio sobre el resto de actores privados, sociales y municipales, lo cual, como **cuarto punto**, se debe en gran medida a la ausencia interna de los liderazgos superiores que también deberían darse vigorosa, agresiva y lúcidamente sobre la base de una clara visión de aquella “unidad ambiental” de interés nacional, a nivel de Ministro y Viceministro, y en un segundo plano, de éstos sobre, y conjuntamente con, los Directores Generales del primer nivel de responsabilidad institucional en lo técnico y en lo administrativo.

El hecho de que casi toda Dependencia del MINAE ha sido creada por Ley con carácter de “órganos desconcentrados” en el espíritu y letra de la Ley General de la Administración Pública, no deja de suscitar un cierto tipo de independencia administrativa y técnica de esas Dependencias con respecto al Ministro y Viceministro así como a órganos centrales de administración de recursos, ya que sus

Directores están exentos de recibir “órdenes, instrucciones o circulares” por parte de aquellos. Si a esto se añade que a veces el Ministro y Viceministro de turno no son instruidos o informados sobre los alcances de la “dirección política” tal y como la LGAP lo dispone inclusive sobre tales “órganos desconcentrados”, entonces puede entenderse en gran parte el por qué de esa resistencia interna, o dificultad, a lograr una articulación o al menos una articulación mínima razonable entre tantas Dependencias bajo la dirección única del Ministro y Viceministro.

Por otro lado, resulta evidente el debilitamiento que la actividad de planificación como tal ha sufrido en Costa Rica en el contexto público. Desde el primer PAE negociado a partir de 1982, la planificación derrapó prácticamente y se salió de vía ante la arremetida de los “modelos programados” que tales PAE entronizaron en el país, sin que los Gobiernos pudieran desplegar una voluntad y una imaginación más autóctonas.

El debilitamiento de MIDEPLAN como Ministerio hasta el año presente, 2008, ha traído consigo el debilitamiento de la actividad de planificación y de los interesantes y necesarios mecanismos que en materia sectorial y regional se habían venido entronizando desde 1976.

La idea de un sector de recursos naturales y energía, prosperó por unos años desde 1979 en que se dictó el primer Decreto Ejecutivo del Subsistema de Planificación Sectorial, rebautizado Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial a inicios de la Administración Monge Álvarez (82-86).

Después de la Administración Calderón Fournier (1990-94), el esquema sectorial se debilitó más allá de lo deseable, al igual que el esquema regional había empezado a naufragar a mediados de esa misma Administración. La figura de una Secretaría Sectorial de Planificación de los Recursos Naturales, Energía y Minas, se cristalizó durante varios años y probó ser operativa y efectiva para ayudar a cada Ministro de turno a conciliar los grandes intereses nacionales sociales y privados con aquellos que eran responsabilidad del Gobierno de la República.

No sólo hay dispersión, entonces, en la concepción de la materia ambiental a su interior, lo cual ha generado como se dijo todo tipo de leyes y órganos e instituciones, sino que la misma se agrava cuando en el diseño de las leyes ambientales se ha perdido también de vista la existencia de aquel fenómeno paralelo referido atrás, es decir, el fenómeno que está amplia y claramente regulado en aquellas otras leyes generales: nos referimos a la **dirección y planificación integrales** de orden político e institucional superior, las cuales son determinativas o condicionantes de los procesos públicos en su total conjunto, así como por sectores de actividad y en regiones de desarrollo. Obligan ellas también a un **determinado comportamiento y aplicación de instrumentos y mecanismos** llamados a generar la máxima racionalidad y transparencia en los procesos decisorios que llevan a la formulación y ejecución de las estrategias y políticas sustantivas del Estado, en este caso en materia ambiental.

Al interno de esto, hemos verificado en numerosas lecturas de fuentes acreditadas nacionales e internacionales, que casi todo especialista e informes y estrategias elaborados en materia ambiental o en campos o segmentos de ésta, incurren en adición en un mismo y común error que impide reconocer la existencia u operatividad de aquellas otras leyes al menos en lo que respecta a Costa Rica –y sus concomitantes mecanismos e instrumentos- que producirían un comportamiento mucho más racional de jerarcas políticos y funcionarios técnicos de toda institución y de la misma sociedad civil organizada: se continúa insistiendo en la necesidad de imprimirle a los procesos ambientales una mayor “coordinación”, y cuando mucho “planificación”, dándole así la espalda a ese extraordinario y claro concepto de **dirección política o gubernativa** que en buena teoría administrativa pública ⁴ y en el marco legal vigente en Costa

4 Nos referimos lógicamente a nuestra propia producción teórica-conceptual sobre procesos políticos e institucionales en América Latina y en particular en nuestro propio país, aduciendo como enfatizamos en la discusión sobre “cultura política”

Rica (Constitución Política y Ley General de la Administración Pública) es implicativo de, y determinativo sobre, todas las demás “funciones” o actividades propias de un proceso político/administrativo completo, a saber: dirección propiamente, planificación, organización, coordinación, control y evaluación, tal y como lo enunciarnos páginas atrás.

Igualmente preocupante, es que se siga argumentando como en el documento del MINAE para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 citado al inicio de este trabajo aunque el error conceptual y jurídico se repite en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, que la rectoría política en la materia ambiental debe asumirla el MINAE como tal, y que para ello lo que se requiere es más recursos humanos, técnicos y financieros tanto para el MINAE como para las demás entidades públicas. ⁵

que no hay mayor paralelismo entre el fenómeno público y el privado como para que tantos asuman que “gerenciar” procesos públicos requiere contar en las “instituciones” básicamente con administradores de negocios o privados o, peor aún, con cualquier especialista en cualquier disciplina que “sólo” se lea algún buen texto sobre “administración general” o de negocios o empresas, o que capitalice por años su experiencia laboral en posiciones de “jefatura” sin haber nunca recibido, al menos, un adiestramiento formal y serio en administración o gerencia pública. Véanse nuestros textos *Introducción al análisis de la burocracia pública*, EUCR, San José, 1980; *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, San José, 1980-2ª edición 1986; *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988; *Crisis nacional, estado y burocracia pública. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Editorial Tecnológica, Cartago, 2001. Aseguramos que de una rápida lectura de cualquiera de estos textos, nadie quedará con dudas en cuanto a nuestra aseveración anterior sobre la complejidad y particularidad del fenómeno público con respecto al privado o de negocios.

5 Se lee en página 6 del citado Resumen: “El gran vacío presente en el marco normativo vigente, consiste en la ausencia de previsiones sobre los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de las nuevas responsabilidades, tanto por parte del MINAE como de las demás entidades públicas... Las derivaciones de esta decisión causaron una serie de problemas que han requerido un proceso de ajuste que ha

No nos quedan dudas ante tal vacilación conceptual y competencial, que lo que el país requiere es que el Gobierno y la sociedad acaten el *simple* cumplimiento de la potestad de *dirección gubernativa* en la LGAP, artículos 27.1, 98, 99 y 100, la cual significa ni más ni menos la autoridad de cada Ministro sectorial, con el Presidente de la República, para ordenar la actividad -no los actos- de los entes autónomos a través de directrices formalmente emitidas,

impedido el adecuado cumplimiento de las responsabilidades esperadas, ya que además de tener que descuidar las labores que cotidianamente se desarrollaban, al reorientar recursos a los fines del nuevo marco normativo, se asumieron responsabilidades para las cuales el personal profesional y técnico no tenía ni el perfil profesional ni la experiencia requerida. Sin embargo, la nueva normativa no sólo afectó la institucionalidad interna del Ministerio. Inmediatamente empezaron a surgir discrepancias y conflictos con una serie de entidades públicas que tenían asignadas responsabilidades específicas de cumplimiento de la normativa en una gran cantidad de ámbitos, en virtud de leyes especializadas: el Ministerio de Salud en relación con el control de la calidad de bienes y servicios básicos; el Ministerio de Obras Públicas en materia de calidad del aire; el Ministerio de Agricultura en relación con el recurso suelo y el manejo de sustancias químicas; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en materia de gestión del recurso hídrico, sólo por mencionar algunas... Como consecuencia, a lo largo de estos años durante los cuales la Ley Orgánica del Ambiente ha estado vigente, se han debido producir una serie de ajustes en la institucionalidad del país en materia de gestión ambiental, ya que para empezar, la generalidad de los preceptos establecidos en la ley, requerían de la elaboración de normas específicas en las cuales se regularan diferentes aspectos para su aplicación y cumplimiento...". Más contundentemente, el documento reconoce que "...el resultado de lo anterior, en términos generales, es la existencia de un Ministerio sin personalidad institucional /nuestro énfasis/, en el cual cada quien está preocupado por el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades específicas, sin que se haya dedicado el tiempo adecuado en cantidad y calidad, a la reflexión sobre los mecanismos para hacer más eficiente la labor institucional, tanto al interior del Ministerio como en relación con las otras entidades públicas relacionadas. Consecuentemente, no es extraño encontrar duplicación de esfuerzos y vacíos en la gestión institucional en materia ambiental en Costa Rica".

imponiéndoles a estos las metas y tipos de medios, vigilando su cumplimiento, e interviniendo y hasta removiendo sin responsabilidad para el Estado a juntas directivas que incumplan reiterada e injustificadamente dichas directrices. Esto se hace extraordinariamente claro a partir de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos de septiembre del 2001, pues es nuestra tesis que tales directrices, si se sustentan en los respectivos planes de desarrollo -nacionales, sectoriales o regionales-, adquieren la motivación legalmente necesaria para ser acatadas por los "órganos dirigidos".

En la mayoría de los casos de leyes ambientales que incorporan "órganos" superiores y "mecanismos coordinadores", esos órganos no funcionan siquiera, como ha sido con el Consejo Nacional Ambiental, en donde se sienta al propio Presidente de la República y a varios Ministros, pero con la absurda situación de ser *un órgano deliberativo y de consulta, con funciones de asesoramiento al Presidente* en materia ambiental pero del que éste es su Presidente (del órgano colegiado), poniendo a éste en una situación absurda de tener que *recomendarse a sí mismo* políticas generales y acciones de gobierno!⁶

6 Véase *Evaluación de la normativa costarricense vinculada con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía*, Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras, CADETI, San José, 2002. Se trata de un informe a abril de este año, en el que se analiza la legislación nacional y los tratados y convenciones internacionales en que se sustenta, en materia ambiental. Sus esfuerzos comparativos de las distintas leyes en punto a los órganos nacionales, regionales y cantonales/locales, ponen en evidencia la gran fragmentación e inocuidad de la mayoría de ellos, pues muy pocos realmente operan. Su gran recomendación, sin embargo, se orienta hacia una reforma legislativa que establezca un solo tipo de consejo nacional y regional, y derogar otros que, precisamente, no han funcionado. Si bien ésta parece una recomendación sensata hacia una nueva ley, el país tendría que esperar meses y quizás años para que la misma se dé, además de que, insistimos, la "colegiatura" de decisiones no ayuda para nada a clarificar ni a dinamizar los procesos institucionales ni su

Además, en la LOA se designa al Ministro del Ambiente como “secretario técnico” de dicho Consejo Nacional Ambiental, lo cual resulta una definición políticamente incorrecta y jurídicamente espuria en la medida en que la LGAP y la Constitución Política definen a cada Ministro como un órgano superior de la Administración del Estado en su calidad de Poder Ejecutivo, y no debe en modo alguno un Ministro desempeñar un papel cuya competencia “secretarial” de un órgano colegiado, menoscaba en todo caso su competencia “rectora” ministerial, la cual definitivamente está por encima de cualquier órgano colegiado que no tenga sustento constitucional.

Por su lado, el discurso propositivo que todo análisis de fuente autorizada internacional predica ante los países altamente centralizados –como es el caso de Costa Rica–, es el de que busquen incurrir en una descentralización significativa de sus procesos y estructuras centrales. Ello lo justifican tales fuentes sobre la base de una tesis elemental y muy pragmática: los individuos en cada asentamiento humano, y en agregaciones mayores de éstos pero siempre en un nivel relativamente homogéneo, están en mejores condiciones para preocuparse y responsabilizarse de su entorno ambiental –recursos naturales incluidos– si tuvieran la autoridad política y administrativa requerida para ejercer las competencias concomitantes, que como están los actores y estructuras institucionales centrales en, por ejemplo, San José.

El problema en Costa Rica es que el centralismo político y administrativo, así como

tributario, es proverbialmente el más elevado en América Latina, e inclusive en América Central. Nuestra madurez política democrática, no nos ha llevado a recomponer nuestro sistema político-institucional y electoral para enriquecer mediante una verdadera transferencia de poder integral a ámbitos territoriales inferiores –como la región o provincia, y el cantón pero en serio–, como sí lo han hecho casi todos los demás países latinoamericanos.

Si bien es cierto éstos no han logrado relevantes logros y mayores niveles de bienestar producto de esa cultura política anteriormente descrita que nos inhabilita para aprovechar las sinergias del cambio legal en beneficio de un real cambio comportamental o político-institucional, al menos son un ejemplo de voluntad política de la que Costa Rica podría aprender, tratándose aquéllas de naciones con menos trayectoria y madurez democrática.

Es así como en Costa Rica todavía se sufren las consecuencias de sistemas político-institucionales altamente centralizados, lo cual los hace poco visionarios, poco dinámicos, poco reactivos a las verdaderas y sentidas necesidades del ciudadano a lo largo y ancho del país. La misma prédica de que hay que “fortalecer” a los gobiernos locales o municipalidades, siempre acaba en pura retórica pues no hay voluntad política superior para transferir competencias y recursos, y menos capacidad tributaria local, como en los Estados Unidos de América y en cualquier país desarrollado –y como también se da ya en varios países latinoamericanos.

eficacia, y más bien encubren el sentido de responsabilidad personal que cada Ministro tiene y debía de asumir sin vacilaciones, según el ordenamiento jurídico nacional. En el presente estudio nos preocupamos por proponer recomposiciones importantes e inmediatas que permitan, dentro del marco legal vigente que exploraremos en detalle en la siguiente Sección II, lograr cambios significativos en los procesos y en el uso de los muchos recursos dedicados a este campo ambiental sea bajo el dominio autoritativo del MINAE como tal en lo que son sus actividades propias y competencias reguladoras, como bajo la direccionalidad política que corresponde asumir al Ministro del Ambiente como rector de sector sobre el resto de la Administración Pública.

En pocos campos como en éste del desarrollo ambiental, parece más necesario y viable, siempre bajo la tutela de las instituciones nacionales que tienen las competencias y los recursos vía sus direcciones regionales en todo el país, que con las municipalidades se puedan acometer modalidades imaginativas en el mejor espíritu de esa tan predicada descentralización o transferencia de protagonismo a los pueblos donde estos habitan, y no donde los funcionarios centrales viven en San José. El presente artículo no entra en el análisis profundo de esta problemática, pero anticipa que

una estrategia novedosa de conducción ambiental hacia el futuro inmediato es posible abordarla con soporte en el Código Municipal y no esperar a una reforma constitucional o legal superior, la cual podría demorar mucho en llegar. En una sección final sentamos bases importantes para acometer esta tarea con una visión fresca e integral.

El MINAE como tal, y todo otro ministerio y ente autónomo, deben valorar la conveniencia de una estrategia semejante hacia alianzas novedosas y bien planificadas con municipalidades y con empresas subsidiarias de éstas. Pero también deben considerar agresivamente la conveniencia de un diseño de desconcentración administrativa en serio, de sus propias estructuras y procesos que también fueron objeto de preocupación de la entonces OFIPLAN desde 1976 cuando se lanzó en el país una novedosa, y aun pendiente de total reivindicación, estrategia de regionalización socioeconómica y administrativa.

2. ¿QUÉ ES EL SECTOR AMBIENTE? ACTIVIDADES, PROGRAMAS Y RECURSOS PÚBLICOS QUE DEBEN SER OBJETO, CONJUNTAMENTE CON LOS DE MINAE, DE UNA DIRECCIÓN POLÍTICA UNITARIA POR EL PODER EJECUTIVO RECTOR DEL SECTOR AMBIENTE

Las consultas participativas en que el suscrito investigador participó, realizadas en el contexto del proyecto BID/MINAE del 2004 hacia la formulación de una *Estrategia Ambiental Nacional, ENA*, ayudaron a delinear a generar conciencia colectiva sobre cuáles son las actividades sustantivas de ministerios y entes que deben ser objeto de dirección política por el Ministro de Ambiente y Energía, y los programas presupuestarios que les dan desahogo operativo.

Nuestra propia tesis de hace años, concretamente desde 1978 en que se dio la LGAP con su régimen de dirección gubernativa sobre entes autónomos, es que estos recursos presupuestarios constituyen, de hecho y de derecho, el arsenal de

recursos de todo tipo que el Ministro rector de un sector debe preocuparse por ordenar en el contexto de, digamos, un Plan Nacional Sectorial Ambiental, cuando esté debidamente promulgado.

Es sobre ellos que debe entrarse en una clara identificación y aplicación de metas y tipos de medios según el Art. 99 de la LGAP, dentro de un tramado conceptual, temático y funcional que permita lograr, finalmente, la unidad de visión y acción que hasta hoy ha faltado en Costa Rica en esta materia.

Nuestras inquietudes de muchos años sobre estas materias, se corroboraron y actualizaron en el contexto de nuestra participación en ese Proyecto BID/MINAE del 2004 al revisar y descubrir una serie de puntos considerados relevantes para el presente análisis en materia ambiental:

Un elemento de distracción en materia ambiental, como lo es en el campo de lucha contra la pobreza o seguridad social, es la clasificación que la propia Contraloría General de la República ha utilizado hasta su Memoria Anual 2006 inclusive, para identificar y delimitar el Sector Ambiente, la cual no es correcta ni apropiada, por cuanto en ella se identifica solamente a instituciones de clara ubicación en dicho Sector, pero por su dependencia o adscripción administrativa al MINAE. O sea, que sólo aparecen el MINAE como tal, SINAC, FONAFIFO, el IMN y otros órganos y fundaciones menores, que de todas maneras son objeto de tutela directa por dicho Ministerio. No se ubican allí al ICE, AyA, SENARA, INCOPECA, MAG, MOPT, MINSA y ni al MIVAH—carteras ministeriales que manejan actividades y programas importantes que inciden directamente en la materia ambiental y que deben en consecuencia ser sujetos de direccionalidad por el Ministro de Ambiente.

Esto limita la capacidad de la CGR de asegurar que los “objetivos y metas” del Plan Nacional de Desarrollo en materia ambiental al menos, aparezcan debidamente incorporados como motivadores de los distintos planes y programas presupuestarios de todos esos entes,

dando así una unidad a la materia de la gestión ambiental pública.

Una identificación preliminar y legalmente sustentada, permite valorar la complejidad del Sector Ambiente. Este complejo tramado institucional y jurídico, según se caracteriza más en detalle adelante, requiere que instituciones, mecanismos o normas legales importantes que regulan materias sustantivas y administrativas, funciona bajo un claro liderazgo político por parte del Poder Ejecutivo de tal forma que el desempeño de

cada ente y de grupos de funcionarios y de órganos encargados del “fiel cumplimiento” de cada instrumento jurídico, sea verdaderamente eficaz como claramente lo enuncia la Ley Orgánica del Ambiente y lo requiere la Ley General de la Administración Pública, en la Ley de Planificación Nacional y en la Ley No. 8131 de presupuestos públicos.

A continuación se hace un recuento de las actividades ambientales sustantivas desempeñadas por los diversos entes que conforman el Sector Ambiente:

MINISTERIOS E INSTITUCIONES:

Institución	Competencia
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Control de Emisiones de los Vehículos Automotores
Minsa (Minsa)	En su competencia de velar por la salud de los ciudadanos, le corresponde establecer los límites y requisitos de las actividades que afecten la salud ambiental, incluido el recurso hídrico para fines potables.
Ministerio de Educación Pública (MEP)	LOA, artículo 12: “El Estado, las municipalidades y las demás instituciones, públicas y privadas fomentarán la inclusión permanente de la variable ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles. El objetivo será adoptar una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible.”
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Manejo integrado de las plagas dentro del desarrollo sostenible, así como otros métodos agrícolas productivos que permitan dicho control sin deterioro del ambiente y de los suelos como tales. Regula el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas en la agricultura, como también su registro, importación, calidad y residuos, procurando al mismo tiempo proteger la salud humana y el ambiente.
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	Control y fiscalización de la prestación de los servicios públicos sustentados en tarifas
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)	Conservación de cuencas hidrográficas, suministro del servicio de agua potable y de alcantarillado sanitario
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)	Protección del recurso marino y normar y controlar su aprovechamiento
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Velar por cumplimiento de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, registrar todas las actividades turísticas y otorgar el Certificado de Sostenibilidad Turística
Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	Efectúa planes de desarrollo integral, asentamientos campesinos, colonización y parcelación. Administra reservas nacionales de tierras para sus proyectos.

continúa...

Continuación...

Institución	Competencia
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Producción hidroeléctrica a partir de la utilización de las aguas superficiales, y de otras formas de energía
Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE)	Importación, destilación y distribución de hidrocarburos de diversos tipos
Servicio Nacional de Avenamiento y Riego Agrícola (SENARA)	Competencia para investigar, manejar y proteger las aguas subterráneas del país, y para asegurar eficiencia en el uso del agua para riego

Comisiones interinstitucionales:

Existe una serie de comisiones interinstitucionales constituidas formalmente por Ley o Decreto Ejecutivo, algunas con participación de la sociedad civil, que se constituyen en instancias de coordinación o asesoría en temas específicos. Su labor depende del interés político o de coyuntura de algunos temas o hasta del ente que ejerce la coordinación.

Algunas de éstas son:

- Consejos Regionales Ambientales (Ley No. 7554 de 4 de octubre de 1995);
- Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), (Ley No. 7788 de 30 de Abril de 1998);
- Comités por Áreas de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos (Ley No. 7779 de 30 de Abril de 1998);
- Comisión para el Control de Emisión de Gases y Partículas Producidas por los Vehículos Automotores (Decreto Ejecutivo No. 253337-MINAE-MOPT de 9 de septiembre de 1996);
- Consejo Nacional Asesor sobre Humedales (Decreto Ejecutivo No. 28058-MINAE de 23-7-99);
- Comisión Consultiva de Cambio Climático (Decreto Ejecutivo No. 26964-MINAE-PLAN de 1 de abril de 1998);
- Comisión de Vigilancia Ley CORBANA (Ley No. 7277 de 29 de noviembre de 1991);

- Comisión Asesora de Degradación de Tierras (CADETI), (Decreto Ejecutivo No. 27258-MINAE de 20 de mayo de 1998);
- Oficina Nacional Forestal (Ley No. 7575 de 5 de febrero de 1996 y sus reformas);
- Red Nacional de Cuencas (Decreto Ejecutivo No. 29238-MINAE);
- Comisión Nacional Asesora para el uso de Plaguicidas (Decreto No. 9934 de 12 de enero de 1979, reformada por Decreto No. 19448-MAG-S-TSS de 12 de diciembre de 1989);
- Comité Técnico de Revisión del Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales (Decreto Ejecutivo No. 26042-S-MINAE de 14 de Abril de 1997 y sus reformas);
- Comisión Asesora para el Control y Regulación de las Actividades de Aviación Agrícola (Decreto Ejecutivo No. 20305 de 7 de marzo de 1991).

Organización jurídica competencial:

La organización jurídica competencial también es fragmentada, como puede inferirse del siguiente cuadro: ⁷

⁷ Este recuento se toma del Estudio "Sistema de Gestión Ambiental Costa Rica", de marzo de 2002, realizado por el MINAE y *Environment Canada*.

Ley o reglamento	Ámbito de acción	Autoridad competente
Ley de Aguas # 276 27/8/1942	Regula: a) el aprovechamiento común de las aguas, b) las obras y desecación de terrenos, c) medidas referentes a la conservación y zonas de protección.	Departamento de Aguas del MINAE
Ley General de Agua Potable # 1634 18/9/1953	Regula el planeamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento de obras de abastecimiento de agua potable. Establece sanciones a los infractores.	ICAA y MINSA
Ley de Planificación Urbana #4240 29/10/1968	Regula la política de Vivienda y Urbanismo del país. Define: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador, Planificación Urbana, Uso de Tierra, Zonificación. La ley prohíbe los usos no compatibles con la zonificación establecido por las Municipalidades en los Planes Reguladores.	INVU y Municipalidades
Ley General de Salud #5395 24/11/1973	Como su fin es velar por la salud de los ciudadanos, establece los límites y requisitos de las actividades que afecten la salud ambiental.	MINSA
Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. #6043 02/03/1977	Define la zona pública y la zona restringida que compone la zona marítimo-terrestre, las funciones del ICT, Municipalidades y de la Procuraduría General de la República. Establece aspectos relacionados con las concesiones y sanciones de los infractores.	ICT, Municipalidades e INVU
Código de Minería #6797 22/10/82	Su fin es el de velar por el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional. En orden al tema de la contaminación serán nulos los permisos y concesiones que se otorguen en zonas declaradas por la Asamblea Legislativa de interés para la protección de riquezas forestales, hidrológicas, arqueológicas, zoológicas o culturales.	Dirección General de Geología y Minas del MINAE
Ley de Conservación de la Vida Silvestre # 7317 14/10/1992	Establece regulaciones sobre la vida silvestre en los siguientes ámbitos: ejercicio de la caza, extracción y recolección, ejercicio de la pesca continental e insular, refugios de la vida silvestre e importación exportación y tránsito de las especies silvestres.	MINAE
Ley de Hidrocarburos #7399 03/05/1994	Regula el desarrollo, promoción y control de la explotación de petróleo y otros hidrocarburos. Además de la protección y preservación del medio ambiente.	Dirección General de Hidrocarburos del MINAE
Ley Orgánica del Medio Ambiente # 7554 13/11/1995	En este cuerpo de ley se le otorga al Estado un papel activo dentro de las acciones preventivas y de control de contaminación, mas también constituye un marco ordenador de la materia ambiental y delimita las competencias articuladoras del Poder Ejecutivo del ramo o materia ambiental.	MINAE, MAG, MINSA,
Ley Forestal #7575 16/4/1996	Establece como función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, industrialización y fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables.	MINAE
Ley de Protección Fitosanitaria #7664 02/05/1997	Este cuerpo de ley procura fomentar el manejo integrado de plagas dentro del desarrollo sostenible, así como otras metodologías agrícolas productivas que permitan el control de plagas sin deterioro del ambiente. Asimismo regula el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas en la agricultura, como también su registro, importación, calidad y residuos, procurando al mismo tiempo proteger la salud humana y el ambiente.	MAG

continúa...

Continuación...

Ley o reglamento	Ámbito de acción	Autoridad competente
Ley de Biodiversidad # 7788 30/04/1998	Procura conservar la biodiversidad y uso sostenible de los recursos, así como distribuir en forma justa los beneficios y costos derivados. Crea la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación.	MINAE
Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos #7779 21/05/1998	Promueve la planificación por medio de inventarios ambientales, para el aprovechamiento balanceado entre la capacidad de uso y el potencial productivo, mejorando con ello las condiciones de vida de la población. Asimismo fomenta la participación activa de las comunidades y los productores en la generación de las decisiones sobre el manejo y conservación de los suelos y además fomenta la agroecología con los objetivos de producción agrícola y conservación de los recursos del suelo y el agua.	MAG y MINAE
Decreto No. 19886: Reglamento a la Ley Forestal 27/08/90	Establece la organización y competencia de la administración forestal, así como lo relativo al Fondo Forestal y al Consejo Forestal Nacional. Contiene los requisitos sobre el manejo y regeneración de los bosques y terrenos forestales para el aprovechamiento del recurso forestal en terrenos del Estado o privados. Establece incentivos para el manejo y regeneración de los bosques en terrenos forestales de particulares.	MINAE
Decreto No. 26435: Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre. 03/12/1997	Establece qué especies deben ser incluidas dentro de Flora y Fauna. Regula la importación de especies exóticas y la organización y competencia de la Dirección General de Vida Silvestre. Establece los procedimientos para obtener concesiones, permisos y licencias. También la inscripción de especies en el Registro Nacional de Flora Y Fauna. Establece además protección a las especies con una población reducidas o amenazada.	MINAE
Decreto No. 29300: Reglamento de Código de Minería 08/02/2001	Reglamenta la organización, funcionamiento y competencia de la Dirección de Geología y Minas, los requisitos y procedimientos mediante los cuales se regirán las solicitudes de permisos de exploración y de concesiones de explotación sobre los recursos mineros del Estado, tanto para particulares, Municipalidades, Instituciones Autónomas, como para los contratistas del Estado y la extracción de materiales en cauces de dominio público. Asimismo, se regula el conjunto de obligaciones y derechos que poseen los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación minera. Además procurará un equilibrio entre la necesidad de abastecimiento de materiales mineros, cantidad y calidad de los mismos, y los intereses de los administrados, acorde con las nuevas tecnologías de protección al ambiente y la seguridad de las personas y cosas, regulando las normas y estándares requeridos para los materiales.	MINAE
Decreto No. 11492: Reglamento sobre Higiene Industrial 22/04/1980	Establecimientos que generen polvo, gases, vapor o humo que pueda dañar la salud de los trabajadores son considerados incómodos por lo que deben someterlos a tratamiento mediante sistemas aprobados por el MINSAs.	MINSAs
Decreto No. 19049-S Reglamento sobre el Manejo de Basuras. 07/07/1989	Establece la obligación de los particulares para el almacenamiento de basuras. Forma y requisitos de operación para empresas que recolectan, transportan y disponen de las basuras. Permisos necesarios para rellenos sanitarios.	MINSAs

Continuación...

Ley o reglamento	Ámbito de acción	Autoridad competente
Decreto No. 21297: Manejo de lodos procedentes de tanques sépticos 15/06/1992	Establece los requisitos para el manejo adecuado de lodos procedentes de tanques sépticos: Permisos de instalación, permiso de funcionamiento, normas para ubicación de sistemas de tratamiento de aguas residuales, requisitos para la revisión de sistemas de tratamiento de aguas residuales.	MINSA
Decreto No. 21518: Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales 16/09/1992	Establece los requisitos para la ubicación de sistemas de tratamiento de aguas residuales, ya sea en lugares donde existan redes de alcantarillado sanitario, tanques sépticos o drenajes individuales o en ausencia de estos plantas de tratamiento de aguas residuales.	MINSA
Decreto No. 27378: Reglamento sobre Rellenos Sanitarios 23/10/1998	Establece los permisos necesarios para rellenos sanitarios.	MINSA
Decreto No. 23518: Recolección y control de sustancias químicas. 16/08/1994	Establece la norma técnica y legal para realizar los análisis del control de calidad de los agroquímicos.	MAG
Decreto No. 25991: Reglamento para la calidad de Agua Potable 27/05/1997	Establece requisitos a los que debe ajustarse el agua potable suministrada por y para las empresas. Autoriza medidas en caso de infracción de valores admisibles. Tolerancia por encima de los valores máximos en caso de emergencia.	MINSA
Decreto No. 26042: Reglamento de Vertido y Reuso de aguas Residuales 19/06/1997	Establece los parámetros fisicoquímicos y bacteriológicos que deberán ser analizados en las aguas residuales que se viertan en un cuerpo receptor o alcantarillado sanitario, los límites para el vertido de aguas residuales y para el reuso de aguas residuales. Se crea el Comité Técnico de Revisión del Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas residuales.	MINAE - MINSA
Decreto No. 28280: Reglamento para el Control y Revisión Técnica de las Emisiones de Gases Contaminantes Producidas por Vehículos Automotores 06/12/1999	Establece que los vehículos que ingresen al país deben cumplir con normas mínimas establecidas por la Ley de Tránsito y este reglamento. El importador debe aportar certificado de cumplimiento certificado por el fabricante o autoridad competente en el país de origen.	MOPT-MINAE-MINSA
Decreto No. 28610: Pago de Servicios Ambientales 18/05/2000	Se establece que el FONAFIFO realizará el pago de servicios ambientales con fondos captados por instituciones públicas y privadas, por la utilización de servicios ambientales generados por bosques y plantaciones forestales que contribuyen a la protección del recurso hídrico para uso urbano, rural o hidroeléctrico; la cantidad de hectáreas a compensar dependerá de los fondos captados. Asimismo se establece el monto máximo a pagar para los planes de manejo de reforestación y para los planes de manejo de protección del bosque.	MINAE
Decreto No. 29375. Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. 21/03/01	Se declara de interés y utilidad pública la acción estatal o privada para el manejo integrado y sostenible de los suelos en armonía con los demás recursos y riquezas naturales en todo el territorio nacional. Se reglamenta el empleo de la mejor tecnología disponible, la aplicación de la mejor práctica en el uso del suelo, con el fin de evitar la erosión hídrica, eólica y aprovechar racional e inteligentemente los suelos, conforme lo establece la ley.	MAG-MINAE-HACIENDA-MOPT

continúa...

Continuación...

Ley o reglamento	Ámbito de acción	Autoridad competente
Decreto No. 30077: Reglamento General del Ministerio del Ambiente y Energía 21/12/2001	Describe la estructura del MINAE y determina las relaciones administrativas de los órganos que lo conforman, para el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas por las leyes indicadas y los reglamentos ejecutivos que las desarrollan.	MINAE
Resolución No. 3: Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales 21/03/2000	Establece los requisitos y el procedimiento para el pago de servicios ambientales	MINAE-SINAC- FONAFIFO
Acuerdo No. 2217: Reglamento de Servicio de Riego 30/08/1999	Contempla todas las regulaciones necesarias para ordenar las relaciones entre el SENARA y los usuarios de riego.	SENARA

2. Lo anteriormente expuesto o explicado, funciona a medias en el país, o no funciona del todo. Muchos de los órganos y mecanismos definidos para propiciar la participación de la sociedad civil y de las instituciones, más las municipalidades, al igual que los Comités de Suelos por Área previstos en la Ley de Suelos y los Consejos Regionales Ambientales enunciados en la LOA, no funcionan o lo hacen a medias pues no son activados por ningún gobierno.
3. En el ámbito propiamente sectorial, ninguna de las instituciones principales enumeradas previamente, ni sus actividades y programas referidos según leyes y reglamentos también registrados en esta breve reseña, actúan integradamente como parte del deseable y bien definido esquema sectorial inaugurado por MIDEPLAN formalmente en 1979 con el primer Decreto Ejecutivo que creó el Subsistema de Planificación Sectorial que venía funcionando por iniciativa de OFIPLAN desde 1975/76, el cual fue aun mejor clarificado y fortalecido en 1983 bajo el Decreto que estableció el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial y el Decreto que fortaleció el Subsistema de Dirección y Planificación Regional, ambos también de OFIPLAN.
4. En materia competencial, las leyes han venido asignando funciones a distintos entes

y ministerios sin que los legisladores hayan tenido una visión estratégica y unitaria, conceptualmente válida, sobre la materia ambiental. Es así como se ha obviado en tales diseños legislativos el reconocimiento de cuáles son los *procesos lógicos* que caracterizan en la práctica, o que distinguen objetivamente, la naturaleza de cada recurso natural, lo cual permite entonces abordarlos desde el punto de vista de su jerarquía funcional u operativa, o sea cuál recurso “contiene” o debe contener a los demás en términos de su impacto e inclusividad *determinística*.

Por ejemplo, en materia hídrica: el ciclo hidrológico marca, con una inconfundible claridad que no debería dar lugar a dudas, su gestación de principio a “fin”: desde la ocurrencia de las lluvias, la recarga de acuíferos y la esorrentía de las aguas superficiales por cuencas hidrográficas y la naturaleza compleja, pero discernible, de éstas en términos de los fenómenos concomitantes o convergentes que en ellas ocurren en materia hídrica, forestal, de diversidad biológica, de actividad humana, etc., hasta su destino al mar. Tal ciclo hidrológico permite comprender y delimitar la naturaleza de las distintas competencias legales asignadas a distintos ministerios y entes, o aun dentro de un mismo ente, como lo es con el Departamento de Aguas y el SINAC en el MINAE.

Este reconocimiento preciso, conceptual e institucionalmente claro, es el que a nuestro juicio permite clarificar las “fronteras” de las competencias o funciones en manos de los diversos entes públicos. Permitirá asimismo, una ubicación más racional, y con mayor valor agregado, de cada ente en la gestión pública ambiental, y una clarificación adicional necesaria como es la de reconocer en qué aspectos el Ministro rector de sector debe ejercitar sus propias competencias mayores de “ordenamiento de competencias institucionales”.

Un ejemplo de esto es el Subsector de Energía el cual sí funciona como tal, siendo un excelente ejemplo de las bondades de una actividad de planificación pública estratégica aplicada por voluntad de las partes comprometidas (ICE y RECOPE) bajo la dirección política del Ministro de Ambiente y Energía, en su condición de rector del Sector como un todo ⁸.

5. Cada institución actuando por sí misma, aunque lo haga muy capaz y eficazmente, no puede resolver integralmente los problemas ambientales mayores del país. Sólo recibirán satisfacción adecuada cuando todas estas instituciones, y el marco normativo que las respalda en lo interno y en lo colectivo, funcionen como un conjunto unitario, es decir, como un sector ambiente bajo una política o estrategia de desarrollo unitaria, bajo una dirección política única, y con sustento en prácticas de planificación,

división del trabajo, tecnologías y procesos, claramente apoyados en esa visión y capacidad de acción institucional de todo un sector de actividad.

Lo anterior presume un MIDEPLAN fortalecido como ministerio líder de la planificación sectorial y regional. Las debilidades en materia de conducción política superior y de planificación estratégica que se muestran en el desempeño de ministerios y entes autónomos en sus sedes centrales en San José, se manifiestan de manera aun más desfavorable en las regiones de desarrollo en donde los gobiernos han improvisado o estado ausentes –como en la presente Administración Arias Sánchez- sin paramientos en la importancia estratégica que el esquema tiene, en el caso costarricense, para realmente mejorar la *representación y participación políticas* en nuestro régimen democrático sin requerir de cambios constitucionales.

6. Los amplios recursos efectivamente disponibles para el desarrollo ambiental del país son administrados, según se ha explicado previamente, por todo este conjunto de instituciones que actualmente operan fragmentada y desarticuladamente en ausencia de una estrategia unitaria que los integre y dirija, inclusive en la asignación y ejecución de tales recursos presupuestarios y las tecnologías asociadas. De aquí la importancia del reconocimiento de la rectoría del Ministro en el Sector y de la referida ENA o Estrategia Nacional Ambiental para orientar dicha gestión pública.

8 El ICE es una institución, por su lado, solvente en tecnología, en organización sólidamente sustentada en una adecuada división del trabajo entre telecomunicaciones y energía, y dispone de una capacidad de planificación tanto técnica como administrativa que repercute positivamente en toda la entidad. Su visión de largo plazo y su capacidad de financiamiento y endeudamiento, han permitido aportes significativos y crecientes al país en ambos campos, así como en el pertinente –que le es marginal, no sustantivo- a la protección de cuencas hidrográficas, pero fuera de una visión y política nacional que corresponde al MINAE como tal definir, y vía Ministro rector en lo pertinente a aspectos de ordenamiento de actividades adonde las competencias del Ministerio como tal, por medio de su Departamento de Aguas, no llegaran.

Nuestra tesis esencial para entender esta situación, es que no importa quién *administre* finalmente los recursos. No es necesario trasladar todo “departamento” en otras instituciones al MINAE como algunos pretenden, asumiendo que sólo así se fortalecerá o logrará la capacidad gubernativa en materia de desarrollo ambiental sostenido. El MINAE, quede claro, es una institución muy importante, y administra ella misma competencias legales de prestación de bienes y servicios, y de regulación de políticas y administrativas sobre otros entes y personas. Mas no llega su competencia institucional al

ámbito de ordenar las actividades ambientales en otros entes, lo cual la Ley General de la Administración Pública, LGAP, sí pone en manos del Ministro como rector. El factor clave para lograrlo, además de identificarlos, es reactivar en serio el esquema sectorial que permitirá que el Poder Ejecutivo del ramo, ejerza responsable e inconfundiblemente su competencia mayor de dirección política.

3. EL PAPEL DE LA CARTERA PRINCIPAL DEL SECTOR AMBIENTE. UN BREVE ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL MINAE

Se dijo atrás que el resultado neto de lo anteriormente analizado, es que ni los distintos Ministros del Ambiente como tales ni el MINAE, han logrado imponer históricamente una visión estratégica sobre los demás ministerios y ministros o entes autónomos, primero por ausencia de esa unidad conceptual en materia ambiental que suscite el compromiso de todos a su alrededor, segundo por la falta de un liderazgo político unipersonal –no institucional- en el que el Presidente de la República en primera persona comprometa su apoyo superior al respectivo Ministro del Ambiente con respecto a los demás ministros.

Tercero, porque las distintas Dependencias sustantivas dentro del MINAE tampoco parecen haber producido la estrategia ni la capacidad unitaria razonable para ejercer articuladamente o en “alianza” entre ellas al menos, una *influencia mancomunada* como Ministerio sobre el resto de actores privados, sociales y municipales.

Esto último, como cuarto punto, parece deberse a la ausencia interna de los liderazgos superiores que también deberían darse vigorosa y lúcidamente sobre la base de una clara visión de aquella “unidad ambiental” de interés nacional, a nivel de Ministro y Viceministro, y en un segundo plano, de éstos sobre, y conjuntamente con, al menos los Directores Generales del primer nivel de responsabilidad institucional en lo técnico y en lo administrativo.

El punto crucial a tener claro en esta parte del presente análisis, es que un Ministerio

débil y fragmentado a su interior representa en la actualidad una gran debilidad en términos de cómo sustentar institucionalmente la voluntad política del Gobierno –el Presidente y su Ministro de Ambiente- para llevar a feliz término en su ejecución inmediata, una política integral como pretendió ser la Estrategia Nacional Ambiental, ENA, del 2004, o como pretendería cualquier Gobierno responsable y serio. También representa una gran debilidad en cuanto al ejercicio efectivo de las competencias institucionales que su propia Ley Orgánica le asignó independientemente de la existencia de una Estrategia Nacional Ambiental como la que se propicia en el presente gobierno o como se ha intentado en gobiernos anteriores.

El MINAE es un ente regulador y ejecutor de un sinnúmero de competencias que generan potestades normativas, concesionarias en la explotación de recursos renovables y no renovables, y de bienes y servicios de manejo y conservación de la naturaleza en general e integralmente considerados.

De hecho, el MINAE tiene competencias legales realmente *avasallantes* si se quiere ser claros en cuanto a su jerarquía y carácter vinculante para el resto de la Administración. La Ley No. 7152 de 1990, en su Artículo 2, no deja lugar a dudas sobre qué se quiso con un Ministerio de esta naturaleza.

Estas funciones quedan claras en la Resolución de febrero de 2004 de la Sala Constitucional sobre el acuífero de San Juan Sur de Poás. El lector puede revisarlas también en el acápite pertinente en el Anexo 1 del libro. Su lectura nos ha dejado la sensación de que en el caso del MINAE, estamos ante un *ministerio cuasi-rector*, pero, definitivamente, no rector político del Sector. El Ministro como tal sigue teniendo, por Constitución y por LGAP, competencias mayores para realmente llegar adonde no puede llegar el MINAE ni siquiera por vía del Decreto Ejecutivo previsto en ese Art. 2 de su Ley Orgánica para ordenar en este país lo pertinente a recursos naturales, energía y minas, y protección ambiental como tal. En todo caso, tal potestad ordenadora y reguladora del Ministerio como tal, sólo puede ejercerse a través del Ministro como jerarca.

En este aspecto sin embargo, el Ministerio continúa exhibiendo al 2008 una ineficacia preocupante tanto en la prestación de sus bienes y servicios al “interno” de cada uno como en la ausente agregación de los mismos, o bien de las decisiones que debían llevar a visiones, políticas y acciones unitarias que permitan la agregación entre las áreas o direcciones o departamentos que debían operar al amparo de una concepción unívoca y compartida.

Por falta de recursos humanos suficientes, mas también por falta de la debida visión y capacidad de acción que debían responder a un liderazgo interno conceptualmente lúcido y administrativamente competitivo, lo cual lleva a la ausencia de una estrategia de conducción interna del Ministerio, el MINAE deambula en el concierto de la institucionalidad costarricense sin asumir el papel claro y agresivo que su Ley Orgánica le asigna en su amplio y diversificado campo de competencia. Pero los problemas institucionales del MINAE a diagnosticar y a confrontar constructivamente, no terminan aquí.

El MINAE no es ministerio rector según hemos reiterado una y otra vez; quien ejerce rectoría política sobre el resto de la Administración central y descentralizada, es el Ministro como tal con el Presidente de la República con sustento constitucional y en la LGAP.

Sin embargo, tiene que haber un punto de encuentro indispensable entre tal misión del Ministro como rector DE TODO UN SECTOR DE ACTIVIDAD, y su misión como Jefe de un Ministerio. Si éste, como Cartera principal del sector no cuenta con una fortaleza técnica y administrativa adecuadas a los requerimientos de conducción o dirección integral del Sector en su conjunto, entonces muchas de sus competencias reguladoras y de prestación de bienes y servicios según su Ley Orgánica no sólo continuarán mostrando una gran fragmentación e ineficacia por sí mismas, sino que no agregarán ningún valor al conjunto de competencias reguladoras y de bienes y servicios en manos de los demás ministerios y entes autónomos que configuran el Sector en su conjunto.

Un Ministerio débil, fragmentado, como las mismas autoridades políticas y técnicas de alto nivel del Ministerio reconocen en documentos como el referido atrás, es un problema

formidable que merece atención prioritaria, pues en el análisis y recomposición del Sector Ambiente, el MINAE está llamado a jugar un papel protagónico en dos ámbitos o dimensiones complementarios pero distintos, y si esto no se distingue no se superarán los problemas de visión y de conducción institucional que bloquean su debida proyección interna e interinstitucional:

- a) debe cumplir eficazmente sus competencias legales a través de la suma articulada de sus productos conjuntamente con los de los demás ministerios y entes de los que depende, en conjunto, el éxito de cualquier Estrategia Nacional Ambiental que se logre promulgar, en términos de sus objetivos propiamente sectoriales, que son mayores a los de cualquier institución particularmente considerada, incluido el MINAE como tal.
- b) debe jugar, además, un papel protagónico en apoyo del Ministro como Rector de Sector, pero en términos de los requerimientos que éste enfrenta en la conducción integral de aquél. Esto implica que el MINAE debe aportar al menos a nivel de sus Direcciones Superiores el respaldo tecnocrático-directivo requerido para enrumbar las políticas y operaciones sectoriales pero a nivel de subsectores o “agendas ambientales”, situación que se justifica en este complejo campo de actividad por la transversalidad de sus actividades y la cantidad de otros ministerios e instituciones que convergen en él íntegramente o a través de actividades y programas.

Si el MINAE como tal mantiene su fragmentación organizativa y técnica actual, será muy poco lo que podrá agregar a los resultados unitarios y articulados que se buscan clarificar con una iniciativa como la ENA.

En suma: no agregará dicho MINAE -en su situación organizativa, técnica y administrativa actual, situación que no parece haber cambiado ni con el Proyecto BID/MINAE ejecutado en el 2004 para producir una *Estrategia Nacional Ambiental*- mayor cosa al desempeño del Sector en términos de sus bienes y servicios o regulaciones de “imperio” para con terceros -

las cuales se dan en casi todo campo de la temática ambiental, o sea en cada agenda de las aquí referidas-, ni aportará en términos del apoyo superior al Ministro en su necesidad innegable de dirigir un Sector tan complejo en el nivel superior que le corresponde, lo cual exige canalizar esfuerzos de dirección adicional a nivel de los subsectores de actividad o agendas ambientales en que el sector se subdivide. El problema que visualizamos y que hay que evitar que ocurra, es que el involucramiento directo del Ministro en esta dirección o conducción subsectorial, como algunos pretenderían pues quieren ver al Ministro “en todo”, sin duda le generará tribulaciones y requerimientos tan frecuentes y de detalle, que lo llevarían a un nivel de “ineficacia integral” en cuanto a su rol y obligación primarias de “sacar al Sector adelante” en su complicada integración interinstitucional.

El MINAE, y sus Direcciones Generales tanto en su dimensión institucional como en su dimensión personal de quienes las dirigen, tienen que poder brindar ese soporte de primer plano y de confianza política al Ministro en la conducción integral del Sector en su conjunto y de los subsectores en lo particular.

Esto último, hay que tenerlo muy presente cuando se analice qué requerimientos reales y concretos enfrenta el Ministro, o el Poder Ejecutivo, para dirigir unitaria e integralmente el complejo Sector Ambiente según el número y voluminosidad de instituciones, competencias y recursos en juego.

Más contundentemente, recuérdese lo transcrito del documento oficial citado en nota de pie de página No. 4: “...el resultado de lo anterior, en términos generales, es la existencia de un Ministerio sin personalidad institucional /nuestro énfasis/, en el cual cada quien está preocupado por el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades específicas, sin que se haya dedicado el tiempo adecuado en cantidad y calidad, a la reflexión sobre los mecanismos para hacer más eficiente la labor institucional, tanto al interior del Ministerio como en relación con las otras entidades públicas relacionadas. Consecuentemente, no es extraño encontrar duplicación de esfuerzos y vacíos en la gestión institucional en materia ambiental en Costa Rica”.

Veamos nuestra interpretación de los que deben ser ejes de una estrategia nacional ambiental, derivados del ordenamiento jurídico vigente, en lo esencial referida LOA.

5. LOS EJES DE UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL

Normas y Ejes	Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales	Observaciones Prospectivas
Art. 1 LOA	Define AMBIENTE como “el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano”	Es una definición muy global pero indicativa de la interrelación que hay que buscar en la praxis en una estrategia integral de desarrollo del país. Pone el énfasis sin duda alguna, en la simbiosis “ser humano-elementos naturales”, y esto nos debe dar un derrotero racional y holístico para su diseño operativo. El énfasis definitorio de políticas, en consecuencia, debe ser en lo que no se debe hacer del todo en materia económica y social para no arruinar el uso de los recursos naturales para su uso y disfrute futuro, más que en establecer lo que sí se puede hacer pues esto, en sana lógica y racionalidad política, implicaría involucrar al Ministro del Ambiente en la dirección protagónica y “confiscatoria” o “usurpadora” de lo económico y social en manos de otros Ministros.
Art. 3 LOA	El Gobierno fijará un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas.	La clave resolutive a nuestro juicio para una aplicación efectiva de toda esta Ley en su excelente normativa, es entender y aceptar por todos que el concepto de Gobierno aquí enunciado, debe entenderse como Poder Ejecutivo según Art. 130 de la CP y los Arts. 21 al 31 <i>De los órganos constitucionales</i> en la LGAP, y no como lo enuncia el Art. 9 de dicha CP, pues en éste se define Gobierno como formado por el Poder Legislativo, el Judicial y el mismo Ejecutivo, no siendo viable que estos tres puedan acordar la formación unitaria y central de esa “voluntad nacional” que haría posible contar con un “conjunto armónico e interrelacionado de objetivos” ambientales. Es decir, se trata de Gobierno como sinónimo de Poder Ejecutivo del ramo, que es el órgano gubernativo que en la CP y en la LGAP adquiere las competencias para “fijar” conjuntos armónicos e interrelacionados de objetivos en todo campo de actividad, y a nivel global y articulado. Tales objetivos los proponemos abajo en su definición medular bajo un diseño que no existe al día de hoy, con sustento también en las muy ricas normas dispuestas –aunque no de manera muy articulada– en esta Ley Orgánica del Ambiente.

continúa...

Continuación...	Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales	Observaciones Prospectivas
<p>Normas y Ejes</p> <p>Eje I (sustentado en Arts. 28, 29, 30 y 31 de LOA)</p>	<p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAIS</p> <p>La Ley Orgánica del Ambiente proporciona en su Art. 28, una excelente definición de mayor alcance resolutivo inclusive que la proporcionada en la Ley de Planificación Urbana: <i>es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.</i></p>	<p>Paralelamente a lo dicho en el recuadro de arriba, reiteramos que cuando en la LOA hay una referencia al Estado como tal, es preciso comprender que el órgano mayor de la Administración del Estado, es el Poder Ejecutivo, y que éste debe asumir su prerrogativa y responsabilidad en primera instancia, en la definición dinámica y complementaria a cualquier marco legal existente, de políticas nacionales que resultan vinculantes para todo otro ente público e indirectamente –según el caso– para las municipalidades. Ciertamente, sabemos que corresponde al Poder Legislativo crear nueva legislación vinculante para el Poder Ejecutivo y para todos en todo campo; igualmente debemos entender que las municipalidades no pueden dictar <i>políticas nacionales, sino cantonales</i> y supeditadas en gran medida a las nacionales. La definición que esta Ley proporciona de la materia ambiental, la consideramos suficiente y concreta para entender sus implicaciones de contenido y proyección como política nacional que ha de determinar hegemónicamente, dentro de una política de desarrollo integral del país a ser definida en el Plan Nacional de Desarrollo, los espacios para la política social y la económica, así como en su dimensión más específica en los ámbitos regional o provincial, cantonal, distrital y de asentamientos humanos concretos. A esto dedicamos análisis, abajo.</p>
<p>Eje II (sustentado en Arts. 25, 26 y 27 de la LOA)</p>	<p>PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS</p> <p>Se trata aquí de dejar sentada la interpretación clara de que aunque en la LOA este “eje” y conjunto de artículos vienen ubicados antes de los indicados en el cuadro anterior, creemos estar en presencia de categorías analíticas de “política pública” de distinto nivel de especificidad, donde esta categoría presente constituye una de un mayor nivel de especificidad o detalle que la de “ordenamiento territorial”, y más bien sujeta a lo que se defina en ésta en cuanto al “todo unitario” de una política ambiental integral. Dice: <i>La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que los programas de salud pública dirigidos a la población coincidan con los dirigidos al ambiente humano, a fin de lograr una mejor salud integral (Art. 25).</i></p>	<p>Interpretamos que el concepto de “autoridad competente” debe dilucidarse primero con sustento en lo que la CP y la LCAP consignan sobre la figura del Poder Ejecutivo en tratándose de definiciones de política de índole nacional pero de un inexorable impacto a nivel comunitario más que distrital, cantonal o regional –aunque tiene que pasar por desagregaciones en éstos–, y en todo caso enmarcada en la <i>política mayor</i> de ordenamiento territorial según definido éste en la misma LOA. Por otro lado, la intencionalidad en esta Ley no es de salud pública como tal, sino de ambiente. Además, corresponde a la SETENA creada por la misma Ley, la evaluación de impacto ambiental de los factores que son taxativamente enunciados en los Arts. 26 y 27 subsiguientes al anterior, y SETENA es una dependencia del MINAE. La direccionalidad de estas políticas de “salud integral” corresponde, a nuestro juicio, a la “autoridad competente” en materia ambiental, o sea al Ministro del Ambiente y Energía, no al Ministro de Salud, sin menoscabo de que ambos realicen la articulación más racional de intereses sea a nivel bilateral, o en el seno del eventual Consejo Sectorial de Ambiente y Energía, o del Consejo Social, o del Consejo de Gobierno. O, directamente con el Presidente de la República y el arbitraje de MIDEPLAN.</p>

continúa...

Continuación...

Normas y Ejes	Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales	Observaciones Prospectivas
Eje III (sustentado en Capítulos VII al XVI de la LOA)	<p>ÁREAS RECURSOS DIV. REC. AIRE. AGUA. SUELO ENER. CONTA- PRODUCC. SILVES MARINOS, BIOL. FOR. GÍA MINAC. ECOLOG. TRES COSTEROS Y HUMED.</p> <p>Estas áreas constituyen, a nuestro juicio, los "campos" que HACEN POSIBLE CONCRETAR en el plano operativo de la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales y ambientales, el concepto unitario e integral de AMBIENTE según la definición en Art. 1 de la LOA ofrecido arriba. De esta manera, se satisfaría la necesidad nacional de contar con una definición que imponga una visión única y autocontenida sobre todos los individuos, grupos e instituciones que hoy fragmentan tan espontánea y fácilmente la noción de AMBIENTE y la praxis legal y política-institucional precisamente dedicándole atención prioritaria unilateral a cada uno de esos campos aquí referidos.</p>	<p>La LOA, al incursionar en su rico articulado en el tratamiento definitorio de cada una de estas áreas, busca esta articulación epistemológica pero no lo concreta, aunque sienta bases para ello; es así como estaríamos cerca de lograrlo de manera novedosa y realmente visionaria, si aceptáramos que el marco global y unificador de estos conceptos o campos unilaterales, lo constituyen los dos ejes ordenadores hegemónicos que la misma LOA define y que nosotros enunciamos con esta intención jerarquizadora y englobante, como Ejes I y II.</p>
	<p>El CUIDADO METODOLÓGICO está en incurrir en una definición de cada componente que asegure su explícita asociación técnica o sustantiva con los demás componentes, en una especie de ejercicio de "tender puentes" que permita a quienquiera que se posiciona en uno de ellos, pasar fácilmente a cualquiera de los demás sin tener que "estar regresando" a aquél del que partió para "seguir" hacia los otros. De esta manera, sostenemos, se resolverán los problemas técnicos y de comunicación que hoy distinguen a las diversas disciplinas u ópticas de los distintos especialistas asociados a cada campo. Una expresión gráfica de lo anterior, sería:</p>	

continúa...

Continuación...	Normas y Ejes	Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales	Observaciones Prospectivas
	<p>PROCEDE PLANTEAR EN ESTE PUNTO QUE EL <i>CIRCULO VICIOSO</i> CONSTITUIDO HASTA NUESTROS DÍAS POR LA AMBIGÜEDAD DE QUIEN DEBE EJERCER COMO AUTORIDAD COMPETENTE EN MATERIA AMBIENTAL, QUÉ CONCEPTOS SUBSUMEN A CUÁLES EN ESTA MATERIA, Y QUÉ PENALIZACIONES SE DEBEN PRACTICAR A QUIENES NO ASUMAN SUS RESPONSABILIDADES Y NO RINDAN CUENTAS COMO DEBEN, PODREMOS CONVERTIRLO EN UN <i>CIRCULO VIRTUOSO</i> EFICAZ DE LOS PROCESOS PÚBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL, de acuerdo a lo que de inmediato planteamos en los siguientes Ejes IV y V.</p>	<p>EVALUACIÓN DEL DESARROLLO E IMPACTO AMBIENTAL</p> <p>Este concepto es fundamental para cerrar parte importante del “círculo vicioso” de incumplimientos e impunidad que se viene dando en Costa Rica en materia ambiental y de ejercicio desordenado del poder político superior por todo Gobierno. Si no hay evaluación de impacto, no hay posibilidad de establecer parámetros para aprobar o para sancionar. La <i>rendición de cuentas</i> así como la <i>exigencia de cuentas</i>, son tenues en Costa Rica pues los marcos legales que las establecen con meridiana claridad –las leyes generales arriba señaladas y la misma CP- han sido incumplidos de múltiples formas y no ha habido sanciones claramente establecidas contra gobernantes y jefes de jefes públicos en general, SALVO AHORA EN LA LEY No. 8131 del 2001.</p>	<p>En materia sustantiva o ambiental propiamente, las normas en la LOA claramente establecen la condicionalidad de la evaluación de impacto en materia ambiental, y en consecuencia el Gobierno a través de la SETENA estaría en condiciones de asegurar que todos los ejes estratégicos e instrumentales aquí señalados y que tienen contenido concreto en la propia LOA, sean adecuadamente evaluados para autorizar acciones o para establecer responsabilidades. Resulta obvio que la SETENA debe contar entre sus marcos referenciales superiores e infaltables para evaluar ese <i>impacto ambiental</i> de manera técnica y racional, y con sentido plenamente articulado y coherente, con los marcos de política superior señalados en los Ejes I, II y III.</p>
			<p>En cuanto a las competencias y procesos de dirección y planificación, la misma Contraloría General de la República está llamada a exigir del Poder Ejecutivo el cumplimiento pleno de la Ley No. 8131 en cuanto al PND a través del cumplimiento con los objetivos y metas de éste por parte de los PAO y presupuestos anuales, ya sea autorizando previamente éstos para el año siguiente, o evaluando y reportando a la Asamblea Legislativa cada marzo el impacto de aquellos en el desarrollo del país según el Plan Nacional imperante -dentro de un nuevo concepto de evaluación expost paralela a la liquidación de los presupuestos, que dicha Ley No. 8131 entroniza. A esto dedicamos análisis prospectivo más abajo.</p>

continúa...

Continuación...	Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales	Observaciones Prospectivas
Normas y Ejes	<p data-bbox="187 1083 211 1789">Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales</p> <p data-bbox="407 903 459 1789">SANCIONES POR DAÑOS AL AMBIENTE Y POR INCUMPLIMIENTOS EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO SUPERIOR</p> <p data-bbox="487 903 911 1789">La inminencia de sanciones legalmente establecidas a individuos concretos, sea por incumplimientos normativos en materia ambiental según la LOA y las demás leyes específicas sobre cada campo particular enmarcado en aquélla, sea por incumplimientos políticos y gerenciales de las leyes sobre dirección, planificación y presupuesto, constituye el <i>factor determinante</i> que puede producir la inflexión definitiva en el círculo vicioso de incumplimientos e impunidad, al menos en materia ambiental. Estamos ante una extraordinaria circunstancia histórica que obliga —y motiva en nuestro caso— al reconocimiento nacional de cómo estas Leyes referidas en materia ambiental y de dirección, planificación y presupuesto, admiten esa interpretación y aplicación articulada y convergente sin dejar lugar a dudas de que Costa Rica ya cuenta al día de hoy con un marco legal superior que permitirá superar la barrera del inmovilismo, la desidia y la falta de transparencia en los procesos públicos y privados que determinan la calidad de nuestro desarrollo sostenible.</p>	<p data-bbox="187 635 211 883">Observaciones Prospectivas</p> <p data-bbox="235 227 389 883">Pero, el Gobierno no puede dejar en manos de la CGR su propia evaluación en ésta y otras materias. El MINAE debe apoyar en esto al Ministro, e igual debe hacerlo el equipo técnico o secretaría sectorial de planificación de que hablamos abajo en Sección III, y MIDEPLAN en cuanto a apoyo externo del Ministro y para apoyo al propio Presidente en cuanto a seguimiento y evaluación del PND.w</p> <p data-bbox="407 227 911 883">Si: a) quien busca realizar proyectos de alguna naturaleza que afecten el “ambiente” en las formas legalmente normadas, incumple de previo o en la ejecución del proyecto o actividad y enfrenta sanciones sea de impedimento de inicio de éstas o de suspensión o cancelación de las mismas, y si b) quienes tienen competencias decisorias claras y concretas, cada quien en su ámbito de responsabilidad, en la definición de políticas y en la vigilancia específica de su ejecución, tienen que dar cuentas claras y concretas y no las da y por ello deben enfrentar sanciones severas por incumplir proyectos y programas presupuestados, u objetivos y metas del PND, o incurren en omisión de decisiones y directrices oportunas, sostenemos entonces que c) el país podrá ver el sol claro en materia de convertir ese círculo vicioso referido, en un círculo virtuoso en el que el “desarrollo sostenible” será finalmente una realidad nacional, al menos con el impacto favorable que ello significará en el contexto de la micro realidad de Costa Rica con respecto al resto del mundo.</p>
	<p data-bbox="929 903 1219 1789">SOSTENEMOS QUE DE ACEPTARSE Y ORDENARSE LOS PROCESOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL DE ACUERDO A LAS VARIABLES Y PAUTAS PREVIAMENTE ENUNCIADAS, EL PAÍS RESOLVERÁ LAS HISTÓRICAS OMISIONES EN QUE FRECUENTEMENTE HAN INCURRIDO EXPERTOS, POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS INTERNACIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE DISEÑO DE ESTRATEGIAS SUSTANTIVAS DE DESARROLLO, ARTICULADAMENTE CON LAS INDISPENSABLES ESTRATEGIAS DE CONDUCCIÓN Y GERENCIA PÚBLICA DE LOS PROCESOS CONCOMITANTES QUE LLEVAN A LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE AQUÉLLAS.</p>	

continúa...

6. LAS IMPLICACIONES PRÁCTICAS DE LO ANTERIORMENTE EXPUESTO: HACIA LA NECESARIA RACIONALIZACIÓN DE DECISIONES Y PROCESOS EN MATERIA AMBIENTAL:

Hay un conjunto de consideraciones de valor estratégico pero de implicaciones y aplicaciones muy prácticas que se desprende de lo anteriormente enunciado, y que amerita una elaboración aparte para que se tenga claro cuál es el escenario inmediato más deseable que se infiere de la presente investigación y propuesta modelística, sin violentar sino más bien aprovechar plenamente, el excelente marco legal superior y general sobre esta materia pero también sobre la materia de dirección, planificación y presupuestación, control y evaluación –y dentro de estas últimas, rendición y exigencia de cuentas claras y transparentes.

Partimos, así, de donde han llegado estudios previos que han buscado articular diagnósticos y soluciones, y los más recientes planteamientos gubernativos en el mismo Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Los criterios para la recomposición Inmediata sugerida. Naturaleza de Los procesos y decisiones político-Institucionales en juego. La Especificidad de las políticas Públicas

No acaba de comprenderse en Costa Rica, cuáles son los procesos políticos e institucionales en juego en todo campo del desarrollo del país –incluido el ambiental- para saber de qué base partir en lo que debe ser una sensata y viable recomposición de lo que es hoy día una *organización institucional y sus procesos concomitantes o distintivos*, nada sistémicos.

El criterio clasificador que proponemos, se sustenta en el reconocimiento de los distintos ámbitos y niveles de especificidad –detalle y cobertura territorial/institucional- que de hecho exigen políticas públicas *diferenciadas* en los distintos ámbitos en los que toman lugar procesos de desarrollo relativamente autocontenidos. Nos referimos a los ámbitos global/nacional, regional, sectorial e institucional.

Todo especialista en cuestiones ambientales y de recursos naturales en el país, debe quedar en condiciones de reconocer cuáles son los procesos políticos e institucionales en juego en todo campo del desarrollo nacional para saber de qué base partir en lo que debe ser una sensata y viable recomposición de lo que es hoy día una *organización institucional y procesos gubernativos y sociales* nada sistémicos.

Recordemos que hemos insistido en toda nuestra obra, pero también en el presente artículo, de que hay un **ámbito nacional/global** del desarrollo del país que corresponde al Presidente de la República dirimir –y aquí entra en juego su estilo propio: puede ser participativo y concertador; o bien, autoritativo y vertical-. El **Plan Nacional de Desarrollo** debe ser visto como la partitura que defina y articule esta dimensión del desarrollo del país a que el Presidente compromete sus mejores esfuerzos de *dirección superior*, y en ella debe aportar una definición suya sobre los aspectos más “globales” o “macro” de los ámbitos que seguidamente se enuncian y que dicho Plan debe incorporar.

Hay, así, un **segundo ámbito** cual es en nuestra *vieja propuesta de 1975/76*, el regional o provincial, lo cual continúa teniendo plena validez política e institucional pues se trata del ámbito territorial que permite valorar más íntegra y pragmáticamente cuál debe ser esa estrategia nacional con sustento en el aporte y potencialidades reales de cada región o provincia, entendiendo que éstas mantienen la dimensión unitaria de desarrollo del país sólo que en ámbitos geográficos más reducidos, y con plena y activa participación de los grupos regionales más representativos de la sociedad civil y de las fuerzas empresariales, e inclusive de los mismos ministerios y entes autónomos que operan desconcentradamente en el territorio, pues sabemos que sus directores y funcionarios tienen normalmente más conocimiento de causa de los problemas regionales y de las mejores vías para resolverlos con mayor sentido de pragmatismo y de compromiso.⁹

9 Nuestra propuesta original al entonces Ministro Fernando Zumbado en 1977, con sustento en el diseño preliminar que habíamos discutido en su momento con el Ministro Oscar Arias Sánchez, contemplaba esta dimensión de los procesos de

Posteriormente, corresponde desagregar tal conjunto de políticas en su ámbito sectorial, el cual ya permite identificar y encontrar los conjuntos de instituciones públicas –ministerios y entes autónomos- que en nuestro sistema político-institucional altamente centralizado, son las llamadas en un altísimo porcentaje (por lo menos manejan un 98% del total del gasto público contra menos de un 2% del conjunto de municipalidades!) a promover el desarrollo integral del país y en consecuencia de los cantones; dichos conjuntos de instituciones, si bien no operan en todos los campos de actividad como sectores integrados en la praxis, deberían hacerlo de acuerdo al ordenamiento legal en este documento exhaustivamente develado, y al marco conceptual que OFIPLAN y después MIDEPLAN, impulsaron durante tantos años para racionalizar el ejercicio del poder político superior y delegado.

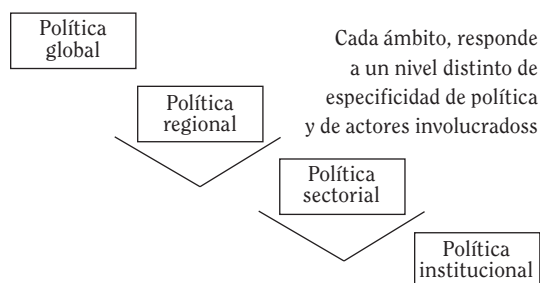
Finalmente, el ámbito propiamente institucional o de instituciones, constituye el nivel más operativo en que cada ente público ministerial o autónomo asume la prestación de los servicios o el ejercicio de la capacidad reguladora interna y externa que las respectivas leyes orgánicas de cada ente le asignan. La ausencia de un marco mayor de políticas como el del sector, es causa frecuente de que cada ministerio y ente autónomo vayan por la vida haciendo mal las cosas, a título unilateral.

Debe entenderse que aun si, a manera de ejemplo, un MAG, un CNP, un IDA, un SENARA, un INCOPECA, todas instituciones de un “sector agropecuario”, incurren en

políticas públicas, tal y como consignamos en el Preámbulo de nuestro libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, San José, 2° edición, 1986. Es preciso entenderla ahora para comprender plenamente lo que a nuestro juicio ha estado y está en juego en este país en términos de gobernabilidad y de la viabilidad “real” de sacarlo o no adelante en su desarrollo integral. Obviar estas dimensiones, implica darle la espalda a procesos y dinámicas que existen pero que no se articulan debidamente en los esfuerzos gubernativos de toda una vida, pues en ellos prevalece el centralismo inclusive “visionario” sobre las posibilidades de ese desarrollo integral, lo cual niega esa otra “fuerza contenida” e invisibilizada de lo mucho que puede hacerse en el ámbito de regiones de desarrollo soltando o desencadenando tantas fuerzas y recursos que hoy simplemente se malogran e ignoran.

esfuerzos de modernización individual, llegarán a un escenario en el que más bien podrían haber avanzado hacia un mayor nivel de ineficacia del sector como tal en vista de que no estarían partiendo ni ubicándose, para saber cómo y hacia dónde modernizarse, en el contexto unitario del fenómeno del *desarrollo agropecuario mayor*, el cual no se entiende –como tampoco se puede entender el fenómeno ambiental y todo otro “sector de actividad”-, sumando lo que cada institución desea hacer o hace unilateral, caprichosa y desarticuladamente del resto del “conjunto” institucional que debe actuar como un *Estado unitario*, no disperso.

El cuadro o panorama descrito, implica aceptar y organizar la dinámica y participación de instituciones, funcionarios y actores no estatales en los procesos públicos determinativos del desarrollo del país, en los siguientes ámbitos y reconociendo el distinto nivel de especificidad de políticas y acciones propios en cada ámbito, pero reconociendo también la necesaria articulación requerida entre ellos pues son políticas y acciones complementarias al cien por ciento.



Téngase presente que lo que concierne a la política regional y la sectorial, da lugar a sendos subsistemas de dirección y planificación en los que se ubica y proyecta toda la institucionalidad del país. Ambos subsistemas configuran, de lógica, un sistema mayor de dirección y planificación bajo la dirección política superior y unitaria –en el régimen presidencialista que tenemos hoy- del Presidente de la República. Los órganos coadyuvantes del Presidente en sectores y regiones, se explican de seguido en el desarrollo más operativo de este esquema en lo que concierne a los planteamientos prospectivos y modelísticos que hacemos sobre la deseable recomposición integral del Sector Ambiente y Energía. Presentamos una justificación y un

diseño esquemático punto por punto, con referencias numéricas que permiten distinguir la correlación entre el texto y los esquemas parciales. El esquema en su total conjunto, lo obtiene el lector al agregar cada una de las cinco partes o niveles de análisis.

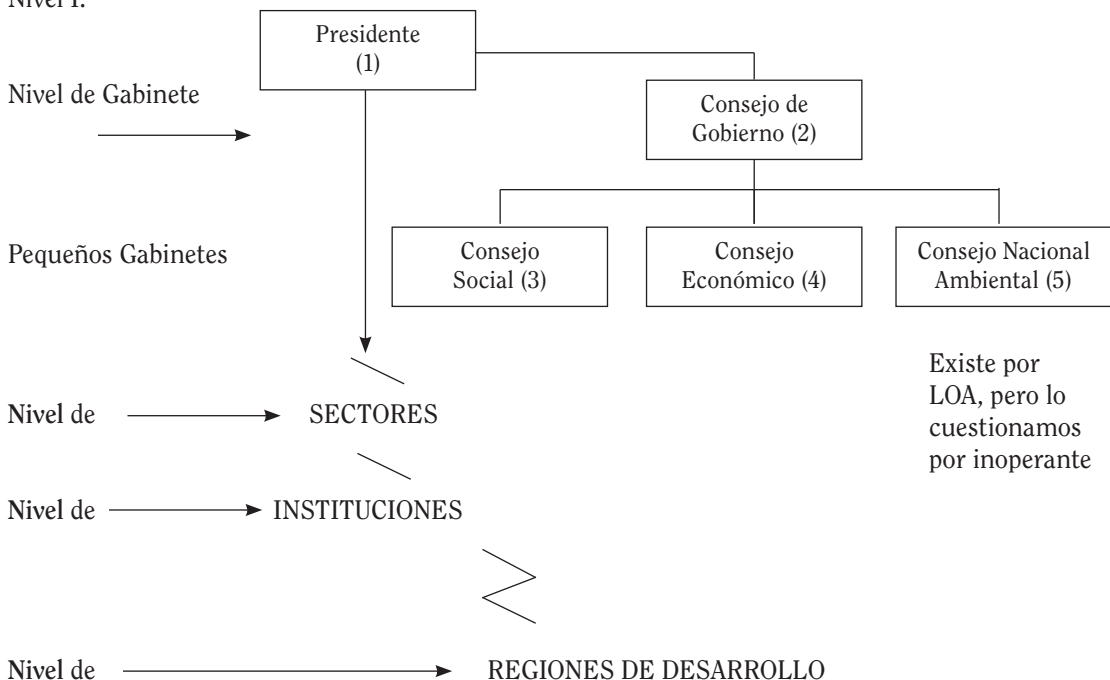
La organización superior del “sector” para sustentar el ejercicio más efectivo de la dirección y la planificación. El Plan Nacional de Desarrollo como marco referencial superior y vinculante para una rendición de cuentas operativa y real.

Téngase como punto de partida en este tema, que la justificación política e institucional de los órganos de cúpula intersectorial como el Consejo Económico (3) y el Consejo Social (4) más –para *por ahora* respetar la disposición en la LOA-, el Consejo Nacional Ambiental (5), se fundamenta en que de esta manera el Gobierno puede lograr que sus principales líderes políticos o jerarcas superiores como son los ministros en su condición de rectores de sector, puedan amalgamar criterios intersectoriales en los asuntos globales

que los vincula, y como “antesala” de las sesiones del Consejo de Gobierno (2). Cada uno de estos Consejos debe ser visto como un “pequeño gabinete”, lo cual permitirá entender que el Consejo de Gobierno realmente debe funcionar como un “gabinete en pleno” y con la responsabilidad fundamental de ser el órgano en donde el Presidente de la República (1) pueda construir la máxima visión y voluntad política superior e integrada de la estrategia y gestión de Gobierno, y de desarrollo del país.

En un esfuerzo de recomposición como el aquí sugerido, es muy importante plantearse el problema de cómo lograr a nivel superior la tan necesaria y ansiada articulación de visiones y acciones que permitan al país contar con una voluntad nacional superior que lleve a esa estrategia integral y unitaria de desarrollo sostenible, y a instrumentarla, sin “inventarse” nuevos órganos que más bien contravienen los ya dispuestos por Constitución Política y que enturbian los procesos decisorios superiores al incorporar a múltiples actores en *órganos colegiados* que devienen por fuerza inoperantes e inefectivos. Veamos su debida esquematización.

Nivel I.



La praxis en Costa Rica con el Consejo de Gobierno y con estos “pequeños gabinetes”, ciertamente no ha sido ésta a pesar de que en los diseños originales de MIDEPLAN así fueron explícitamente justificados y de esto es evidencia el Decreto Ejecutivo vigente de sectorialización; por ello es preciso señalar el tema pues reviste gran importancia para el país.

Un Presidente visionario así lo asumiría, y convertiría las sesiones de Consejo de Gobierno -las cuales son semanales- en eventos de revisión constante del grado de avance y de articulación interinstitucional del Plan Nacional de Desarrollo.

Sólo una disciplina presidencial férrea como ésta, y la determinación de ver al Gabinete y a los pequeños gabinetes, además de activar los sectores correspondientes bajo ministros rectores, y lograr que todos estos órganos y colaboradores suyos le den seguimiento constante y rindan cuentas semana tras semana sobre la ejecución o necesidad de ajustes del Plan Nacional de Desarrollo, desencadenaría una nueva dinámica y una mayor eficacia institucional que el país requiere urgentemente para empezar a confrontar sus grandes y pequeños problemas con acciones articuladas de toda institución que superen, finalmente, las fragmentaciones y egoísmos institucionales y profesionales detrás de éstas.

Es por lo anterior que en tales órganos superiores deben participar sólo Ministros y no presidentes ejecutivos. Estos, deben hacerlo a nivel de Sectores de actividad bajo la articulación de los respectivos Ministros, según explicamos abajo.

Un órgano de cúpula que apoye al Ministro rector en el análisis de problemas y para concertar soluciones.

Ciertamente un Ministro del Ambiente y Energía (6), es un órgano político superior de la Administración del Estado, y no puede ni debe tener órganos o mecanismos paralelos que obstruyan su fiel cumplimiento de dicha condición y de las competencias derivadas en la conducción integral del

Sector Ambiente y Energía (7), el cual, de paso, estaría constituido por: el MINAE (8) como tal, por otros entes (9) que pertenecen íntegramente al Sector como Recope e Ice, y por programas o actividades de otros ministerios y entes (10) que pertenecen mayormente a otros Sectores pero tienen incidencia directa en este Sector y en consecuencia deben responder a la *dirección política unitaria y central* del Ministro del Ambiente como rector de este otro sector.

Pero, un Ministro –cualquiera- es un ser humano y sí requiere apoyo y asesoramiento para sustentar integral y viablemente sus valoraciones y decisiones. La LOA ciertamente crea el Consejo Nacional Ambiental con esta idea, pero al sentar en él al propio Presidente de la República o al Ministro de la Presidencia como su representante, y a presidirlo, se desnaturaliza y menoscaba el papel y potestad unipersonal del Ministro del Ambiente como órgano constitucional superior de la “Administración ambiental” del Estado.

En el esquema sectorial impulsado por MIDEPLAN a través de Decretos vigentes, debe existir un Consejo Nacional Sectorial en cada campo de actividad. Dicho órgano *estaría formalmente constituido* por el Ministro del ramo, por otros ministros relevantes para dicho ramo, y ciertamente por los presidentes ejecutivos de entes autónomos de proyección mayoritaria o significativa en el ramo. **Tenemos, sin embargo, objeciones circunstanciales a este esquema.**

La idea en la LOA de ese Consejo Nacional Ambiental, partió de la conveniencia de constituir un órgano superior con participación solamente de ministros rectores, según el modelo de los Consejos Económico y Social también normados en el decreto ejecutivo de MIDEPLAN de 1983 sobre sectorialización, lo cual es políticamente válido puesto que se enfatiza así la importancia que el país concedió en la década de los noventa a la materia ambiental.

Desarrollo económico, social y ambiental son, así, las tres patas de aquel banco del desarrollo sostenible de que hablamos atrás. En la actual circunstancia, sin embargo, pareciera redundante “volver” a sentar a los mismos ministros que constituyen el Consejo Económico y el Consejo Social en otro Consejo Ambiental con el Ministro del Ambiente, cuando éste puede y debe sentarse cada semana en aquellos dos, y asegurar así que el tema ambiental sea constante y adecuadamente discutido como parte inherente de las cuestiones económicas y sociales.

Sería de esta manera como el Ministro del Ambiente podría construir una voluntad concertada intersectorial para dar sustento a sus definiciones de política ambiental integral, integrada y unitaria.

Sin embargo, parecería razonable dotar al Ministro de un órgano adicional en donde pueda reunirse paralelamente al menos con los presidentes ejecutivos de entes importantes vinculados con su sector, y para ello se justificaría la activación del Consejo Sectorial Ambiental (11) –como una especie de “junta directiva asesora” del Ministro en vez de andar éste de junta en junta o de órgano colegiado en órgano colegiado, sin “mandar” nada-, sólo con tales presidentes ejecutivos y algunos otros jerarcas cuyo aporte técnico pueda ser sustancial para amalgamar una visión unitaria también en este nivel de “entes instrumentales”.

Por la misma vía establecida en el Artículo 79 de la LOA o en el Decreto Ejecutivo de sectorialización, el Ministro del Ambiente podría sostener sesiones especiales de dicho Consejo “suyo” con la presencia especial de otros ministros rectores cuyo criterio resulte esencial en la discusión de asuntos ambientales que ameriten un tratamiento más profundo o elaborado que el que pueda lograrse en el seno del Consejo Económico o del Consejo Social, o que inclusive amerite la participación simultánea de ministros rectores de ambos campos de actividad para forjar una voluntad unitaria en materia preponderantemente ambiental que vaya a determinar o influir luego aspectos de fondo en lo económico y en lo social.

El expediente sugerido permitiría así que los ministros como tales dediquen su mayor tiempo y energía a los asuntos de sus sectores por un lado; luego, a los asuntos intersectoriales comunes – más los ambientales- a nivel del Consejo Económico y del Consejo Social; y, que sólo excepcionalmente acudan al Consejo Sectorial de Ambiente para discutir cuestiones de fondo con el Ministro del ramo y con otros jerarcas de entes autónomos, colateralmente a los encuentros bilaterales que ameriten profundizaciones del Ministro del Ambiente con otros colegas suyos de otras áreas; o, eventualmente, se darían arbitrajes del propio Presidente de la República ante serios diferendos entre Ministros.

Queda el problema funcional de cómo lograr que de tal articulación superior nacional del complejo tema ambiental, pueda pasarse ya al manejo -siempre articulado- de las áreas menores o subordinadas que en la praxis jurídica corresponden a compromisos internacionales y a leyes específicas propias, y que en la praxis política-institucional corresponden a estructuras que han nacido y se han venido consolidando en su *capacidad de actuar unilateral y disonantemente* dentro de ese concierto mayor temático y programático que es la *unidad ambiente*. Nuestra solución inmediata es la de aplicar el concepto de Subsectores.

Subsectores. El diseño del esquema de sectores promovido por MIDEPLAN, contemplaba la eventual subdivisión menor de un sector muy complejo, pero siempre con visión unitaria, y éste puede ser el caso con el Sector Ambiente y Energía. No nos resulta nada difícil encontrar en esta modalidad, la posible subdivisión del sector como tal en sus distintos componentes temático-programáticos, o lo que es lo mismo, en sus distintos componentes subsectoriales.

El cuidado esencial a tener en ésta o cualquier otra subdivisión temática y programática que lleve a la configuración de subsectores, es que nunca se debe perder de vista que tiene que haber una cúpula política inobjetable a la que subsectores o subcomisiones ambientales deben sujetarse o subordinarse: el Gobierno de

la República, y en particular el Poder Ejecutivo del ramo, y en concreto el Ministro de Ambiente y Energía. De aquí sigue que se entienda que no se debe intentar involucrar al Ministro en un manejo directo de esos ámbitos menores o subsectores pues sería un error como lo es hoy tenerlo en cuanto foro y junta directiva de ente autónomo existe que “huela” a ambiente o energía, a sabiendas sobre todo de que como miembro o Presidente de una Junta Directiva, un Ministro sólo tiene derecho al voto, pero está sujeto a los acuerdos colegiados de la mayoría.

Como Ministro Rector, en cambio, puede imponer una voluntad superior a la misma Junta mediante “directrices”. Precisamente dicho Ministro deberá ser quien escoja a los funcionarios de alto nivel –viceministros o presidentes ejecutivos preferiblemente- que actúen en su nombre como “coordinadores políticos subsectoriales”. Debe quedar claro que a este nivel sí primaría el criterio de *coordinación subsectorial* y no de *dirección política*, pues ésta es competencia exclusiva, como hemos enfatizado, del Ministro como órgano constitucional superior de la Administración del Estado.

En lo técnico, no nos quedan dudas de que al interior de cada eventual “subsector”

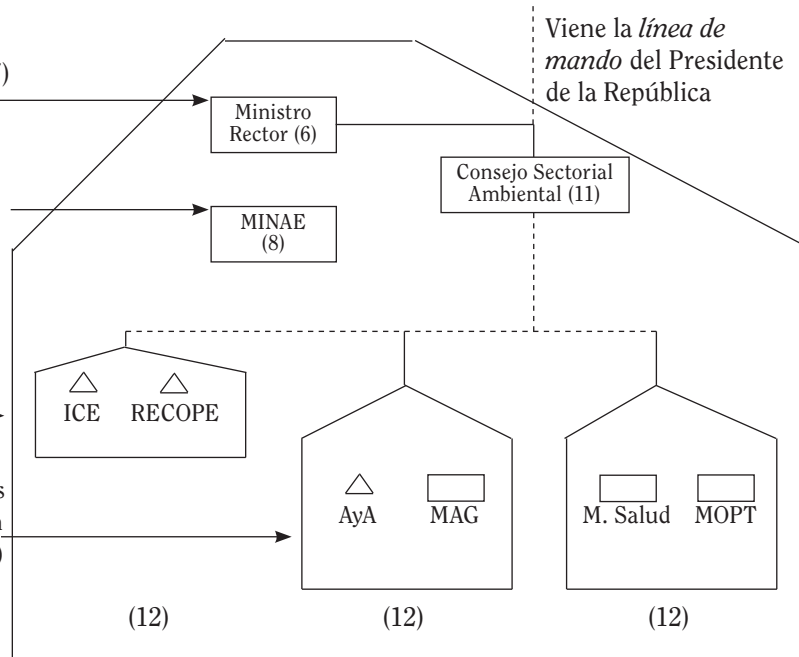
deberá corresponder, para cada “coordinador subsectorial” designado por el Ministro del Ambiente, un soporte técnico que puede ser proporcionado por técnicos calificados de cada institución representada. En el esquema “oficialista” de sectores por así llamarlo, hay diversos órganos o mecanismos que se revisan más abajo y que permitirían combinaciones o extrapolaciones adecuadas para lo que en ese documento de la Dirección de Cooperación del MINAE se llama “comisiones o subcomisiones”: pueden constituirse con los directores de planificación de los entes involucrados, quienes en el “sector mayor” configuran un comité técnico sectorial (14) según podrá verse en el siguiente numeral. Podría ser, sin embargo, que a éstos convenga mantenerlos en su nivel superior de actuación para no congestionar demasiado su trabajo de representación institucional pues no en todo caso sus instituciones tienen “programas mayoritarios” en materia ambiental; de todos modos, tales “comités menores” pueden y deben tener representación institucional de peso, quizás los funcionarios responsables en cada ente del programa respectivo que sería objeto de articulación superior a nivel de subsector y luego a nivel de sector.

Nivel II.

SECTOR DE ACTIVIDAD (7)
 Ministro Rector
 Ministerio, con sus diversos
 Programas y actividades

Entes autónomos (9)
 Programas/Actividades de otros
 Ministerios y Entes que inciden
 en este Sector de Ambiente (10)

SUBSECTORES (12)



Las soluciones organizativas aquí planteadas o delineadas, pueden realizarse imaginativamente pero, sobre todo, con sustento en el amplio y rico marco legal disponible. Todo lo que se requiere es una buena dosis de seriedad, de profundidad en el análisis interpretativo y articulado de ese marco legal y en los mecanismos derivados de él. La experiencia costarricense con sectores y regiones, insistimos, aun cuando data de mediados de la década de los setenta, no está para nada agotada de frente a los complejos procesos y requerimientos del desarrollo integral que el país enfrenta, sobre todo ante la ausencia de esquemas o mecanismos institucionales que puedan ser considerados “sustitutos” adecuados a aquellos otros. El desorden más bien, y la fragmentación de visiones y acciones, es lo que impera en Costa Rica en ausencia de mecanismos sectoriales y regionales como los aquí referidos.

Planificación ambiental sectorial en apoyo de la dirección política superior del sector. Reactivar el esquema sectorial “de” MIDEPLAN. El MINAE y el Ministro de frente a la Ley No. 8131.

Hemos enunciado que dirigir es fundamental, pues constituye la competencia política más importante legalmente normada en nuestro ordenamiento jurídico público. Quien dirige, manda y debe asumir responsabilidad por las consecuencias de sus decisiones, sobre todo de frente ahora a la Ley No. 8131 de septiembre del 2001, ya referida. Pero tomar decisiones y hacer que se cumplan, así como vigilar constantemente su ejecución y evaluar su impacto, requiere de un soporte especializado que no puede asumirse como “autocontenido” en la habilidad o capacidad directiva individual de un Ministro rector, aunque sí en sus competencias. Es preciso dotar a éste del soporte planificador que le permita sustentar y direccionar con la mayor racionalidad técnica posible, sus atribuciones políticas superiores.

Un ministro, téngase claro, tiene dos competencias jerárquicas: una, hacia su ministerio, del cual es jerarca administrativo superior, pudiendo ejercitar la autoridad con sustento en órdenes, circulares e instrucciones que

obligan a un acatamiento obligatorio de todos sus subordinados; otra, hacia el sector, del cual es jerarca político superior, pudiendo ejercitar la autoridad con sustento en directrices, las cuales son incompatibles con órdenes, circulares o instrucciones.

El Ministro del Ambiente dirige posiblemente el “sector” más complejo de la administración pública, pues no sólo tiene la complejidad “programática” de una actividad como la de lucha contra la pobreza y protección de los derechos de niños, adolescentes y familias (lo que debería constituir el Sector de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social, o bien el Sector de Trabajo y Seguridad Social), sino que tiene una mayor complejidad “funcional” pues sus repercusiones abarcan a la totalidad de la actividad del Estado en su conjunto, tal y como queda visto en los objetivos estratégicos sugeridos arriba con sustento en la misma LOA.

El Decreto Ejecutivo ya citado No. 30077-MINAE Reglamento General del Ministerio del Ambiente y Energía del 21 de diciembre del 2001, sólo reflejaba la complejidad de un Ministerio que como todos concuerdan, es un conjunto de retazos institucionales producto de procesos de agregación funcional y programática que no han respondido a un diseño unitario e integral que confronte las distorsiones y sus causas.

No parece constituir el MINAE hoy, y difícilmente podrá llegar a serlo a menos que haya una reforma radical de su Ley Orgánica sustentada en los presentes conceptos y mecanismos, la unidad armónica que mejor pueda llevar al Gobierno en este momento a una definición nacional, integral y unitaria conceptualmente sólida, en el campo ambiental. Es hoy día, por excelencia, un Ministerio ejecutor o administrador de operaciones (servicios y bienes, y regulaciones operativas), no de análisis e investigación de procesos y diseñador de políticas. En cuanto a su competencia “coordinadora” de muchos otros actores públicos, sociales y privados, parece haber serias limitaciones, en parte producto de la misma fragmentación conceptual y programática interna.

El gran divisionismo orgánico y funcional al interior de dicho Ministerio, debe ser objeto de una recomposición también integral a ser abordada legalmente pues prácticamente

toda dependencia suya tiene sustento en una ley específica y requiere ser confrontada por la misma vía. El campo ambiental a su interior es complejo, y lo es más aún al exterior –en sus proyecciones transversales sobre lo económico y lo social.

Por otro lado, es difícil pensar que en el corto plazo el MINAE podrá, por ejemplo, transferir suficientes actividades suyas a las municipalidades o a empresas o sociedades mixtas de éstas (como hemos dicho que permite el Código Municipal), lo cual parece una condición previa para que pueda dicho Ministerio dedicarse más de lleno a “análisis de situaciones y a diseño de políticas y planes”, sobre todo de frente a las exigencias de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos según planteamos con claridad de seguido..

Entiéndase también que hay en estos momentos en Costa Rica de por medio – gracias a esa Ley No. 8131- una obligación de hacer planes institucionales. Un Ministerio se enfrenta a un ineludible reto: el Ministerio maneja sus operaciones propias, y el Ministro debe contar en consecuencia con un plan ministerial o del Ministerio; el Ministro por su lado maneja, como hemos referido más allá de toda duda razonable, políticas y procesos de todo un sector de actividad, del que su propio Ministerio es parte conjuntamente con otros ministerios y entes autónomos, y debe así el Ministro como tal contar con un plan “sectorial”. En la praxis nacional es difícil que un equipo de planificación del Ministerio, si lo tuviere, pueda hacer también la compleja planificación del sector. Si pudiera, que lo haga. Pero, téngase presente la complejidad de los procesos involucrados.

SEPSA es un caso digno de estudio en su larga historia desde su creación como Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria allá por 1974. Puede motivar adecuadamente el estudio para la deseable creación de una oficina o secretaría semejante para el Sector Ambiente y Energía.

Sin embargo, también consideramos de cara a los estudios que hemos realizado en los

últimos años en este campo que, mientras eso otro llega, es posible lograr una mayor articulación interna del propio MINAE mediante acciones visionarias de orden político-administrativo que permitan una recomposición funcional e inmediata de todas las dependencias.

Una acción en tal sentido es lograr la necesaria clarificación y determinación para que el Ministro pueda asumir adecuadamente su rol de rector político del desarrollo ambiental ya que ello permitiría en gran medida que, pudiendo así lograr la formulación a nivel superior o nacional de una clarísima estrategia en este campo, todas las dependencias DEL MINAE se vean condicionadas por esa estrategia nacional de maneras claras y concretas, sobre todo vía la Ley No. 8131. ¿Por qué? Porque ésta las obliga a actuar bajo un mismo y único *plan institucional de largo, mediano y corto plazo* para sustentar sus anteproyectos presupuestarios cada año, a sabiendas de que tal plan institucional mayor no se podrá ni debería restringir al “plan de cada dependencia” dentro del MINAE o a “juntar” estos para “sumar” el Plan del Ministerio, sino que deberá elaborarse un plan del MINAE en su total conjunto, y más aún un deseable “plan sectorial” del que el Ministro –no el MINAE- es unipersonalmente responsable.

Todo ello permitiría ordenar incuestionablemente el aporte específico y articulado de las actividades de todas esas dependencias del MINAE. Hacerlo requiere, claro está, de una claridad de visión y de mando del Ministro y de su Viceministro, y del soporte también visionario de sus asesores inmediatos, ya que el aporte necesario de cada responsable de “área” –casi todas Direcciones Generales- difícilmente se dará de manera espontánea y sin un claro marco superior exigido o inducido por el propio Ministro.

El requisito fundamental para que el Ministro pueda llegar a formular tal plan sectorial, es que cuente con el apoyo especializado de muy alto nivel en materia de análisis de problemas del “sector” en sus manifestaciones “intersectoriales”, en la valoración de alternativas de solución, en el diseño técnico de éstas, en la vigilancia del

cumplimiento de éstas, y en la evaluación integral del impacto de tales soluciones. Sabemos que SETENA ya constituye una oficina importante de vigilancia de proyectos y actividades en su impacto ambiental, pero no planifica la actividad ambiental en apoyo del Ministro. Por su lado, la Dirección Sectorial de Energía –que no debería ostentar la categoría de Dirección sino de oficina o secretaría asesora- ciertamente hace planificación, pero de un subsector de energía, y aunque en principio lo hace en apoyo del Ministro rector del Ambiente y Energía también apoya las gestiones del Consejo Subsectorial de Energía. Su proyección planificadora sin embargo, alcanza precisamente a un subsector, y básicamente las actividades del ICE y de RECOPE, típicamente “energéticas”.

El Ministro del Ambiente y Energía requiere, inclusive en apoyo de su proyección hoy día aún sin ejercer la compleja rectoría política de sus también complejas actividades sectoriales, de un equipo técnico que le permita llevar a cabo una planificación estratégica y operativa debidamente articulada y en norma con las concretas leyes que le asignan competencias y responsabilidades puntuales.

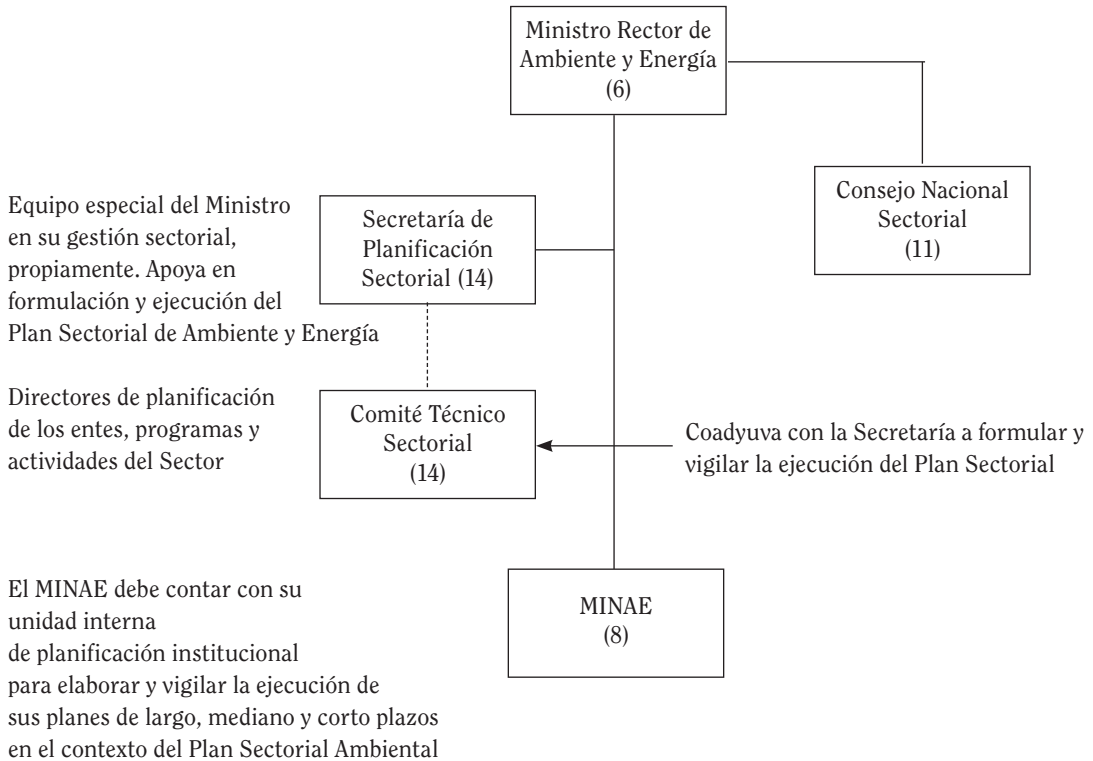
En el esquema sectorial nacional promovido desde 1976 por MIDEPLAN, se establecía la necesaria creación de una Secretaría Sectorial de Planificación Ambiental (13), exactamente en el espíritu de la consolidada

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Se trataría de una oficina técnica que debería apoyar al Ministro en sus labores rectoras, no internas del ministerio respectivo, el cual debería contar con su propia unidad interna de planificación institucional. En el caso del MINAE, se reconoce que prácticamente toda dependencia interna que maneja actividades sustantivas nace de una Ley específica, y ello les da un carácter de desconcentración que también las sustrae de la “dirección jerárquica” del Ministro o del Viceministro.

En todo caso, si el Ministro contara con una Secretaría bien constituida, inclusive en el espíritu orgánico ejemplificativo de la SETENA que aglutina a representantes de las instituciones más involucradas en “medición” del impacto ambiental, podría seguramente desplegar una dirección interna de su Ministerio más articulada y efectiva, pues partiría de una visión estratégica nacional y unitaria que hoy no existe en materia ambiental.

Mantenemos la posición política y académicamente bien sustentada de que en este aspecto, el Gobierno de la República no debe escatimar recursos presupuestarios ni esfuerzos, pues resulta bastante obvio que la ausencia de un órgano o equipo técnico como el aquí referido, lleva a cuantiosas pérdidas para el país en vista de la falta de capacidad técnica, analítica y prospectiva que permita contrarrestar ese pernicioso manejo desordenado de los procesos y políticas ambientales, esenciales como dijimos al inicio de este documento para la supervivencia del país y del planeta en su conjunto.

Nivel III.



Hay reformas de reformas que realizar. Reorganizar un Ministerio como el MINAE puede resultar labor de titanes, ya que hay leyes de por medio y profesionales de distintas disciplinas que han llegado a constituir grupos de interés importantes y que operan hoy con sustento en “prácticas” y “derechos adquiridos” que harían una reforma legal difícil en el cortísimo plazo.

Sin embargo, también sostenemos como anticipamos párrafos atrás, que la ejercitación de una actividad superior de planificación nacional/sectorial con sustento en la visión enunciada al inicio de esta Sección a partir de las definiciones apoyadas en la LOA comenzando por su Artículo 1, constituiría en sí una iniciativa de gran valor e impacto estratégico y operativo, pues es lo que permitiría al Ministro liderar los procesos interinstitucionales que lleven a la articulación de los distintos aportes de cada otro sector de actividad hacia esa estrategia nacional ambiental con visión unitaria.

El ámbito de proyección de tal “secretaría sectorial” abarcaría los 5 ejes elaborados en los esquemas planteados previamente, sustentados todos ellos en la LOA y apoyándose dicha Secretaría Sectorial para la parte de “evaluación de impacto ambiental”, en la SETENA, así como ejerciendo un liderazgo técnico sobre la referida Dirección Sectorial de Energía, la cual eventualmente deberá ser replanteada o confirmada en su razón de ser –actualmente bastante compleja– en el ámbito del nuevo “Sector Ambiente y Energía” y del “subsector energía” como tal, entre otros posibles “subsectores” que podrían justificarse según las grandes “subáreas temáticas” del tema mayor ambiente, tal y como se argumentó atrás en “subsectores”.

Téngase presente también que en dicho esquema sectorial decretado y vigente (Decreto No. 14184-PLAN de 1983, a contrapelo del No. 33131-MP de mayo del 2006), se considera el aporte de un Comité Técnico Sectorial (14), que no es otra cosa que la integración

sistemática y continua de los jefes de planificación de cada institución constitutiva del sector con fines de apoyar a la Secretaría Sectorial de Planificación en sus complejas tareas de construir para el Ministro, esa visión unitaria e integral a plasmar en un plan o estrategia sectorial-nacional ambiental. La experiencia positiva que hemos podido conocer a inicios de este año 2002 en el caso del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia con su *Consejo Técnico Asesor*, constituido por representantes técnicos de los jerarcas que forman parte de dicho Consejo, nos anima a pensar que con una visión integral y un liderazgo técnico apropiado, es posible llegar a desarrollar un trabajo con técnicos de múltiples instituciones en campos tan complejos e intersectoriales como el de lucha contra la pobreza y derechos de niños, adolescentes y familias, y el de desarrollo ambiental.¹⁰

También se constituía una Comisión Gerencial llamada a permitir el aporte “técnico superior” o de los gerentes de cada institución hacia la construcción de esa política nacional unitaria e integral. Todo esto sugiere una base orgánica para un rediseño actualizado y radical de un Ministerio y un “sector” que se encuentran tan fragmentados en visión y en acciones.

La proyección regionalizada de una estrategia nacional ambiental. Planes regionales ambientales. ¿Cuánta verdadera descentralización y desconcentración es deseable y viable para lograr una mayor eficacia en desarrollo ambiental?

En esta materia, hemos producido múltiples planteamientos escritos oficiales de nuestros años en OFIPLAN-MIDEPLAN (1974-

10 Nos referimos al trabajo de investigación del PANI y del Sistema Integral de Protección de Derechos de Niños y Adolescentes que realizamos para PANI/PNUD/UNICEF y que transmitimos en el documento PROPUESTA ESTRATEGICA PARA UNA REFORMA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, Y DEL PANI *Adolescentes*, J. Meoño, Consultor, PANI/UNICEF/PNUD, 7 mayo 2002, San José.

84) así como muchos otros en el ámbito de consultorías y trabajos de investigación en la Universidad de Costa Rica. El más reciente esfuerzo se encuadra en un proyecto de investigación que llevamos a cabo desde el año pasado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, conjuntamente con el Dr. Justo Aguilar Fong, economista investigador y Director del Instituto, intitulado *DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL PARA EL DESARROLLO DE COSTA RICA. Fundamentos teórico-prácticos para valorar la viabilidad política de los ámbitos territoriales no-centrales, hacia un mejor gobierno*, en proceso de finalización en julio del presente año 2008. En él abordamos con extrema exhaustividad, de manera que no incurriremos ahora en un análisis fáctico ni propositivo sobre el tema.

Más apegado al estado de cosas en materia de regionalización en el país, el lector puede consultar nuestro trabajo también elaborado bajo el alero de este Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y del que el presente artículo se inspira, *Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable*, Serie Documentos de Trabajo, agosto 2003, ubicable en la página Web del Instituto en la dirección electrónica www.iice.ucr.ac.cr, en el acápite sobre Informes.

Una última y motivadora mención sobre este tema para que el lector se interese en acudir a ese otro documento más extenso, es el pertinente a nuestra percepción de que el sistema centralizado de cosas en Costa Rica responde a un modelo político aplicado durante más de quinientos años, incluidos trescientos años de dominación y formación colonial bajo España. España misma, que fue víctima desde la Edad Media de un centralismo enajenante que no cambió ni bajo el estímulo de los progresos políticos e institucionales del resto de Europa durante los siguientes cinco siglos, encontró su razón de ser europea en la revolución política propiciada por Juan Carlos I cuando el General Franco falleció y reinstauró la Monarquía que él mismo había abolido décadas atrás, y Juan Carlos decidió convocar a las fuerzas políticas y civiles más representativas de España para fundar un pacto hacia una nación moderna y democrática que se integrara de pleno al mundo europeo y occidental. El sistema escogido, parlamentario y federal – o

sea, altamente descentralizado- ha proporcionado a este país el reencuentro con sus mejores atributos históricos de nación de vanguardia que fue en Europa hace siglos, pues desencadenó sus mejores visiones, actitudes, prácticas y reciedumbre, en régimen democrático. América Latina se mantiene en esa oscura pasarela de subdesarrollo continuado, a pesar de sus casi dos siglos de independencia de la Madre Patria.

La centralización en esta parte del mundo ha sido ya superada en muchos aspectos aunque no muy efectivos, en el resto de América Latina, pues casi todos los demás países salvo Costa Rica, han tomado decisiones y acciones que han permitido transferir grandes porcentajes del gasto público históricamente centralizado hacia niveles subnacionales, mientras que en nuestro país esto no ha sido posible y se sigue ostentando el nada meritorio crédito de ser una de las naciones más centralizadas de la región.

La regionalización que el país promovió agresiva y pioneramente en América Latina hace más de tres décadas, exactamente desde 1974 bajo el liderazgo de la entonces OFIPLAN, no ha recibido el apoyo continuado de los gobiernos desde entonces y el país ha visto declinar los excelentes resultados de tal esfuerzo, llegando al punto incomprensible en que el actual Presidente Arias Sánchez, líder político de aquel movimiento en los setentas cuando fungía como Ministro de Planificación Nacional, decidió eliminar los consejos regionales de desarrollo que el Gobierno Pacheco De la Espriella había reactivado, de manera limitada con respecto a su filosofía y estructura originales, pero que introducía al menos un esquema de articulación entre ministerios y entes autónomos en su proyección regionalizada. En ausencia de ésta, es nuestro punto sustancial, las instituciones deambulan cada una por su lado según el parecer o miopía de quienes las dirigen en San José y en cada región de desarrollo, no enfrentándose ningún problema regionalmente manifestado de manera seria ni unitaria e integral, como debía corresponder al Estado unitario e integral que nuestra Constitución Política define.

La problemática regional en materia ambiental, es la misma que se manifiesta en

todo otro campo de desarrollo nacional, sea en materia social o en materia económica. Los pueblos viven estos extravíos políticos y burocráticos sin saber cómo reaccionar y exigir sus derechos en punto al desorden e improvisación gubernativas según se manifiestan éstos en su peor dimensión en las regiones o territorios donde los derechos de los habitantes se satisfacen, o no, a partir de la capacidad de desempeño articulado de tantas instituciones nacionales en las que descansa, por el centralismo del sistema, la satisfacción de la mayoría de sus derechos constitucionales.

El documento referido del 2003 que nos publicó el IICE, cubre con bastante amplitud esta problemática en el país y el lector puede acudir a esa fuente para conocer nuestra perspectiva interpretativa. También puede el lector solicitar –asumimos que los han archivado- los documentos en poder del MINAE resultantes de la consultoría financiada con fondos del BID en el 2004, para producir la así llamada *Estrategia nacional ambiental, ENA*, la cual concitó un esfuerzo sin precedentes de diseño unitario e integral de la problemática ambiental del país con el marco teórico conceptual en este artículo develado, con una participación también sin precedentes de actores públicos y sociales a lo largo del año y en todas las regiones del país.

El documento resultante, inédito en nuestro medio por su amplitud y rigurosidad conceptual-normativa, o sea reconociendo el extraordinario marco constitucional y legal superior que sí permite lograrlo *todo* inclusive en materia ambiental, no fue ni reconocido ni superado en absoluto en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 en materia ambiental.

Si a esto se agrega la eliminación injustificada y desequilibrante en el 2006 por el actual Gobierno, de la regionalización territorial y del rol líder de MIDEPLAN en esto, puede entender el lector cuán mal está el país en éste y otros campos, y cómo aumenta su dificultad para reaccionar con eficacia ante los retos que el presente y el futuro plantean inclusive en la reciente crisis alimentaria denunciada por todo organismo internacional serio y responsable.

Sin regionalización para dirigir y planificar el desarrollo del país, y para movilizar ordenada y constructivamente a la población para buscar y encontrar soluciones viables y comprometidas, Costa Rica se encuentra a oscuras, sin Norte, dependiendo como nunca antes de la visión y humor de quien gobierna en San José (en nuestro sistema político, un único individuo y cincuenta y siete legisladores de diversos partidos, ninguno con mayoría suficiente para decidir, y con un gobierno local débil e intrascendente en los aspectos sustanciales del desarrollo del país).

Nunca como ahora, el centralismo político e institucional ha requerido tanto del contrapeso de una mayor participación ciudadana en el análisis de problemas nacionales en sus manifestaciones regionales o provinciales, y para identificar concertadamente sus pertinentes soluciones.

Nunca como ahora, el error en gobiernos anteriores y en particular en el actual 2006-2010, de haber eliminado los mecanismos participativos regionales y en ellos de MIDEPLAN, habrá pesado tanto en el desarrollo socioeconómico, ambiental y político del país. Sin ellos, no se podrá remontar un vuelo que ha estado disponible para el país durante todos estos decenios desde 1949, y principalmente desde 1974 con la Ley de Planificación Nacional y 1978 con la Ley General de la Administración Pública en su régimen de dirección gubernativa.

Un Presidente que no sepa o entienda esto, nunca podrá pilotear eficazmente la navepaís que es Costa Rica. Un partido político que tampoco lo entienda, no será de gran ayuda para postular a un candidato y a su eventual equipo de gobierno para pilotear correctamente esa navepaís. Un pueblo que incurra en la misma falta de visión, por otro lado, será incapaz de elegir al mejor piloto y tripulación. He aquí, en tal silogismo, develado a nuestro juicio nuestro mayor problema nacional.

Este artículo busca contribuir a aclarar cuál debe ser nuestra verdadera e indispensable carta de vuelo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Fong, Justo, *Lo público y lo privado: un análisis económico de los servicios públicos*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, conferencia, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 7 octubre del 2002

- *Teoría del equilibrio general. Sinopsis*, escrito para el Curso Economía de la Empresa, Escuela de Administración de Empresas, Universidad de Costa Rica, 2002

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama general*, Washington, D. C., 2001

CADETI, *Segundo informe nacional para el cumplimiento de la UNCCD en Costa Rica*, Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras, CADETI-MINAE, San José, abril 2002

- *Evaluación de la normativa costarricense vinculada con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía*, CADETI-MINAE, San José, abril 2002

Defensoría de los Habitantes, *Informe Anual 2001-2002*, San José, 2002

De las Casas Lizardo, Trejos Rafael, Cáceres Ricardo, *Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural*, Coronado, IICA, 1997

Gobierno de la República, *Plan Vida Nueva. Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas 2002-2006*, San José, agosto 2002

Hitz, Wendy, *Diagnóstico sobre el desarrollo turístico de las playas en Costa Rica. El caso de Santa Cruz, Guanacaste*, ASCONA-Fundación la Gran Chorotega, San José, 1991

- Iniciativa Costa Rica-Canadá, *Los resultados finales de las diez reuniones internacionales en apoyo del programa de trabajo del Foro intergubernamental sobre los bosques, Informe Final*, San José, Enero 2000
- Meoño Segura, Johnny, *Administración Pública. Teoría y Práctica*, Editorial UCR, San José, 1980, 2° edición 1986
- Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988
- Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Editorial Tecnológica, Cartago, 2001
- con Juan Carlos Meoño Nimo, *Teoría y praxis política-administrativa y jurídica en administración pública. Hacia una administración política efectiva del desarrollo*, libro sometido a Comisión Editorial UCR, en fase de dictamen.
- *Administración política del desarrollo en América Latina. Un marco teórico-conceptual para comprender mejor nuestra real cultura política y la viabilidad integral de los procesos de cambio social*, en proceso de edición, FLACSO, San José
- *Hacia un modelo político-administrativo eficaz para el siglo XXI. Dirección integral del desarrollo: Costa Rica, un caso*, en Políticas agrícolas y cambio institucional para el desarrollo regional y rural, Programa UNIR, EUNA, Heredia, 1999
- *Desarrollo rural bajo el prisma del Programa UNIR (Una nueva iniciativa rural)*, en Gestión tecnológica y desarrollo rural, Programa UNIR, EUNA, Heredia, 1999
- La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado*. Un análisis sobre las implicaciones de nuevo cuño para la Contraloría General de la República, de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, PNUD, San José, octubre 2001
- *Propuesta estratégica para una reforma institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y del PANI*, Unidad Ejecutora PANI/PNUD/UNICEF, informe de Consultoría, 1° abril 2002
- MIDEPLAN, *Marco orientador de políticas según ejes de desarrollo para las instituciones, diagnósticos y matrices*, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, San José, mayo 2002
- MINAE-PNUMA, *GEO Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente 2002*, San José, abril 2002
- MINAE, *Retos y perspectivas de la política ambiental nacional-Hacia una gestión pública ambiental responsable*, Lineamientos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Resumen, San José, 2002
- *Marco orgánico institucional y elementos estratégicos. Hacia una gestión pública ambiental responsable*, documento de trabajo interno MINAE, San José, Octubre 2002
- *Implementación de los compromisos internacionales ambientales a través de los planes nacionales de desarrollo. Fortalecimiento institucional de políticas, mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de la sociedad civil*, Ricardo Ulate, Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, San José, documento interno de trabajo, mayo 2002

- *Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad*, San José, mayo 2000
- Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, *Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica –ECODES-*, San José, 1990
- Naciones Unidas, *Cumbre de la Tierra, Acuerdos de Río 92*, Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, San José, 1995
- Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, en ICAP (Compilación), Administración Pública: Perspectivas Críticas, San José, 1994
- PNUD y otros, *Proyecto Estado de la Nación*, Informes Nos. 5, 6 y 7; y No. 8, San José, 2002
- PNUMA, *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente, 2000*, San José, 2000
- *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3*, Ediciones mundi-Prensa, Madrid, 2002
- Rivera, Roy, *La descentralización y gestión local en América Latina*, FLACSO, San José, 1998
- Sepúlveda, Sergio y Edwards, Richard (Compiladores), *Desarrollo sostenible. Organización social, marco institucional y desarrollo rural (lecturas seleccionadas II)*, BMZ/gtz e IICA, San José, 1996
- UCR-UNICEF, *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*, San José, 2001
- Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*, San José, 2002
- LEYES
- Constitución Política de la República
- Ley Orgánica del Ambiente
- Ley de Biodiversidad
- Ley Forestal
- Ley de Conservación de Vida Silvestre
- Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales
- Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos
- Ley de la Zona Marítimo Terrestre
- Ley de Aguas
- Ley General de Salud
- Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria
- Ley de Tierras y Colonización
- Ley de Planificación Nacional
- Decretos Ejecutivos de creación del Subsistema de Dirección y Planificación Regional y de Dirección y Planificación Sectorial
- Ley General de la Administración Pública
- Ley de Planificación Urbana
- Código Municipal
- Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos

Ley Orgánica de la Contraloría General de la
República

Ley de la Defensoría de los Habitantes

Código Nacional de Niñez y Adolescencia

Ley Orgánica del PANI

Ley Orgánica del IMAS

Ley Orgánica del MEP