



*Toda acción, por pequeña que sea, tiene su efecto. Como dice un antiguo proverbio chino “el aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo.” Conscientes de esta interconexión quisimos, con este material y otros que forman parte de una serie de módulos informativos, dar nuestro aporte a tantas personas, comunidades, organizaciones e instituciones que también procuran una calidad ambiental para todos/as.*

*Sigamos multiplicando este **“efecto mariposa”** que, con cada esfuerzo e iniciativa que promovamos, podemos estar seguros/as de que algo importante y positivo está o estará por ocurrir.*

**Coordinación general:** Marcela Jager y Rosario Zúñiga

**Edición de texto:** Jenny Ortiz

**Concepto gráfico:** Boris Valverde y Jenny Ortiz

**Diseño y diagramación:** Boris Valverde

**Impresión:** Impresos Ruiz

# Participación social en la gestión ambiental



Rosario Zúñiga  
Olman Mora

## ¿Qué debemos entender por participación social?

En muchas partes y de múltiples maneras, por ejemplo en discursos, anuncios, noticias, propaganda, libros académicos y materiales didácticos, escuchamos hablar de la participación social o participación ciudadana; igualmente, son variadas las definiciones que suelen darse al respecto. Por lo tanto, queremos compartir un concepto que integra las principales referencias de lo que consideramos participación social:

*“El derecho individual del ciudadano/a de poder incidir en las políticas de Estado, de las cuales es el/la beneficiario/a directo/a, así como de tener instrumentos para ejercer oposición o coordinación cuando por acción de la institucionalidad del Estado sienta que sus intereses son agredidos o violados.”*

Todo ello, amparado por las disposiciones contempladas en la Constitución Política y la legislación vigente en nuestro país, las cuales establecen una serie de normas que garantizan dicha participación. A esto es lo que denominamos PARTICIPACIÓN INFORMADA.



*Ahora, elaboro mi propia definición  
sobre el concepto de participación social:*

- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_

## **¿Qué nos debe mover para actuar participativamente?**

Nuestra Constitución Política, mediante reforma del año 2003, define al Gobierno de la República como “popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.” Por esta razón, es que el tema de la participación social o participación ciudadana nos compete a todos/as.

Mediante la participación ciudadana, en el marco de un sistema democrático, es donde las personas pueden ser parte de las decisiones locales, regionales o nacionales que orientan y perfilan el desarrollo de un país.

Y para muestra un botón . . . el tema la participación social o participación ciudadana ha ocupado un lugar especial en la agenda de importantes convenciones mundiales. Así, en la Cumbre de Río (Brasil) del año 1992 se sentaron las bases para la promoción de la participación ciudadana, en particular con el tema ambiental.

*Principio 10 de la Declaración de Río, 1992*

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”*

*Costa Rica firmó y ratificó la Declaración de Río hace 15 años, garantizando el acceso a la información, promoviendo la participación ciudadana y posibilitando el acceso de los/as ciudadanos/as a la toma de decisiones en temas ambientales.*



*Resumo las experiencias que he tenido  
o conozco sobre estos temas:*

- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_

Además, en el marco jurídico nacional, la Ley Orgánica del Ambiente (LOA-1995) dedica un capítulo exclusivo al tema de la participación ciudadana. El mismo indica que el Estado y las municipalidades deben fomentar la participación de la gente en todas aquellas actividades que buscan proteger y mejorar el ambiente.

Asimismo, establece la conformación de instancias para promover dicha participación, por ejemplo los Consejos Regionales Ambientales, además de otras figuras similares. En términos generales, el objetivo de estos espacios es que los y las ciudadanas se involucren en las actividades, planes y proyectos comunales vinculados con la protección ambiental.

## ¿Cuál es la situación actual sobre la participación social o ciudadana en el tema ambiental?

En el marco del proyecto Refuerzo de Capacidades Nacionales en Materia de Gobernanza Ambiental Democrática y la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río, financiado por el Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR), la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) realizó un estudio denominado “Perfil nacional sobre la situación en materia de participación en la gestión ambiental del Estado”<sup>1</sup>.

### Al respecto, el informe destaca las siguientes conclusiones:

#### a) En torno a las capacidades nacionales en materia de acceso a la información:

La legislación costarricense referente a la información pública se encuentra muy dispersa, lo que dificulta ubicar esos referentes jurídicos con mayor precisión. Por este motivo, la población tiene pocos conocimientos sobre sus derechos en cuanto al acceso a información. De hecho, existen votos de la Sala Constitucional con implicaciones importantes para la ciudadanía en cuanto al acceso que tiene la población a diversas fuentes de información.

El Estado costarricense carece de un sistema de información ambiental con indicadores que midan la evolución de los recursos naturales y el impacto de las actividades humanas

---

1 El Informe fue elaborado por la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), la cual había elaborado el Primer Informe sobre este tema en el país en el 2003.

---

en el ambiente, así como la eficacia de las políticas públicas ambientales y su correlación con indicadores económicos y sociales del país. Tampoco existe un informe oficial sobre la situación de los recursos naturales, ni sobre los procesos de planificación que realiza el Estado en este tema.

La información ambiental de las instituciones del Estado está desorganizada, lo que la hace de difícil accesibilidad. Asimismo, los mecanismos de entrega de la información que utiliza el Gobierno son muy limitados y las instituciones no cuentan con procedimientos establecidos para tal efecto.

En cuanto a la divulgación de la información y orientación al público, el método más utilizado por las instituciones estatales son los sitios en Internet, sin embargo, la información sigue estando diseminada en un sinnúmero de páginas virtuales con formatos diferentes, muchas de ellas en proceso de elaboración. Además, debe tomarse en cuenta que los medios electrónicos no son, necesariamente, de acceso generalizado para la población, como sí lo son otros medios, como la radio, los materiales impresos y la misma televisión.

## **b) En torno a las capacidades nacionales en materia de participación pública**

Sobre el tema de la participación, y por ende del Principio 10 de la Declaración de Río, existe mucho desconocimiento por parte de los funcionarios públicos; por lo tanto, no es un tópico prioritario en las agendas de las instituciones.

En los últimos años, la legislación ambiental costarricense abrió importantes espacios de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones (Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Biodiversidad, Ley Forestal, entre otras) mediante la figura de las comisiones. No obstante, las funciones establecidas para estas instancias se traslapan entre sí y, en la práctica, el funcionamiento de estos órganos ha generado mucha controversia sobre el alcance de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. A pesar de ello, la Sala Constitucional ha legitimado esa participación.

El principal mecanismo de participación ciudadana al que recurre el Gobierno Central es la audiencia pública. Las audiencias públicas son utilizadas por instituciones

como la SETENA y la ARESEP para abordar asuntos técnicos y puntuales. Existen cuestionamientos sobre la eficacia de estos mecanismos, ya que pueden resultar tediosos debido a que, a veces, son excesivamente técnicas o están teñidas de intereses políticos. Esto hace que la asistencia a dichas audiencias sea escasa y que quienes participan sean los individuos directamente involucrados; por lo que no se logra una participación en términos más amplios.

En el tema de participación ciudadana destaca la figura del referéndum que, a partir de la promulgación de su reglamento (2006) y su puesta en práctica para consultar a la población sobre la firma o no del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (2007), se ha convertido en un recurso esencial de ampliación del ejercicio democrático por parte de la ciudadanía.

La participación ciudadana debe estar presente en todo el proceso o ciclo de elaboración y seguimiento de las políticas públicas (entendidas como estrategias y políticas ambientales, legislación, proyecto de desarrollo –públicos o privados–, entre otros). Esto significa que debería garantizarse la presencia de la sociedad civil en los siguientes momentos: a) la identificación de los problemas a atender; b) el diseño o planificación de la propuesta, proyecto, política, estrategia o legislación; c) la ejecución del plan o proyecto o el seguimiento en el ámbito legislativo; y d) el rendimiento de cuentas o evaluación de tales procesos.

En las decisiones del Poder Ejecutivo, la participación ciudadana se torna más limitada, concretamente en lo que corresponde a la elaboración de reglamentos o decretos. Al respecto, predomina una tendencia hacia el hermetismo, con lo cual se le priva al/la ciudadano/a de participar. Una situación similar se da en el ámbito de participación de delegaciones nacionales en procesos, foros u organismos internacionales o multilaterales. A ese nivel, el Poder Ejecutivo maneja sus iniciativas de forma muy restringida, en lo que se refiere a la elaboración o adopción de posiciones nacionales y la participación en actividades internacionales.

En el ámbito legislativo, aún cuando existen experiencias de consulta a la ciudadanía o al menos a los sectores sociales interesados, para efectos de la formulación y promoción de leyes ambientales, como fue el caso de la Ley de Biodiversidad o más recientemente la “Ley de Aguas”, estas experiencias evidencian debilidades. En ambos casos, los procesos de consulta y participación fueron posibles gracias al aporte de fondos de la cooperación

internacional y no de recursos propios del Estado costarricense. En segundo lugar, una vez entregada la propuesta debidamente consensuada a la Asamblea Legislativa, como lo establecen las leyes nacionales, los diputados tiene la potestad para cambiar o alterar los contenidos de las propuestas ya consensuadas ampliamente.

Si bien existe una Ley de Iniciativa Popular<sup>2</sup> que le permite a la ciudadanía presentar propuestas de ley o de modificación de aquellas que están en proceso de debate y aprobación o desaprobación, deben recogerse firmas por un equivalente al 5% del padrón electoral y elevarse a la Asamblea Legislativa. Este mecanismo es poco usado y hasta ahora ineficiente, ya que prácticamente ninguna ley impulsada por ciudadanos/as ha llegado efectivamente a la corriente legislativa y, menos, al plenario. Más aún, a no ser por los medios de comunicación, no existe un mecanismo eficiente que le permita a los ciudadanos/as enterarse del proceso o momento en que una ley se encuentra en la corriente legislativa.

Aunque desde las reformas al Código Municipal en 1998, existen las figuras de Cabildos y Plebiscitos en el ámbito municipal (supervisados por el Tribunal Supremo de Elecciones), aún se requiere mayor desarrollo e instrumentos para su efectivo ejercicio. El plebiscito realizado en Sarapiquí para determinar si el río se explotaba o se declaraba Santuario Nacional, fue una lucha que llevó adelante la sociedad civil organizada hasta alcanzar el éxito de declarar el río como Santuario Nacional.



### *Reflexiono en torno a las dificultades encontradas*

- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_

---

2 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica Ley de Iniciativa Popular N° 8491 Publicada en La Gaceta No.66 Del 3 de abril del 2006

---

## ¿Cuáles son los desafíos del Estado y la ciudadanía para la participación?

Hacer posible la participación, el acceso a la información y la participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales, es una tarea de grandes dimensiones, y por eso, es una labor de todos/as.

Cada quien tiene un papel importante y su cuota de responsabilidad en este quehacer: el Estado, la sociedad civil organizada y los actores individuales, las municipalidades, el sector privado y otros. Son muchas las acciones que pueden emprenderse para fortalecer la participación ciudadana, pero hay una que es fundamental y en la que todos/as podemos aportar, se trata de la educación o sensibilización.

Educar y reeducarse para ejercer la participación, es un reto que cada actor, en la medida de sus posibilidades, puede asumir. Tal y como se desprende de las conclusiones del Perfil Nacional, la promoción de procesos de capacitación es un aspecto esencial. Solo con formación e información adecuada, las instituciones, comunidades, organizaciones o personas individuales podremos construir una cultura de participación.

Pero para que los procesos educativos que se promuevan sean realmente efectivos, se requiere de la sensibilización del sector público sobre estos temas. Además, es necesario dar conocimiento y empoderar con información técnica y científica a la sociedad civil, para que puedan ejercer su derecho a participar y decidir sobre su desarrollo en beneficio de mejores condiciones de vida y en perspectiva de la protección ambiental.

## ¿Qué podemos hacer las instituciones públicas?

- Promover y generar espacios de diálogo entre diversos actores.
- Propiciar el intercambio de experiencias que muestren casos concretos de participación ciudadana.
- Identificar y canalizar las necesidades de distinta índole que exponen las comunidades, grupos u organizaciones.
- Producir materiales educativos y divulgativos que se transmitan por los medios idóneos (radio, materiales impresos, sitios en Internet y otros) para la población en general.

- Establecer un mecanismo que garantice un manejo, administración y entrega efectiva de la información a la ciudadanía como un proceso sustantivo en nuestras instituciones.
- Implementar un Sistema de Información Ambiental y un Informe Nacional que permita dar cuenta del estado del ambiente a la sociedad costarricense.

## ¿Qué pueden hacer las municipalidades?

- Empoderar a los/as ciudadanos/as, promoviendo procesos de información y educación para la toma de decisiones.
- Mantener un canal de comunicación permanente con todas las fuerzas vivas del municipio, como un medio de participación.
- Promover la creación de comisiones o unidades ambientales como espacios para la promoción de la participación ciudadana.
- Impulsar iniciativas como, por ejemplo, la creación de Departamentos de Participación Ciudadana, los cuales se encargarían de realizar consultas previas a las comunidades cuando se trata de proyectos o permisos que, de alguna manera, podrían causar daños al ambiente u otra implicación para la comunidad.

## ¿Qué podemos hacer desde la sociedad civil?

- Establecer alianzas estratégicas con actores clave que permitan darle mayor fuerza a las peticiones o demandas de la sociedad civil.
- Organizar a las fuerzas vivas de la comunidad o municipio, con el fin de garantizar que la mayoría de las personas u organizaciones de la sociedad civil esté claramente representada.
- Fortalecer la participación mediante procesos educativos que logren sensibilizar a la población para que cada ciudadano/a racionalice e interiorice el poder que tiene sobre quienes toman decisiones, tanto en el Gobierno Local como Nacional.
- Desarrollar proyectos y acciones con los que la sociedad civil conforme su propia agenda, en procura de aportar a las acciones de desarrollo local o nacional.



*Anoto cómo puedo ejercer mi derecho a la participación:*

- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_
- ✓ \_\_\_\_\_

## Algunos conceptos importantes para recordar

**Organización:** Es un sistema conformado por individuos y/o grupos que se articulan en función de ciertos fines y objetivos, y que tiene continuidad en el tiempo.

**Empoderamiento:** Se refiere a la acción de darle poder a las personas o grupos para que puedan ejercer de la mejor manera su derecho a la participación.

**Sensibilización:** Esfuerzo informativo y formativo que se realiza desde diversos grupos e instancias con el objetivo de que las personas tomen conciencia y se apropien, de manera personal y colectiva, de un tema en particular.

**Apropiación:** Es el proceso de hacer propios una serie de principios y valores vinculados con la participación y la democracia.

**Fuerzas vivas:** Grupos sociales con cierto grado de organización comunitaria, que suele expresarse en organizaciones formalmente constituidas, como asociaciones y/o comités locales, a fin de cumplir con una serie de objetivos y metas.