

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA DE MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
LICENCIADA MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**EL GIRO DE LA IDENTIDAD POLÍTICA EN COSTA RICA Y LA
INSTITUCIONALIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS MEDIOAMBIENTALES ENTRE 2011 Y 2017**

ISABELA MONSERRATH GUERRERO MOROCHO

MAYO, 2020

QUITO-ECUADOR

DEDICATORIA

A Dios, la fuente creadora e inspiradora de vida.

A mi amorosa familia, en especial a mis queridos hermanos y padres por su apoyo incondicional.

A mis queridos abuelos.

A todos los que inspiraron este trabajo y no lo podrán leer.

AGRADECIMIENTO

A las Hermanas Salesianas, Padre Doménico Leonatti por instruirme desde la infancia con una formación humana impregnada de sinceridad de ánimo, fidelidad de la palabra, orden, humildad y magnanimidad del espíritu.

A la Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por brindarme un espacio adecuado para mi desarrollo personal, académico y profesional.

A todos los profesores y profesoras, Maritza, Lourdes, Gilda, David, Pablo, Paola; quienes dentro de las aulas de clase compartieron su conocimiento y me enseñaron la importancia de ser conscientes en un mundo dominado por la sinrazón. Un especial agradecimiento a Juan Carlos Valarezo por guiarme en este proceso investigativo y mostrarme que la perseverancia es un gran maestro de vida.

A todos los amigos que formaron parte de este proceso de retroalimentación.

ÍNDICE GENERAL

| | | |
|-------------|---|-----------|
| I. | TEMA..... | 1 |
| II. | RESUMEN..... | 1 |
| III. | ABSTRACT | 2 |
| IV. | RESUMÉ..... | 3 |
| V. | INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| 1. | CAPÍTULO 1: CAMBIO EN LA CULTURA POLÍTICA EN COSTA RICA EN BASE AL MEDIOAMBIENTE..... | 10 |
| 1.1 | Construcción de la idea de la conservación ambiental..... | 10 |
| 1.1.1 | Generalidades de Costa Rica | 10 |
| 1.1.2 | Evolución del sistema económico de Costa Rica..... | 16 |
| 1.1.3 | Consecuencias medioambientales de las reformas económicas en Costa Rica | 22 |
| 1.1.4 | Efecto de la política agrícola sobre los pequeños productores en Costa Rica | 25 |
| 1.2 | Estado de la identidad política en Costa Rica | 28 |
| 1.2.1 | Estado institucional y democrático en Costa Rica | 28 |
| 1.2.2 | Desempeño de los actores políticos públicos y privados | 31 |
| 1.2.3 | Representación ambiental por parte de partidos políticos | 34 |
| 1.3 | Reestructuración social costarricense..... | 37 |
| 1.3.1 | Brechas en la sociedad de Costa Rica | 38 |
| 1.3.2 | Unificación de la sociedad costarricense | 39 |
| 2. | CAPITULO II: REESTRUCTURACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PARA LA CREACIÓN DE INSTITUCIONALIDAD | 42 |
| 2.1 | Desarrollo del contexto normativo en el campo ambiental..... | 42 |
| 2.1.1 | Ley de Planificación Nacional N°5525..... | 42 |
| 2.1.2 | Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084..... | 43 |
| 2.1.3 | Ley General de la Administración Pública N° 6227 | 44 |
| 2.1.4 | Ley de Regulación del Uso Racional de la Energía No. 7447 | 45 |
| 2.1.5 | Ley Forestal N° 7575 | 46 |
| 2.1.6 | Ley de Biodiversidad N° 7788 | 47 |
| 2.2 | Creación del marco institucional medioambiental en Costa Rica..... | 49 |

| | |
|--|------------|
| 2.2.1 Marco institucional del MINAE | 49 |
| 2.2.2 Reconversión del MINAE a MINAET | 51 |
| 2.2.3 Institucionalización interna del MINAET | 53 |
| 2.3 Instrumentos para la aplicación de políticas públicas | 57 |
| 2.3.1 Instancias encargadas | 58 |
| 2.3.2. Actores políticos | 60 |
| 3. CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA “PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL (PGAI)” | 65 |
| 3.1 Proceso para la planeación del Pgai | 65 |
| 3.1.1 Acuerdos y Tratados que crean el concepto del Pgai..... | 65 |
| 3.1.2 Definición del PGAI | 67 |
| 3.1.3 Caso: Universidad Nacional de Costa Rica | 68 |
| 3.1.4 Elementos del concepto | 69 |
| 3.1.5 Función de la Comisión Institucional para el control de PGAI. | 70 |
| 3.1.6 Duración. La perspectiva de la dimensión tiempo de la política pública. | 72 |
| 3.2 Organización y elaboración del PGAI | 72 |
| 3.2.1 Identificación y definición de problemas ambientales..... | 72 |
| 3.2.2 Elaboración del PGAI | 73 |
| 3.2.3 Construcción del diagnóstico previo del programa ambiental..... | 76 |
| 3.3 Análisis de la evolución de la identidad política para la aplicación y desempeño del PGAI..... | 80 |
| 3.3.1 Análisis comparativo de la evolución de la identidad política en Costa Rica | 81 |
| 3.3.2 Estado general de los resultados de la administración..... | 85 |
| 4. CAPÍTULO IV | 93 |
| 4.1 Análisis | 93 |
| 4.2 Conclusiones | 100 |
| 4.3 Recomendaciones | 107 |
| VI. LISTA DE REFERENCIAS | 109 |
| VII. ANEXOS | 118 |

I. TEMA

EL GIRO DE LA IDENTIDAD POLÍTICA EN COSTA RICA Y LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIOAMBIENTALES ENTRE 2011 Y 2017.

II. RESUMEN

En un marco histórico, Costa Rica ha sido una nación dominada y manejada por administraciones extranjeras en el aspecto político tal que en lo económico. Durante el siglo XX, los recursos naturales fueron explotados de manera indiscriminada lo que causó la degradación del medioambiente y el empobrecimiento de la población rural. Por lo tanto, el Poder Legislativo modificó su marco legal para proteger el ambiente regulando la producción, consumo y desechos de los recursos naturales no renovables. Así, para hacer cumplir las normas, nuevas instituciones emergen tal es el caso del Ministerio de Ambiente y Energía que ayudaría a reforzar las regulaciones ambientales mediante instrumentos de política pública en este caso el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI). Desde este punto de vista, el objetivo de la presente investigación es analizar la reestructuración de la identidad política de los costarricenses y la manera en la que la herramienta de política pública es planificada y ejecutada a través de la Teoría de la Administración con el análisis de una década de los indicadores ambientales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Es así que los principales hallazgos se centran en la identidad política y las normas que fueron reestructuradas a nivel de clases privilegiadas con acceso a salud, educación y viviendas dignas. Además, se sostuvo una lógica circular similar de retroalimentación entre los niveles de los tomadores de decisiones que responden a intereses basados en las identidades propias de los mismos.

Palabras clave: degradación, recursos naturales, identidad, institucionalización, política gubernamental.

III. ABSTRACT

In a historical framework, Costa Rica has been a nation dominated and managed by foreign administrations in political and economic aspects. During the twentieth century, the natural resources were exploited indiscriminately which caused environmental degradation and the impoverishment of the rural population. Therefore, the Legislative Power modified its legal framework to protect the environment by regulating the production, consumption and waste of non-renewable natural resources. Thus, new institutions emerge to enforce the rules. Institutions, such as the Ministry of Environment and Energy that would help strengthen environmental regulations through public policy instruments in this case the Institutional Environmental Management Program. From this point of view, the objective of the present investigation is to analyze the political identity's restructuration and the way in which the public policy tool is planned and executed through Theory of Administration with an analysis of a decade of the environmental indicators of the National University of Costa Rica. Thus, the main findings focus on political identity and norms that were restructured at the level of privileged classes with access to health, education and decent housing. In addition, through circular feedback, a similar logic was maintained between the levels of decision makers that respond to interests based on their own identities.

Key words: degradation, natural resources, identity, institutionalization, government policy, Costa Rica.

IV. RESUMÉ

Dans un contexte historique, le Costa Rica a été une nation dominé et géré par des administrations étrangères sur le plan politique et économique. Au cours du XXe siècle, les ressources naturelles ont été exploitées sans discrimination, ce qui a provoqué la dégradation de l'environnement et l'appauvrissement de la population rurale. Par conséquent, le pouvoir législatif a modifié son cadre juridique pour protéger l'environnement en réglementant la production, la consommation et le gaspillage des ressources naturelles non renouvelables. Ainsi, pour faire respecter les règles, de nouvelles institutions émergent, comme le Ministère de l'Environnement et de l'Énergie qui contribuerait à renforcer les réglementations environnementales à travers des instruments de politique publique dans ce cas le Programme de Gestion Environnementale Institutionnelle. De ce point de vue, l'objectif de la présente recherche est d'analyser la restructuration de l'identité politique et la manière dont l'outil de politique publique est planifié et exécuté à travers la Théorie de l'administration avec l'analyse d'une décennie des indicateurs environnementaux de l'Université Nationale du Costa Rica. Ainsi, les principales conclusions se concentrent sur l'identité politique et les normes qui ont été restructurées au niveau de classes privilégiées ayant accès à la santé, l'éducation et un logement décent. De plus, une logique circulaire similaire de rétroaction a été maintenue entre les niveaux de décideurs qui répondent aux intérêts en fonction de leur propre identité.

Mots-clés: dégradation, ressources naturelles, identité, institutionnalisation, politique gouvernementale, Costa Rica.

V. INTRODUCCIÓN

La finalidad de este escrito parte de la necesidad de comprender la evolución de la identidad política de Costa Rica, frente a la institucionalidad neorrealista y neoliberal, para la reorganización en el manejo de los recursos naturales del país a través de la creación de legislación así como la reestructuración de las instituciones públicas. Para que de esta manera se apliquen políticas públicas medioambientales las cuales serían replicables en la dimensión del tiempo y del espacio.

Del mismo modo, es conveniente que el lector reconozca que en el I capítulo se describe la situación actual de Costa Rica con la finalidad de acercarnos en la perspectiva geopolítica, social y económica de origen. A continuación, se describen los acontecimientos económicos en la década de los 70s, 80s y 90s, los cuales aplican modelos neoliberales y neorrealistas. Posteriormente, esto permite explicar las consecuencias sociales y ambientales que este modelo económico representó para las comunidades de la nación. La liberalización económica permitió la creación de regímenes liberales de mercado que se superponen a los procesos democratizadores y que conlleva a ineficiencias de mercado como el desempleo y la desigualdad económica.

La inexistente administración de los Gobiernos locales sobre los recursos hídricos y la biodiversidad de fueron evidentes. Ante la preocupación de la ruptura del orden social, económico y medioambiental del país en el largo plazo, la sociedad se replantea su posición frente al sistema neoliberal y se unifica para perseguir un objetivo de desarrollo sostenible. Esto dará paso, más adelante, al cambio de perspectiva sobre la identidad política de Costa Rica a nivel de los poderes del Estado así que a nivel de la ciudadanía y el sector privado.

A causa de estas experiencias, se da apertura a una reconfiguración de la legislación estatal lo que permite la creación de institucionalidad con conciencia ambiental

materializadas en el organismo institucional denominado del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), la cual tras una serie de reconfiguraciones, persigue fines de conservación y manejo de los recursos naturales. Con la finalidad de cumplir los objetivos de planificación, implementación y seguimiento de la mitigación medioambiental se plantean políticas públicas a través de instrumentos tales que el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), componente estudiado para fines de esta investigación.

El estudio de este tema es relevante con la carrera de Multilingüe de Negocios y Relaciones Internacionales debido a que tiene incidencia en el campo de las RRII en materia de seguridad internacional y estudios ambientales. Se pretende contribuir con un aporte para la generación de conocimiento ambiental institucional, el cual se encuentra en un momento crítico de debate y crecimiento. A nivel nacional, al ser Ecuador un país similar a Costa Rica en términos de biodiversidad así como de cultura, se busca crear una contribución para el desarrollo y creación de guías prácticas que permitan la mitigación y conservación del medioambiente en el sector institucional público y privado. Además, a través de este texto se busca que el sector privado e institucional del Ecuador pueda generar una comprensión sobre su rol en la implementación de medidas regulativas para el manejo efectivo de los recursos naturales.

Esta investigación se relaciona con la carrera de Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales debido a la relevancia y coherencia que ésta mantiene con el estudio de la conciencia ambiental a través de las herramientas que otorga la creación de política pública que inciden en el desarrollo del sistema internacional. Se reconoce la importancia del estudio y análisis de las Teorías de las Relaciones Internacionales debido a

que rigen la toma de decisiones a nivel nacional, regional y mundial mostrando repercusiones directas en la vida de los ciudadanos que habitamos en la Tierra.

Puesto en su conocimiento la problemática y la motivación para realizar esta investigación, se plantea la hipótesis, de método correlacional, la cual será demostrada durante el estudio y análisis de esta investigación. Por esto, la hipótesis planteada es la siguiente: El cambio en la identidad política de Costa Rica habría influido en la reorganización gubernamental, implementando el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, que daría como resultado el Programa de Gestión Ambiental Institucional en el periodo 2011-2017.

Para la comprobación de la hipótesis se desarrolla como objetivo general el análisis de la influencia del cambio en la identidad política nacional para la creación del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones que daría como resultado el Programa de Gestión Ambiental Institucional de Costa Rica en el periodo 2011-2017. Por esto, la presente disertación está estructurada en tres capítulos que buscan: a) detallar los elementos clave para el cambio de la identidad política; b) explicar la reorganización de la estructura gubernamental para la creación de Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones e; c) identificar los elementos de la identidad política en la implementación del Programa de Gestión Ambiental Institucional.

De igual importancia, el marco teórico que se utiliza durante el desarrollo de la investigación es el Constructivismo de las Relaciones Internacionales. Esta teoría busca demostrar que los elementos principales que conforman las relaciones internacionales están contruidos socialmente tomando formas culturales, política e históricas específicas las cuales son producto de un proceso continuo de interacción social. Alexander Wendt (1992) en su artículo *“Anarchy is What States Make of It”*, desarrolla que las estructuras de la asociación

humana están determinadas primeramente por ideas compartidas en lugar de conformarse únicamente por fuerzas materiales. Sobre todo, las identidades e intereses de los actores intencionales están contruidos por estas ideas compartidas en lugar de estar dados por la naturaleza. Por tanto, los conceptos de auto-ayuda y poder político son instituciones de la anarquía creadas a causa del proceso que crea la estructura de identidades e intereses, mas no son características esenciales de la anarquía.

Asimismo, para los teóricos constructivistas las decisiones están basadas en las probabilidades que resultan de las interacciones con otros individuos, por esto el constructivismo encuentra útil examinar la construcción histórica a través de los intereses nacionales. Según Wendt (1992) los actores adquieren identidades –relativamente estables, con roles específicos de entendimiento y expectativas sobre el yo- al participar en situaciones que otorguen un significado colectivo, así el interés sería producto de aquellas identidades que al mismo tiempo serían el resultado de las interacciones con otros que incluye la necesidad de reconocimiento y prestigio.

Desde esta perspectiva, John G. Ruggie (1998) en “*What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*” realiza una crítica de las aproximaciones neo-utilitaristas, tales que el institucionalismo neorrealista y neoliberal, las que desacreditan, suponen, ignoran o simplemente no pueden manejar los problemas debido a su ontología y/o epistemología. Por esta razón, el proyecto constructivista va más allá de las teorías convencionales al problematizar los intereses e identidades de los actores; profundizar para incorporar las bases intersubjetivas de la acción y el orden social y; establecer la estructura internacional a través del reconocimiento de las dimensiones del tiempo y del espacio como práctica contingente, lo que si bien limitaría la acción social también sería potencialmente transformado por esto.

Visto de esta forma, Ruggie (1998) afirma que los actores juegan un papel determinante en la manera de interpretar el sistema pues estos no responden a las condiciones dadas si no que son quienes las crean en base a su formación e identificación resultantes de las interacciones con el mundo social. Además, explica que las reglas constitutivas son la fundación institucional de toda vida social pues no existiría una organización de la actividad humana sin ellas, sin embargo su durabilidad está basada en la intencionalidad del colectivo. De esta manera, identifica la posibilidad de una transformación a nivel macro que responderían a micro prácticas con efectos re estructurantes.

Por último, Nicholas Onuf en “*Constructivism: A User’s Manual*” publicado en 1998 sostiene que los individuos hacen la sociedad y que la sociedad hace a las personas, sin embargo añade el elemento de las normas las cuales hacen el proceso en el que las personas y las sociedades se constituyen las unas a las otras de manera continua y recíproca. Las reglas que nos hacen miembros partícipes de la sociedad, que desde el constructivismo son vistos como agentes que actúan en favor de otras personas. Esto significa que el agente, que puede ser un individuo como tal o un conjunto de personas, observa las reglas que le hacen posible accionar a favor de las construcciones sociales y de sus propias metas. En estas situaciones las reglas están relacionadas con los agentes a través de consecuencias de la práctica, en este momento se crea un patrón reflejado en las instituciones, las que constituyen un ambiente en el que los agentes se conducen racionalmente. A su vez, estos patrones de reglas, instituciones y consecuencias otorgan a la sociedad una estructura que es lo que el observador o agente ve, mientras que las instituciones están para que los agentes actúen dentro de la misma

Por otra parte, la metodología asignada para el desarrollo de esta investigación tiene un enfoque descriptivo-analítico cualitativo no probabilístico, es decir se trata de un conjunto

de procesos sistemáticos de información aplicados en el estudio de los objetivos establecidos.

Por este motivo, se toman una variedad de conceptos, definiciones, estudios cualitativos y técnicos que van a permitir responder la hipótesis planteada a través de un proceso de interpretación, deducción y análisis. Se da inicio a la investigación con la identificación de los hechos que permite internalizar el proceso y concretar una teoría en base a lo observado. Mediante la indagación de documentos que detallan eventos y el análisis comparativo en el tiempo se busca alcanzar una visión periférica sobre el tema.

1. CAPÍTULO 1: CAMBIO EN LA CULTURA POLÍTICA EN COSTA RICA EN BASE AL MEDIOAMBIENTE

1.1 Construcción de la idea de la conservación ambiental

La definición del desarrollo de una conciencia ambiental para la protección y conservación del medioambiente proviene de la descripción histórica del manejo de los recursos naturales. Esta sección pretende dar a conocer las características generales actuales de Costa Rica en términos demográficos, de biodiversidad y económicos. A continuación, para identificar los elementos de la cultura política se realiza una descripción del proceso histórico del sistema económico lo que permite articular las repercusiones sociales en los grupos agrarios y las consecuencias medioambientales. De esta manera, describimos el nivel de democracia, el rol que mantienen los actores políticos y la unificación social de la población para conocer el estado de la identidad política.

1.1.1 Generalidades de Costa Rica

La República de Costa Rica es un país pequeño con 5 003 402 millones de personas en 2018 y con una población con tendencias a la desaceleración en su crecimiento “Entre 1996 y 2016, la población de Costa Rica ha aumentado en más de un millón trecientas mil personas, no obstante, ese aumento de población ha sido a un ritmo cada vez más lento” (INEC, 2017). Este decrecimiento se evidencia también en la evolución de la fecundidad de 1996 a 2016, para el año 2016, se registraron 70.000 nacimientos, es decir 14, 3 nacimientos por cada mil ciudadanos costarricenses, siendo la tasa de natalidad más baja comparado con los últimos 20 años.

Por otro lado, Costa Rica tiene un nivel de esperanza de vida alto llegando a los 80 años, siendo las principales causas de muerte el infarto al miocardio y el tumor del estómago (INEC, 2017). Además, es importante señalar que según el Programa de Naciones Unidas

para el Desarrollo su Índice de Desarrollo Humano o IDH en 2015 fue de 0,776 situándose en el puesto 9 en América Latina y el Caribe; y en el puesto 66 de 188 a nivel mundial (PNUD, 2017).

Su superficie terrestre es de 51.000 km², limitando al Norte con el río Sapoa que ingresa a Nicaragua, al Sur y al Oeste con el Océano Pacífico; y al este con Panamá y el Mar Caribe (OID, 2018).



Nota: Permite la ubicación espacial del país sujeto de análisis
Fuente: OID, 2018.

Para cumplir los fines de la presente disertación, es importante señalar que este país, cuenta con la diversidad de flora y fauna más alta del mundo debido a su posición ístmica, es decir su posición entre el continente Norte y Sur de América, que fue aquello que permitió el encuentro de varias especies naturales “Aunque el país es pequeño y cubre solo el 0.03% de la superficie del planeta, tiene el privilegio de ser el hábitat del 5% de la biodiversidad

existente en todo el mundo” (FAO, 2019). Por este motivo, el país ha declarado 28 parques nacionales, 31 zonas protectoras, 17 reservas forestales y biológicas, 11 humedales y 35 refugios de vida silvestre como se muestra en el Gráfico 2 (INEC, 2018).

En cuanto a la cultura de los costarricenses también conocidos como “ticos”, esta proviene de un mestizaje de las razas que cohabitaron en la región. Su principal influencia es la europea mientras que la cultura originaria, la indígena no fue propagada y hasta cierto punto fue invisibilizada en el territorio “el origen de los costarricenses es en un 46% blanco-europeo, 33% indígena-americano, 12% negro-africano y 9% asiático-chino” (OID, 2018). Su lengua materna es el español y el catolicismo prima como la religión oficial.

En las últimas décadas se extendió la visión de la cultura americana con la llegada de las cadenas de comida rápida y de moda. La FAO (2019) afirma que la herencia esencial de la llegada del neoliberalismo es el amor por la paz y la democracia pues el sistema democrático se estableció de una manera ferviente sin mostrar resistencia por parte de la ciudadanía. Es por esto que Costa Rica eliminó las fuerzas militares hace ya 70 años, destinando la inversión a mejorar otros sectores importantes para el desarrollo nacional tales que la paz social o la conservación ambiental (FAO, 2019).

Para que el lector pueda tener una comprensión del funcionamiento del sistema democrático que rige a la República de Costa Rica explicaré brevemente la estructura gubernamental la cual está dividida en los tres poderes. De acuerdo a la Constitución Política de Costa Rica (1949) el Poder Ejecutivo está representado en el Presidente de la República el cual es elegido cada 4 años mediante sufragio directo de los ciudadanos, este viene acompañado junto a dos Vicepresidentes y un gabinete conformado por los Ministros de Estado. Por su parte, el Poder Legislativo está conformado por 57 diputados encargados de la creación y dictamen de las leyes y el Poder Judicial formado por una Corte Suprema, cuatro

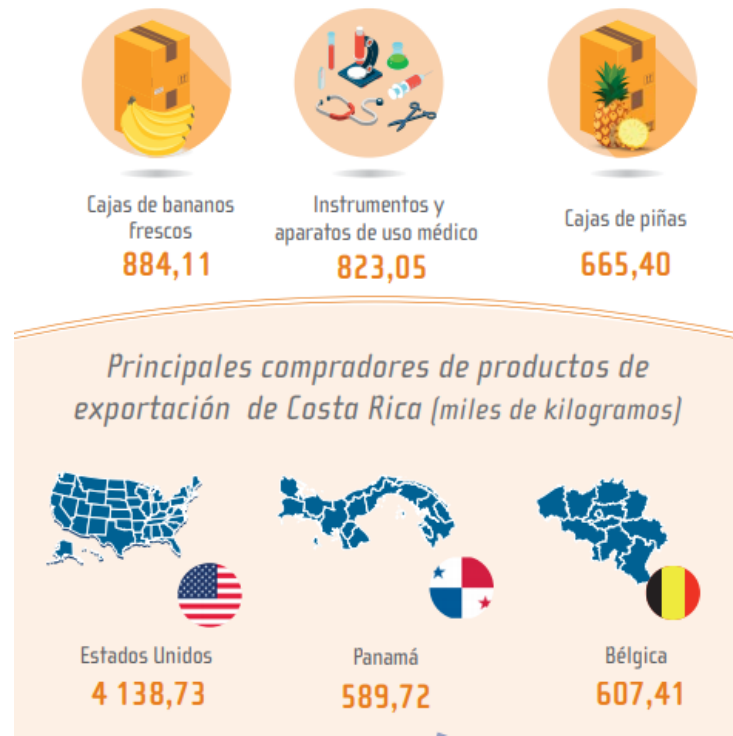
Salas, Tribunales Superiores y Juzgados (Costa Rica, 1949). En cuanto la división territorial administrativa esta se divide en: provincias, cantones y distritos (INEC, 2018).

A nivel económico, en el Gráfico 3 se destaca el PIB en 2018 con un ingreso de 32 668 169, 20 millones de colones es decir 60.126 miles de millones de dólares americanos (Banco Mundial, 2019). Desde un punto específico, Costa Rica evolucionó de 7.200 millones de dólares de dólares en 2013 y a 57.057 de dólares en 2017, es decir su tasa de crecimiento económico 1996 a 54.76 mil millones o entre estos años fue de 2,3 en el 2013 y de 3,7 en 2017 (Banco Mundial, 2019).

De acuerdo a la OCDE (2019) Costa Rica es considerado como un país de renta media con un crecimiento vigoroso y un progreso socio-económico significativo. Esto se debe a la liberalización del comercio que representó el 68% del total del PIB en 2017 y a la Inversión Extranjera Directa (IED) con 5,3% del PIB. Costa Rica exportó 9.945 millones de dólares e importó 15.689 millones de dólares, se resalta que Costa Rica tiene la tasa más alta de América Latina y el Caribe en la exportación de servicios siendo equivalente al 45% de las exportaciones totales nacionales “El CINDE cifró en 2.261 millones de dólares las exportaciones de servicios desde las zonas francas de Costa Rica en 2014” (OID, 2018).

Los principales países compradores de bananos, instrumentos médicos y piñas son:
Estados Unidos, Panamá y Bélgica.

Gráfico 2
Principales Productos y Países de Exportación, 2018
Exportaciones más relevantes (millones de dólares)



Fuente: INEC, 2018.

Por otro lado, los países importadores de gasolina, diésel y medicamentos son Estados Unidos, China y México (INEC, 2018).

Gráfico 3
Principales Productos Y Países Importadores, 2018
Importaciones más relevantes (millones de dólares)



Fuente: INEC, 2018.

El Ingreso Nacional Bruto per cápita visto desde el Método Atlas también tuvo una evolución significativa pues en 1996 era de 3.220 y en 2018 aumentó a 11.510. Aquello que permite reconocer que la evolución constante en la calidad de vida de los ciudadanos (Banco Mundial, 2019).

De acuerdo al INEC de Costa Rica (2018) la fuerza laboral es de 2 233 793 personas en total, de las cuales 2 004 711 de pobladores cuentan con un empleo, 229 082 no cuentan con un empleo y 1 637 089 están fuera de la fuerza laboral. La participación laboral de las mujeres es de 37,1% mientras que la de los hombres es de 66%. Aunque se evidencia cierta equidad en los diputados electos siendo el 45,6% mujeres y el 54,4% hombres.

1.1.2 Evolución del sistema económico de Costa Rica

De acuerdo a la Teoría del Constructivismo de las Relaciones Internacionales tradicionalmente, las principales teorías de las relaciones internacionales han sido el realismo marcado por Maquiavelo y el liberalismo con la filosofía utilitarista de Kant. Después de la posguerra, la aversión de la academia estadounidense por el idealismo, siendo entendido como identidades, normas, o ideas en las relaciones; hizo que las ideas sean invalidadas como factores con un rol específico en el ambiente internacional. Existieron dos variables en el desarrollo que reforzaron el estado de esta situación, las cuales serán analizadas en el caso de Costa Rica (Ruggie, 1992).

Primero, según John Ruggie en su artículo “*What Makes The World Hang Together? Neo Utilitarianism And The Social Constructivist Challenge*” (1992) con la llegada del institucionalismo neorrealista de la década de los 40 y neoliberal en la década de los 80 se destaca el hecho de que surgen de la convergencia de las premisas neo-utilitaristas, las cuales convierten los factores idealistas en términos netamente instrumentales que persiguen intereses estrictamente materiales. Por tanto, los sistemas económicos a nivel global siguieron las tendencias de las relaciones internacionales permeándose en especial en los países periferia como Costa Rica. Es por este motivo, que a continuación explicaré la aplicación del modelo neoliberal y sus efectos dentro del país sujeto de análisis.

Bajo el modelo de ISI – Industrialización por Sustitución de Importaciones y la integración económica en el Mercado Común Centroamericano (MCCE) en los años 60 y 70 se generaron altas tasas de crecimiento económico para la nación “la estrategia estaba basada en la producción de bienes de consumo no duradero y su comercio en el MCCA, por lo que se evidenciaba una gran dependencia de la importación de bienes de capital de terceros mercados” (Villasuso, 2000). Con el fin de cumplir los objetivos de diversificación de las actividades económicas y desarrollo manufacturero, se propusieron incentivos de inversión

en la agricultura de exportación “Esto supuso la preservación de los incentivos de inversión para la agricultura de exportación y la reducción de los excedentes financieros y recursos naturales disponibles para el nuevo desarrollo industrial” (Botella, 2010, p.5).

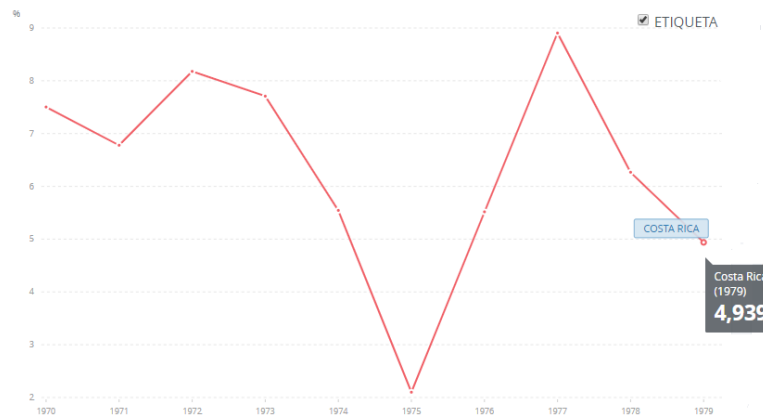
A continuación, en 1972 se aprueba la Ley de Promoción de las Exportaciones que otorgó elementos en beneficio de los procesos productivos a través de incentivos en las importaciones de capital y de materia prima, al igual que la reducción en el pago de ciertos impuestos:

El propósito era reducir los efectos de las variaciones en los precios internacionales de los principales productos de exportación sobre la economía del país y ampliar las fronteras comerciales, pues el debilitamiento del Mercado Común Centroamericano estaba limitando las posibilidades de crecimiento. (Villasuso, 2000)

Se denota que las políticas adoptadas en esta materia eran de naturaleza intervencionista, que se conformaban por el subsidio a la exportación de productos no tradicionales y los créditos a las empresas nacientes. Esto debido a que “Las grandes economías petroleras del mundo tuvieron grandes flujos de capitales que era necesario colocar en los mercados financieros” (Carvajal, 1993). Estas inversiones llegaron a los países en vías de desarrollo en forma de préstamos blandos.

Aquello que llama la atención es que se fijaron varios tipos de subsidios al valor de las exportaciones FOB. En primer lugar, se generaron certificados de abono tributario (CAT) que consistían en un subsidio entre el 12 y 15% del valor total de las exportaciones. En especial para “las exportaciones con el 35% o más del valor agregado producido domésticamente por firmas con al menos el 60% de capital costarricense que produjeran productos preseleccionados” (Botella, 2010, p.5). Se evidencia que para el inicio de la década de los años 60s el PIB nominal era de USD 1.879 millones, mientras que para el año de 1979 alcanzó un PIB de 4.939 millones de dólares. La economía incrementó su crecimiento de 4,9 durante 20 años (Banco Mundial, 2019).

Gráfico 4
Evolución Del Crecimiento Económico, 1970-1980



Fuente: Banco Mundial, 2019.

Segundo, se emitieron los certificados de incremento en las exportaciones con un subsidio entre el 1 y el 10% en “el incremento de exportaciones específicas de un año a otro, la devolución de los impuestos pagados sobre las materias primas y las mercancías intermedias usadas para producir las exportaciones” (Botella, 2010, p.5). Además, se aplicó como componente adicional un sistema de promoción de la industria de maquila. La implementación de la Ley dio como resultado la sobrevaluación de la moneda y por lo tanto, una disminución de dinamismo comercial en el periodo de los años 80 “durante la década de los ochenta Costa Rica sufrió una severa reversión en las reformas alcanzando en 1985” (Villasuso, 2000).

Los conflictos internos de Centroamérica y la crisis de las reformas fueron los componentes para el pobre resultado de la aplicación de la ley. Así “en un período de menos de dos años, entre agosto de 1980 y mayo de 1982, la moneda nacional se devaluó en cerca del 600%”, lo que representó una caída del 10% en el PIB e hizo que la inversión pública y extranjera se redujera drásticamente “la reducción en la actividad económica provocó un abrupto aumento en la tasa de desempleo abierto, la cual casi se duplicó durante esos años, llegando al 9.5%” (Villasuso, 2000).

Segundo, de acuerdo a Ruggie (1992) desde la perspectiva de las relaciones internacionales se inició una expansión del modelo newtoniano que busca describir la moción

de las cosas mas no explicar cuáles son las fuerzas que existen la naturaleza. Por tanto, las medidas económicas para 1982 fueron las de implantar un nuevo modelo que reemplazaría al ISI aunque sin mostrar una notable diferencia al modelo anterior “Establecía la necesidad de una re inserción de la economía costarricense en los mercados internacionales, por lo que la asignación óptima de los recursos, la eficiencia en la producción y la competitividad representaban los pilares sobre los que se asentaba” (Villasuso, 2000). Para la mejora de las exportaciones se propone un nuevo patrón agrario llamado “Agricultura de Cambio” que buscó la liberalización del comercio tanto a nivel interno como externo (Botella, 2010).

Asimismo, Elisa Botella afirma que en 1984 el Congreso de Costa Rica aprobó la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, la cual propuso la reducción de desequilibrios mediante la creación de nuevos impuestos y la otorgación de poderes a los gobiernos centralizados con el fin de generar un mayor control del déficit fiscal (Villasuso, 2000). En conjunto a esto se desarrolló un triple incentivo de las exportaciones agrarias no tradicionales (EANTs) que, según Botella (2010, p.6) consistía en primer lugar en la introducción de “un contrato de exportación libre de impuestos para las importaciones de mercancías intermedias. En segundo lugar, se aplicó una exención fiscal, y por último se ratificó definitivamente la aplicación de los CATs.

Esta toma de decisiones en beneficio de la agricultura no tradicional fue complementada con una disminución de los subsidios e incentivos para los pequeños productores de granos básicos. En efecto, como se muestra en la Tabla 2, de 1984 a 1989 las granjas productoras de maíz disminuyó su crecimiento anual en -8,6%, las de frijoles en -20,03% y aquellas granjas de arroz en -45,82% (Botella, 2010).

Tabla 2

Tasa De Crecimiento Anual Compuesto De Los Granos Básicos En Costa Rica.

| Granos Básicos | 1984 | 1989 | Tasa de crecimiento anual compuesta |
|-----------------------|-------------|-------------|--|
| Maíz | 29.000 | 18.500 | -8,6 |
| Frijoles | 26.000 | 8.500 | -20,03 |
| Arroz | 15.000 | 700 | -45,82 |

Elaborado por: Isabela Guerrero, 2019.

Fuente: Botella, 2010.

De acuerdo a Elisa Botella (2010) en base a la Agricultura de Cambio se proporciona un mayor nivel de protección para las actividades ya establecidas y empresas multinacionales mediante la eliminación de las barreras comerciales y de los aranceles para insumos agrarios.

Aquello vino acompañado de medidas de reducción gradual de aranceles, dando inicio a la distribución de cuotas y licencias para obtener una mayor participación de las empresas privadas en la exportación e importación de granos básicos. “El resultado fue un definitivo debilitamiento de la producción y productores de granos básicos, desplazándolos social y económicamente” (Botella, 2010, p.7). Esta estabilización de la crisis vino acompañada de Planes de Ajuste Estructural (PAEs) “En aras de alcanzar ese objetivo, se recurrió a países y organismos internacionales para obtener divisas frescas” (Carvajal, 1993). Así, se trabajó para el crecimiento de los exportadores y productores a gran escala de las EANTs, sin tomar en consideración la necesidad de otorgar incentivos o subsidios en favor de los pequeños productores en su mayoría pobres “La crisis [...] costarricense a principios de los años ochenta, no sólo deterioró las condiciones de vida de la población sino que dio paso a las propuestas de la política económica de los organismos financieros internacionales” (Carvajal, 1993).

Por lo tanto, si bien la política pública creó una perspectiva de cambio a través de la “Agricultura de Cambio”, esta estuvo centrada en el crecimiento de las grandes productoras y las EANTs en lugar de tener un enfoque hacia los productores pobres del país. La asistencia técnica en los años 80 presentó carencias para los pequeños y medianos productores pues

aproximadamente el 80% de ellos necesitaba de extensión agraria y asistencia técnica para competir con aquellas grandes empresas (Villasuso, 2000). A pesar de esto, el Gobierno costarricense disminuyó los gastos en tecnología agraria “a lo largo del período, los gastos del gobierno de Costa Rica en generación y transferencia de tecnología agraria cayeron significativamente” (Botella, 2010, p.7).

Por otro lado, el pilar fundamental de la agenda agraria de los años 90 fue la transformación de los pequeños y medianos productores mediante las EANTs para la inserción de la economía de Costa Rica a nivel internacional. Por esta razón, se promueve el cambio en el uso de la tierra para diversificar los productos más rentables:

Esta idea ha supuesto importantes cambios en el uso de la tierra para promover la diversificación y las producciones más rentables como las nueces de macadamia, el cardamomo, las raíces y tubérculos, los cítricos, las hortalizas, las plantas ornamentales, el marisco y la acuicultura. (Botella, 2010, p.13)

Además, para el año 1990 al 2008, la integración al comercio internacional inició el proceso de interdependencia de Costa Rica con otros países. Primero, se generaron pequeños acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales con la lógica de apertura del comercio. Segundo, se promovió a Costa Rica como atractivo turístico, con un encadenamiento al sector agroexportador, frente a la inversión extranjera. En tercer lugar, se disminuyó la intervención del gobierno en la agricultura mediante la “reconversión productiva” que generó acciones concertadas de desarrollo rural. De esta manera, Costa Rica se integró al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) que promovió la libre circulación de productos y servicios (WTO, 1989).

De acuerdo al SICE (2019) Para el año 2000, se firma el primer acuerdo bilateral con México con exportaciones de aceite de palma africana y otros 40 productos agrícolas. En 2001, se firma el acuerdo de libre comercio con Chile con un arancel cero en los productos costarricenses con excepciones específicas. Por último, Costa Rica llegó a la Unión Europea dentro del sistema general de preferencias y el acuerdo con Estados Unidos (TLC/DR-

CAFTA) que tomó vigencia desde el 2009. “Como resultado, entre 1995 y 2005 los acuerdos de integración bilateral, regional y multilateral han transformado Costa Rica en una economía abierta a tal punto que ha aumentado de manera significativa el comercio de bienes y servicios de un 78 a un 115% de su PIB” (Botella, 2010, p.9).

1.1.3 Consecuencias medioambientales de las reformas económicas en Costa Rica

La serie de cambios agroindustriales desarrollados para impulsar la oferta de exportación de productos al mercado internacional dio como resultado la diversificación de materia prima y alimentos básicos para los consumidores a precios factibles de acceder. Acorde al Constructivismo el cual toma las ideas de Weber, explica que las acciones y situaciones están encadenadas a la historia debido al conocimiento que muestran los antecedentes concretos con una relevancia causal entre el colectivo social, Ruggie denomina a esto el “protocolo narrativo explicativo” (Ruggie, 1992). De esta manera, debido al contexto del patrón de producción aplicado en Costa Rica, las condiciones medioambientales tuvieron un impacto negativo en el ecosistema generando vulnerabilidades para las ruralidades.

Primero en lo que respecta a la situación del uso de la tierra, no se consideró las necesidades perseguidas por la población en actividades sociales, económicas y mucho menos ambientales. Esto se debe a la falta de administración y planificación por parte de Gobiernos Locales sobre la biodiversidad, situaciones geofísicas y los recursos hídricos (PND, 2002). De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Humano - PND (2002) la situación de la que se deriva de que “existe una mala utilización del recurso suelo donde el 45,3 por ciento se encuentra subutilizado, el 26,5 por ciento sobre utilizado y únicamente un 28,2 por ciento se usa adecuadamente” Así, como se observa en la Tabla 3 entre las áreas con más afectación debido a la subutilización del suelo son la Pacífico Central y la Chorotega, en tanto

que la zona de Huétar Norte se ve afectada por el subuso en las tres cuartas partes de su suelo (PND, 2002).

Tabla 3
Uso De La Tierra Por Regiones Según

| Regiones | Uso adecuado | % | Subuso | % | Sobreuso | % | Total |
|-------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|---------------------|
| Central | 310.232,70 | 36,3 | 300.915,30 | 35,2 | 242.651,30 | 28,5 | 853.779,80 |
| Chorotega | 170.486,60 | 16,9 | 450.341,00 | 44,6 | 388.341,00 | 38,5 | 1.009.168,90 |
| Atlántica | 499.711,70 | 54,9 | 310.439,00 | 34,1 | 99.943,10 | 11 | 910.093,80 |
| Huétar Norte | 130.953,20 | 13,5 | 651.883,80 | 67,2 | 187.605,20 | 19,3 | 970.442,20 |
| Pacífico | | | | | | | |
| Central | 65.972,00 | 17,2 | 170.971,70 | 44,6 | 146.498,30 | 38,2 | 383.442,10 |
| Brunca | 241.776,20 | 26,5 | 410.222,70 | 43,9 | 270.674,50 | 29,6 | 913.673,40 |
| Costa Rica | 1.419.132,40 | 28,2 | 2.285.774,30 | 45,3 | 1.335.713,40 | 26,5 | 5.040.620,20 |

Elaborado por: Isabela Guerrero (2019)

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2002.

Por otro lado, se presenta el caso de la cuenca del río Grande de Tárcoles ubicada en la vertiente del Pacífico “Su área de drenaje de 2,121 km² representa solamente el 4% del territorio costarricense; no obstante, alberga 1.9 millones de habitantes, el 60% de la población total del país, y se estima que la población dentro de la cuenca aumentará en 0.5 millones para el 2005” (PND, 2002). Además, esta zona es considerada como una zona de gran concentración económica pues “en esta cuenca se encuentra por lo menos el 85% de las industrias, el comercio y los servicios de Costa Rica. Además, en ese espacio territorial se procesa entre el 60% y el 70% del café de ese país” (Proyecto Estado de la Nación, 1999, P.114).

Así, la densidad demográfica y económica presentes en esta cuenca generaron presión del recurso hídrico. Las actividades económicas, la utilización de las aguas superficiales como albergadoras de residuos industriales, agroindustriales y domésticas pusieron en peligro la calidad y las fuentes subterráneas de la zona. “Los beneficios de café representan la principal fuente de contaminación orgánica (45%), seguidos por las industrias (31%) y las aguas negras domésticas (24%)” (Proyecto Estado de la Nación, 1999, P.114).

Por esta razón, varios empresarios han empezado un cambio en los procesos para disminuir el uso excesivo del agua. Sin embargo, los cultivos de granos, la caña de azúcar y el café presentan un creciente uso de las fuentes de la cuenca del río Grande de Tárcoles. A esto se agrega la falta de control de desechos y la poca supervisión de los mismos por parte del Gobierno de Costa Rica, lo que aumenta sustancialmente la contaminación de las fuentes hídricas debido a la administración ineficaz de los residuos líquidos y sólidos. (Proyecto Estado de la Nación, 1999, P.115)

Con respecto al manejo de residuos sanitarios, para el año 1999 no existían todavía plantas de tratamiento por lo que las aguas servidas de la población eran vertidas directamente en las zonas fluviales del río Grande de Tárcoles. Se obvió por completo temas sanitarios y de contaminación física, química y biológica, lo que dio como resultado la propagación de enfermedades en la región como cólera, agotamiento del oxígeno del aire, extinción de especies acuáticas e identificación de agroquímicos en el agua. De acuerdo al Proyecto Estado de la Nación (1999) las principales fuentes contaminantes presentes en el agua son: “a) metales pesados en algunos cauces, b) altas densidades de coliformes fecales y c) grandes cantidades de sólidos en suspensión y sedimentables, producto de la erosión de los suelos.

Además, en el aspecto del recurso forestal se señala una pérdida de la cobertura de los bosques en los últimos 20 años debido al uso de estos para fines ganaderos y agrícolas “La falta de control y regulación en la década de los sesenta provocó un acelerado proceso de deforestación” (Villasuso, 2000). De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (2002) “La pérdida de la cobertura forestal promedio anual comparable en el período 1986/87-1996/97 fue de 164.485 hectáreas (has.), que equivalen a 16.400 has.anuales, mientras que la tasa de recuperación se estimó en 126.772 has., o sea unas 13.000 has.anuales”. De 1986 a 1997 se evidencia la regeneración de los bosques y un aumento de cobertura de la fauna en varias

zonas del país, a pesar de esto queda en duda la recuperación de la calidad del bosque en términos de biodiversidad. Las zonas con especial afectación son la cuenca del Río Chirripo y la Península de Osa, lugares en donde se evidencia la fragmentación e inminente disolución de los ecosistemas. “Se tiene conocimiento de 103 especies de fauna silvestre y 45 de árboles maderables en peligro de extinción” (PND, 2002).

Finalmente, en las zonas urbanas se identificó que el rápido crecimiento demográfico generó un desorden territorial por la falta de infraestructura, es decir por la inadecuada prestación de servicios básicos, la contaminación de los ríos, la inexistente estructuración de planes reguladores de la ciudad, la poca previsibilidad del uso de los recursos ambientales, la contaminación del aire junto a la desaparición de la biodiversidad y la falta de manejo de desechos sólidos (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

1.1.4 Efecto de la política agrícola sobre los pequeños productores en Costa Rica

De acuerdo a la CEPAL (2009) la pobreza rural representa un 20% en la población de Costa Rica. Se trata de una pobreza definida no solo en términos económicos, pero también en términos de bajos niveles de seguridad alimentaria, escasos conocimientos de nutrición, degradación continua medioambiental, altos niveles de toxicidad en las prácticas de abono, inexistentes niveles de servicios educativos y sanitarios, ausencia de infraestructura y bajas oportunidades de empleo.

A partir de 1980 hasta 2008, el gobierno de Costa Rica promovió la inserción de los pobres rurales a la economía mediante su política estatal agraria. Esta buscaba afianzar el acceso de este grupo de la sociedad a la tecnología, el crédito, la tierra y por lo tanto, al mercado. A pesar de esto, las barreras estructurales tales que la inexistencia de políticas específicas sobre el acceso a recursos impidieron un desarrollo integral de aquellas personas

que no cuentan con las necesidades básicas de la mayoría de la población (Botella, 2010, p. 28).

Si bien el modelo tuvo un enfoque específico en el desarrollo de las EANTs, el cual estuvo dirigido a la producción familiar a pequeña escala mediante el acceso a la tierra, créditos y tecnología. Este estuvo concentrado en el Valle Central en donde gracias al rápido aumento urbano y agroindustrial se desarrolló infraestructura y se generó un proceso de modernidad. Sin embargo, el modelo también provocó tensiones para aquellas zonas rurales más alejadas pues los pequeños productores carecían de acceso a los avances tecnológicos y recursos financieros otorgados (Villasuso, 2000). Según las estadísticas del INEC (2006) las zonas con los mayores índices de cobertura de necesidades básicas son rurales, es decir cuentan con poca densidad poblacional y escasa infraestructura o en malas condiciones.

Tabla 4
Distritos con Mayores Porcentajes de las Necesidades Básicas Insatisfechas

| 1984 | | 2000 | |
|-------------------------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|
| Distrito | Porcentaje | Distrito | Porcentaje |
| Caño Negro, Chiles | 98,1 | Chángueña, Buenos Aires | 97,3 |
| San José (Pizote), Upala | 94,6 | Cureña, Sarapiquí | 97,1 |
| Colinas, Buenos Aires | 93,4 | Dos Ríos, Upala | 96,8 |
| Potrero Grande, Buenos Aires | 93,3 | Llanuras de Jaspar, Sarapiquí | 95,9 |
| Buenavista, Guatuso | 92,8 | Yoallillal, Upala | 92,9 |
| Boruca, Buenos Aires | 92,3 | Pilas, Buenos Aires | 89,2 |
| Pilas, Buenos Aires | 91,9 | Sierpe, Osa | 87,7 |
| San Juan de Mata, Turrubares | 91,2 | Sabanilla, Acosta | 86,2 |
| San Jorge, Los Chiles | 90,3 | Delicias, Upala | 86,1 |
| Zapotal, San Ramón | 89,9 | San José (Pizote), Upala | 84,2 |
| Yoallillal, Upala | 89,2 | Río Nuevo, Pérez Zeledón | 82,8 |
| Sabanilla, Acosta | 88,9 | Boruca, Buenos Aires | 82,6 |
| Savegre, Aguirre | 88,9 | Potrero Grande, Buenos Aires | 82,4 |
| Cangrejal, Acosta | 88,7 | Caño Negro, Chiles | 82,2 |

Elaborado por: Isabela Guerrero (2019)
Fuente: INEC, 2006.

Se trata de las provincias de Heredia y Guanacaste las que presentan mayor grado de vulnerabilidad externa y en donde el modelo agrario tuvo una capacidad de acercamiento inaccesible para los pobladores. “La mayoría de estos distritos están bastante alejados del

Valle Central incluso en regiones limítrofes con Nicaragua y Panamá donde los niveles educativos son muy precarios” (Botella, 2010, p. 28).

En lo que concierne a la seguridad alimentaria nacional, existió una evidente dependencia de la población a los granos básicos mientras que la producción de los cultivos no tradicionales era exportada en su totalidad (FAO, 2006). Este aspecto no estuvo contemplado en el desarrollo del modelo agrario pues tuvo un enfoque especial en el sector privado exportador “Según el Plan Nacional de Alimentos si los socios comerciales de Costa Rica dejaran de adquirir las exportaciones agrarias del país, este se enfrentaría a una posición de total vulnerabilidad” (Botella, 2010, p.30).

Por este motivo, el sector privado contaba con un extenso apoyo gubernamental, aquello que tuvo efectos colaterales sobre la pequeña producción familiar. Inicialmente, el modelo agrario promovió la productividad de las EANTs mediante la implementación del Programa Alimentario PL-481 de los Estados Unidos

El programa alimentario de los Estados Unidos PL-480 US implementado en Costa Rica entre 1982 y 1987, donó cantidades masivas de trigo, maíz y arroz que en total representaban 117 millones de \$ americanos 31 reduciendo de manera significativa la producción local de maíz y los precios del mismo. (Botella, 2010, p.31)

Además, el modelo agrario generó inconvenientes con respecto al manejo de la tierra debido a que la mayoría de ellos no eran propietarios de las tierras en donde realizaban sus cultivos, es decir los pequeños productores arrendaban la tierra o de una manera más simple se trataban de asentamientos ilegales (Villasuso, 2000).

Estos problemas unidos a otros recortes del gasto público disponible para el sector agrario, apoyo y crédito para los agricultores familiares tuvieron un fuerte impacto sobre la producción de granos básicos que entre 1985 y 1995 experimentó una disminución del 45% de la tierra cultivada y una reducción del 40% de los niveles totales de producción. (Botella, 2010, p.31)

Para el año 2007, Costa Rica presentó un cultivo del 50% del arroz, el 22% del maíz y el 23% de los frijoles consumidos en el país. En efecto, la producción doméstica para el consumo nacional de granos básicos continúa decreciendo mientras que los costos de producción y comercialización aumentan progresivamente.

Adicionalmente, las reformas agrarias provocaron de manera indirecta la degradación de la calidad de los recursos naturales utilizados en la agricultura. Esto se debe a la falta de recursos económicos para acceder a tecnología e información para trabajar eficientemente la tierra y también a la fluctuación de precios de los agroquímicos que muestran tendencia a aumentar debido a que se tratan de productos importados. (Sáenz, 2002). De esta manera, los pequeños productores sustituían los fertilizantes con la extracción directa de los nutrientes de la tierra o mediante la deforestación del bosque en búsqueda de suelo nuevo para cultivada. Así, los productores pobres sufren de exclusión económica y pobreza vista desde la falta de insumos y productos presentes en la globalización (Sáenz, 2002).

1.2 Estado de la identidad política en Costa Rica

Se presenta un estudio del giro de la identidad política en Costa Rica a través de los elementos que la conforman. Es por esto que se detalla el nivel de aceptación institucional y democrática, el rol de los actores políticos públicos-privados y los partidos políticos los que permiten generar un entendimiento general sobre la administración pública para la unificación de la sociedad del país.

1.2.1 Estado institucional y democrático en Costa Rica

El Constructivismo de las Relaciones Internacionales, estudia de una manera específica la conciencia humana y su rol en la vida internacional. Los constructivistas explican que la estructura del sistema genera un espacio en el que factores ideacionales que emanan de la capacidad humana tales que el conocimiento compartido, recursos materiales y

prácticas generan un cambio de identidad política (Ruggie, 1992). Esto significa que la estructura social de las ideas se encuentra en su intersubjetividad del conocimiento compartido. Adicionalmente, la estructuras sociales se encuentran adheridas a las prácticas, lo que evidencia su objetividad e importancia en el mundo real (Wendt, 1997). Por este motivo, a continuación se expone el funcionamiento de la estructura para la interacción de los poderes, así que de los actores políticos con la sociedad de Costa Rica.

Para empezar, a partir del año 1999 el Poder Ejecutivo mostró desequilibrio debido a problemas de representatividad y pobre manejo gubernamental nativo. En base al Proceso de Concentración Nacional de 1998 se abre el debate a temas nacionales como la inversión a sectores sociales, la participación social y política, el manejo de activos estatales; sin embargo, los resultados mostraron disparidad. Por ejemplo, en búsqueda de consensos con la población se abre el dialogo en el caso de la Ley de Protección al Trabajador mediante consultas sociales repetidas. Esto demuestra un avance en términos de derechos para los desprotegidos pero “En sentido contrario, la Ley ha recibido críticas, tanto por las limitaciones que impone para el retiro de los recursos por parte de los trabajadores, como por considerarse que la administración privada de los fondos debilitará a la CCSS” (Proyecto Estado de la Nación, 2000, p.249).

Los problemas con respecto al manejo político del sector agrícola también estuvieron presentes durante este periodo. El Poder Ejecutivo encaró problemas que iban en aumento debido a la insatisfacción de los productores de la papa, los frijoles y el arroz. De acuerdo al Ministerio de Agricultura y Ganadería (1999) existió una serie de enfrentamientos con los productores a pesar de los esfuerzos por aumentar los recursos crediticios y la movilización de recursos para los procesos de reconversión productiva del país. Del lado de los productores, estos reclamaban la falta de accesibilidad a los créditos y reclamaron la baja de aranceles así como la importación de arroz que afectaba directamente en los precios. “En

noviembre de 1999, los arroceros bloquearon varias carreteras. Este hecho generó un fuerte desgaste político para el Poder Ejecutivo” (Proyecto Estado de la Nación, 2000, p.249).

En lo que respecta al Poder Judicial, a partir de 1999 se marca un proceso de modernización de la administración de la justicia. Es decir, se trabajó en los procesos de transparencia y de definición de la acción penal al establecer los delitos y contravenciones que se llevarían a los tribunales. Sin embargo, a nivel institucional esto no era aplicado pues existía la verticalidad del gobierno dentro del Poder Judicial lo que causaba la dependencia y la falta de democracia dentro del sistema. De esta manera, se buscó una serie de cambios tales que: la división entre los sectores administrativos y de la judicatura mediante un Consejo General del Poder Judicial, la creación de un Tribunal Disciplinario, la separación del Ministerio Público del Poder Judicial, la transformación de la Sala Constitucional a un Tribunal Constitucional independiente y la aprobación de una reforma que le otorgue un nivel constitucional (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Por otra parte, en los dos últimos años la creación de los “mega despachos” del Segundo Circuito Judicial generó reacciones negativas de algunos litigantes y usuarios del Poder Judicial, quienes consideran que se trata de un conglomerado de despachos masivo e impersonal, de difícil acceso para las y los ciudadanos. (Proyecto Estado de la Nación, 2000, p.253)

En cuanto al Parlamento, este cumplía la función de la actividad legislativa sin tomar en cuenta la función de control político institucional o la de servir como foro para la participación de la ciudadanía. “En Costa Rica, la actividad de la Asamblea Legislativa se ha centrado esencialmente en la primera función, la legislativa” (Proyecto Estado de la Nación, 2000, p.256). Se evidencia una total fragmentación de los Poderes pues no es hasta este periodo cuando los partidos políticos mayoritarios desarrollan un ambiente de cooperación política. Por otro lado, se evidencia la debilidad del control político pues si bien la Constitución Política establece la obligación de presentar informes laborales a las instituciones públicas sin embargo “En 1999, la Secretaría del Directorio de la Asamblea

Legislativa recibió únicamente 24 memorias anuales de ministerios e instituciones, es decir, un 10% de las entidades públicas registradas por MIDEPLAN” (Proyecto Estado de la Nación, 2000, p.259).

Para el año 2011, se presenta un declive de la confianza de la ciudadanía a las instituciones gubernamentales y a la democracia. De acuerdo al Proyecto de Estado de la Nación (2012) el apoyo al sistema político presentó su nivel más bajo desde 1978 en la primera medición de adhesión a la cultura política:

Esta caída profundiza una tendencia de largo plazo que muestra un declive en el apoyo al sistema, y que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales, escándalos de corrupción y menores niveles de participación política. (Proyecto Estado de la Nación, 2012 p.76)

Por otro lado, a pesar del fortalecimiento del Poder Judicial a través de mejoras en el proceso de productividad y complementación de reformas de tipo organizativo; la imagen política se vio deteriorada pues durante el periodo del 2011 se presentaron al menos tres casos políticos de conflicto de intereses, fuga de un borrador del fallo en el caso de una minería y vulneración de autonomía de la Fiscalía General. Estos acontecimientos generaron polémica en la opinión pública, afectando a la imagen y legitimidad del Poder Judicial. (Proyecto Estado de la Nación, 2012).

1.2.2 Desempeño de los actores políticos públicos y privados

La conciencia ambiental impulsada por las universidades públicas nacionales, las organizaciones no gubernamentales y los aportes científicos generó avances en los círculos cercanos de influencia en asuntos de conservación de bosques, reforestación, preservación de la flora y fauna, la creación de unidades de investigación y la planificación de políticas públicas.

De acuerdo al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), (Costa Rica, 2017, p.28) se afirma que “En el período comprendido entre los años 1994 y 2009 se formaron en el país 82 ONGs orientadas hacia la conservación ambiental, todas ellas influyentes en mayor y menor grado y en diferentes temas a la creación de una conciencia ambiental en el país”. Estas organizaciones mantienen una gran influencia en esferas institucionales, sociales, económicas, culturales y académicas de la nación. Además, cuentan con influencia internacional lo que permite su avance en la conservación y manejo de la biodiversidad marítima y terrestre, la preservación de la fauna in situ y ex situ. Esto se lo realiza mediante la formación de las Áreas Silvestres Protegidas para fortalecimiento, protección y regeneración de las zonas vulneradas (Costa Rica, 2017, p.28).

Así, se inicia un proceso de mayor alcance a través de la integración de actores locales, académicos, científicos y personalidades con un orden ideológico similar. Todos los actores se mostraron comprometidos con la generación de conciencia ambiental permitiendo el desarrollo y acumulación de capital humano con altos índices de influencia a nivel nacional e internacional. Así, “El efecto sobre la formación de la conciencia ambiental de los costarricenses ha sido significativo. Y así también lo ha sido su influencia sobre la formación de la política pública” (Costa Rica, 2017, p.28). Es por este motivo, que a nivel político se constata los beneficios de las instituciones que promulgan la conservación ecológica y los integran para el desarrollo de legislación ambiental y la planificación de una agenda verde.

De esta manera, se destaca el Instituto de Biodiversidad (INBIO), vigente desde 1989 con el objetivo de rescatar y disipar una conciencia ambiental real sobre la valía de la biodiversidad nacional para alcanzar mejores niveles de conservación y de esta forma implementar una calidad de vida alternativa para los ciudadanos. Por ejemplo en línea a estos objetivos, la fundación crea un Bioparque que promueve la bio alfabetización “Este parque

ecológico ha ofrecido una introducción de toda Costa Rica en un sólo lugar, mediante una experiencia interactiva con la riqueza natural del país” (Costa Rica, 2017, p.29).

En temas de promoción del manejo consiente de la biodiversidad marina se observa a las Fundación KETO y a la Asociación de Restauración Costera la cual “ayuda a conservar y restaurarla biodiversidad en los ecosistemas costeros de dominio público como lo son: áreas silvestres protegidas costeras, zona marítima terrestre, manglares, ríos y humedales” (Costa Rica, 2017, p.28). Asimismo, la Federación Costarricense de Pesca (FECOP) plantea propuestas y alternativas políticas, institucionales y ambientales para la regulación y control del recurso pesquero nacional para su recuperación y sostenibilidad (Costa Rica, 2017, p.29).

Según Costa Rica (2017, p.34) la empresa privada también tiene su influencia en el desarrollo de la conciencia ambiental de Costa Rica pues a partir de 2005, incursiona en el tema ambiental a través del Programa de Reciclaje promovido por la Cooperativa Dos Pinos, la cual busca la recolección de envases en los centros educativos y municipalidades que luego son procesados en la planta de la empresa. Además, en el año 2007 se promueve la purificación del Río Tárcoles por la empresa Bridgestone mediante la recolección y reutilización de llantas en desuso. En el mismo año, se crea el Programa “Producido por Nosotros” para la reducción de gases de efecto invernadero de la Universidad Earth. De acuerdo a Costa Rica (2017, p.34) se plantea una alternativa de consumo “mediante la formación empresarial, la sostenibilidad institucional y la generación de un impacto ambiental positivo en las comunidades circunvecinas del centro de estudios” a través de la pequeña producción de alimentos sanos alineados a los sistemas de comercialización actuales.

1.2.3 Representación ambiental por parte de partidos políticos

A continuación, se presentan los partidos políticos como actores centrales de la democracia. En el mes de febrero de 2014, se inscribieron 14 partidos nacionales con candidatos presidenciales y listas de diputados de las provincias de Costa Rica. De acuerdo a Proyecto Estado de la Nación (2013, p.281) “De los partidos de alcance nacional, ocho participaron en 2010 y se mantienen vigentes para el presente proceso electoral; los seis restantes se inscribieron por primera vez para los comicios de 2014”.

Tabla 5
Densidad Organizativa de la Sociedad Civil Según Provincia

| Densidad organizativa de la sociedad civil según provincia (organizaciones por cada 10.000 habitantes) | | | | | | | |
|---|-----------------------|------------|------------------------|-------------------------|--------------|---------------------|----------------|
| Provincia | Densidad organizativa | | | | | Total por provincia | Densidad total |
| | Asociaciones civiles | Sindicatos | Cooperativas comunales | Asociaciones solidarias | Asociaciones | | |
| Alajuela | 22,0 | 1,3 | 1,9 | 6,9 | 2,9 | 2.392 | 35,0 |
| Cartago | 21,6 | 1,0 | 1,9 | 4,1 | 3,4 | 1.364 | 32,0 |
| Guanacaste | 28,0 | 1,6 | 2,9 | 6,8 | 1,7 | 1.139 | 41,0 |
| Heredia | 21,4 | 0,7 | 1,4 | 3,4 | 5,7 | 1.125 | 32,4 |
| Limón | 21,8 | 2,0 | 2,3 | 4,1 | 7,2 | 1.319 | 37,3 |
| Puntarenas | 32,6 | 2,6 | 4,5 | 4,4 | 2,2 | 1.697 | 46,2 |
| San José | 38,7 | 2,7 | 2,8 | 3,0 | 8,9 | 7.871 | 56,1 |
| TOTAL | 29,4 | 1,9 | 2,5 | 4,4 | 5,6 | 16.907 | 43,8 |

Elaborado por: Isabela Guerrero (2019)
Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2013.

Estos deben cumplir con tres funciones básicas: la socialización de la estructura y formación política, la agregación de intereses de la población y grupos sociales; y la organización de campañas electorales para que los líderes puedan subir al poder para ejecutar el proyecto político-partidario previamente definido. Así, en Costa Rica por lo general los partidos políticos que cuentan con recursos económicos, simbólicos y físicos logran cumplir por completo las tres funciones básicas. Además es usual que estos utilicen sus estructuras y promuevan la movilización de su gente durante el periodo electoral. Una vez finalizadas las

elecciones los partidos políticos entran en la etapa de hibernación pues contraen su funcionamiento al mínimo o se desactiva hasta la siguiente etapa electoral. (Proyecto Estado de la Nación, 2013, p.282)

En cuanto al espacio de congresos ideológicos este no es tomado como importante. “El PRC no convoca a congresos ideológicos en forma regular, y el PASE no define en sus estatutos la periodicidad con que estos deben llevarse a cabo. Los demás partidos sí realizan congresos: el PAP y el PLN cada dos años, el PAC, el FA y el ML cada cuatro años, y el PUSC cada diez años” (Proyecto Estado de la Nación, 2013, p.282). Por otro lado, la relación de los partidos políticos con los sectores sociales es informal pues faltan registros de militancia y de mecanismos que permitan mantener la operación del partido fuera de la época electoral.

La organización de los partidos políticos de Costa Rica está basados en la estructura mínima del Código Electoral. Se constituye por las asambleas como su principal órgano conformado por militantes a nivel nacional los cuales toman las decisiones del partido en cada nivel territorial al que representen. A continuación se crean asambleas provinciales con su respectivo Comité Ejecutivo y una Fiscalía por provincia. De esta manera las asambleas se asocian para formar la Asamblea Nacional en la cual se crea un Tribunal para las elecciones internas, uno de alzada y otro de ética con la finalidad de legitimar y fiscalizar los procesos entre los organismos alrededor del país (Proyecto Estado de la Nación, 2013, p.283).

Por otro lado, la ideología de los partidos políticos los resultados del Proyecto de la Nación (2013) arrojan que la mayoría de los partidos muestran un compromiso con los principios generales o el fortalecimiento de derechos humanos. Como se muestra en la Tabla 6 la mayoría de los partidos se afilian con valores de solidaridad, bien común e igualdad.

Tabla 6
Partidos Nacionales Inscritos en las Elecciones De 2014

| | |
|---|-----------------------------|
| Competieron en 2010 y lo harán en 2014 | Accesibilidad sin exclusión |
| | Acción Ciudadana |
| | Alianza Patriótica |
| | Frente Amplio |
| | Liberación Nacional |
| | Movimiento Libertario |
| | Renovación Costarricense |
| Inactivos en 2014 | Unidad Social Cristiana |
| | Integración Nacional |
| Nuevos partidos en 2014 | Unión Nacional |
| | Restauración Nacional |
| | Centro Democrático y Social |

Elaborado por: Isabela Guerrero (2019)
 Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2013.

Sin embargo, no existe una alineación clara de los partidos a la derecha que promueve el liberalismo o la izquierda con una modalidad socialista. Así, de acuerdo a Proyecto Estado de la Nación (2013) a pesar de que algunos partidos se autodefinen de izquierda (Partido de los Trabajadores y el Frente Amplio) y de derecha (Movimiento Libertario); “la mayoría de las organizaciones, incluido el Libertario, no encajan fácilmente en una escala izquierda-derecha, pues sus principios ideológicos y programas de gobierno no se pronuncian explícitamente al respecto y sus simpatizantes tienden a definirse cercanos al “centro” político” (Proyecto Estado de la Nación, 2013, p.298).

Adicionalmente, se evidencia que el partido que tiene como propuesta principal la preservación, conservación y aprovechamiento sostenible de la naturaleza es el Partido Acción Ciudadana (PAC) la que además persigue la participación ciudadana, la equidad de género, la transparencia y la rendición de cuentas.

Tabla 7
Principios y Objetivos Comunes Citados en los Estatutos de los Partidos

| Principios y objetivos | Partidos |
|--|-----------------|
| Principios | |
| Solidaridad | PUSC, ML |
| Libertad | PUSC, ML, PRC |
| Dignidad humana | PUSC, ML, PLN |
| Bien común/público | PAC, PLN |
| Objetivos | |
| Justicia social | PUSC |
| Paz | PUSC, PLN |
| Protección de la naturaleza | PUSC |
| Educación | PRC |
| Reconocimiento y defensa de la propiedad privada | PLN, ML |
| Derechos humanos | PLN, ML |
| Combate de la corrupción | PAC, FA |

Elaborado por: Isabela Guerrero (2019)

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2013.

Su organización contiene un estatuto claro y estructuras de acción definidos. El programa de gobierno se basa en la productividad y empleo así que en la desigualdad y lucha contra la pobreza. “Se propuso recuperar y potenciar las capacidades técnicas y políticas del Estado (políticas de seguridad alimentaria y de apoyo a sectores agropecuarios y pesqueros) para generar más actividad económica y complementar el protagonismo del sector privado” (Proyecto Estado de la Nación, 2013, p.310).

1.3 Reestructuración social costarricense

Después de conocer las transformaciones económicas a las que Costa Rica estuvo expuesto y el contexto socio-ambiental que resulto de ello. Se procede a estudiar las brechas sociales que permitieron la unificación de la sociedad para comprender la influencia de este elemento en el giro de la identidad política.

1.3.1 Brechas en la sociedad de Costa Rica

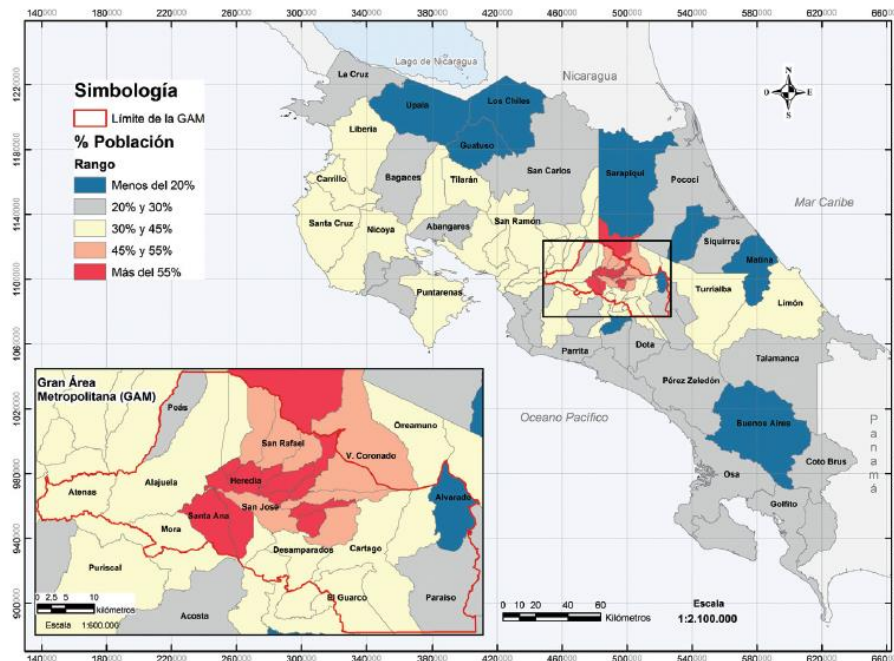
Para el año 2010, la relevancia otorgada a los hogares de los obreros y agricultores en transferencias y asistencia del Estado fue significativa. La finalidad de estas decisiones es que los ciudadanos con ingresos bajos alcancen un ingreso digno “los ingresos no laborales representaron en promedio casi el 20% de los ingresos totales de los hogares” (Proyecto Estado de la Nación, 2011).

En cuanto a la tenencia de vivienda por clase social, se evidencia que aproximadamente las tres cuartas partes de las viviendas de los grupos de mayores ingresos (clase alta, media-alta, media, empresarios y pequeños propietarios) son propias. Pero, para los grupos pobres el caso es distinto “Para los demás grupos esta proporción se reduce al 66,5%. Aproximadamente el 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas” (Proyecto Estado de la Nación, 2011). Por lo tanto, la desigualdad presente en las viviendas de los pobres cuenta con menores condiciones, es decir falta de servicios básicos o en estados precarios. Así, entre el 30% de los costarricenses viven en esta situación expresando que los esfuerzos del Estados son deficientes.

Para el año 2011, los grupos vulnerables de las zonas rurales de Costa Rica obtuvieron mayor acceso a la educación. “El Censo de Población del 2011 registró una tasa de alfabetización del 97,6% (2,4 puntos porcentuales más que en el Censo del 2000), con mayores aumentos en las personas en desventaja, como los residentes de zonas rurales” (Proyecto Estado de la Nación, 2012, p.50).

A pesar de esto, como se muestra en la Figura 1 la desigualdad territorial en la accesibilidad y el alcance educativo muestran altos índices de concentración de bachilleres y universitarios en la Gran Área Metropolitana (GAM).

Figura 1
Porcentaje de Población de 20 A 64 Años con Estudios Secundarios o Universitarios.



Fuente por: Costa Rica, 2012.

De esta manera el índice de ciudadanos con estudios universitarios es mínimo “solo uno de cada diez habitantes logró entrar a la universidad en los cantones fronterizos del norte, las zonas costeras del Caribe y los cantones de Buenos Aires, León Cortés y Alvarado” (Proyecto Estado de la Nación, 2012, p.50). Así, se evidencia que el perfil de la pobreza se mantiene en las últimas dos décadas concentrándose en la región Central de Costa Rica.

1.3.2 Unificación de la sociedad costarricense

De acuerdo al Constructivismo de las Relaciones Internacionales los actores sociales pueden crear significado mediante la interacción con los otros y el entorno en el que viven. La teoría afirma que el proceso de conocimiento compartido genera perspectivas comunes que permiten la construcción de entendimiento conjunto (Wendt, 1997). Desde una perspectiva de la agencia, las acciones de los Estados afectan al tejido social en el que están incrustados por una lógica de correlatividad y contemporaneidad. Según Wendt (1997), si las interacciones del pasado crearon una estructura en la que el statu quo está dividido, este es

más propenso a que sea regido por el poder y el interés propio. Sin embargo, si las interacciones pasadas crearon una estructura de confianza e identificación mutua, este puede enfrentarse a los depredadores y promover la seguridad colectiva.

A inicios del año 2000, existían 16,907 asociaciones de la sociedad civil inscritas en los registros públicos de Costa Rica. De estas, el 70% corresponde a asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional (12.085), y el restante 30% se distribuye entre sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas y asociaciones de desarrollo comunal” (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Adicionalmente, el 39% son asociaciones comunitarias, el 22% son organizaciones de productores o empresariales o étnicas, el 12% son asociaciones religiosas no católicas y el 8% organizaciones con fines sociales (investigación, cultura, organismos extranjeros. De acuerdo al informe del Proyecto Estado de la Nación (2000, p.278) “El 70% de las 16.907 organizaciones se encuentran activas. No obstante, más del 40% de las asociaciones inscritas en el Registro Nacional no tiene actualizada su personería.”

Se evidencia que en Costa Rica (2000) el nivel de participación ciudadana es bajo. De acuerdo a una encuesta nacional que se realizó en 1999, el 15,7% de la ciudadanía participa en algún tipo de junta barrial. Se denota que los participantes de estas asociaciones son personas de mayor y con bajos niveles de escolaridad. Además, las personas que forman parte de estas asociaciones que muestran mayor organización son aquellas que habitan en las zonas rurales, “particularmente en la zona pacífica (38,2%), la zona sur (37,5%) y zona la norte (34,9%)” (Proyecto Estado de la Nación 2000, p.280).

Para el año 2011, se da un aumento en las protestas de la ciudadanía como cuarto año consecutivo “Se contabilizaron 632 de estas movilizaciones, muy por encima de las cifras registradas en 2010 (340) y 2009 (394)” (Proyecto Estado de la Nación, 2012, p.76). Pues de manera distinta a lo sucedido en las protestas de 1995, 2000 y 2000, durante este periodo la razón para la aglutinación del descontento común no fue solo un elemento si no varios

(Proyecto Estado de la Nación, 2012). Esto quiere decir que, los actores nacionales comienzan a utilizar la movilización social como herramienta para que sus opiniones sean escuchadas por el Gobierno.

A manera de resumen del capítulo, se conoció el proceso histórico, social y ambiental por el que tuvo que pasar Costa Rica los que fungen a manera de antecedentes. Estos elementos, permean en la perspectiva de preocupación sobre la calidad ambiental y el acceso a servicios básicos de los grupos vulnerables de la sociedad a los poderes del Estado por lo que los actores políticos inician un proceso de concientización ecológica que se evidencia en los partidos políticos. Además, se identifica la brecha económica entre las clases sociales para la comprensión del estado de descontento en el que se encontraba la ciudadanía, lo que daría paso a la creación de una identidad de unidad democratizadora y ambiental a través de la participación ciudadana. Por lo tanto, se cumple el primer objetivo el cual busca detallar los elementos clave para el cambio en la identidad política de Costa Rica.

2. CAPITULO II: REESTRUCTURACIÓN DE LA NORMATIVIDAD PARA LA CREACIÓN DE INSTITUCIONALIDAD

2.1 Desarrollo del contexto normativo en el campo ambiental

Desde el constructivismo las ideas expuestas en el capítulo anterior por intencionalidad colectiva generan reglas constitutivas lo que permite que éstas se conviertan en reglas normativas las cuales dan acceso a la creación e introducción de regulaciones en este caso el campo ambiental. A continuación, se detalla el conjunto de legislaciones que dieron paso a la creación del Ministerio de Ambiente y Energía.

2.1.1 Ley de Planificación Nacional N°5525

La Ley N°5525 que se creó en 1974 establece al Sistema Nacional de Planificación como estructura para las labores de programación, sistema presupuestario, ejecución y evaluación. El SNP actúa como un conjunto de procesos articulados en normas y procedimientos de orden político, técnico y administrativo. Aquello permite establecer la forma y los mecanismos de participación en la racionalización de la toma de decisiones, lo cual definirá las políticas de desarrollo y la dirección en la asignación de recursos públicos a nivel nacional, regional y local (Ley N°5525, 1974).

Es importante destacar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como organismo principal:

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida. (Ley N°5525, 1974)

De acuerdo a la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1974) N°5525 la Ley de Planificación Nacional establece un Sistema Nacional de Planificación proponiendo

como objetivos la intensificación en el crecimiento de la producción y la productividad estatal. Así como mejorar la distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado. Por otra parte, en cuanto al contacto con la ciudadanía, el Sistema Nacional de Planificación facilita la participación en cuanto a las alternativas para solucionar los problemas económicos y sociales (Ley N°5525, 1974).

Para cumplir con estas metas, se desempeñarán las funciones de ejecutar estudios técnicos, inventarios, análisis y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas económicas, de distribución del ingreso, el desarrollo social del país, entre otros; formular propuestas de política y planes para desarrollar el sector económico y social; participar activamente en la planificación y adopción de política y planes de desarrollo estatal y; ejecutar la evaluación de forma regular y permanente de los resultados obtenidos de la ejecución de política y planes (Ley N°5525, 1974).

2.1.2 Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084

En 1977 se decreta la creación del Servicio de parques Nacionales dentro del ministerio de Agricultura y Ganadería, el cual estudia las áreas territoriales disponibles para la preservación del ecosistema autóctono y que serán establecidas como parques nacionales. Es decir, la institución persigue el desarrollo y administración de los parques naturales con el fin de conservar el patrimonio de Costa Rica. Sus funciones principales son asesorar al Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG) en la toma de decisiones, ejecutar los programas y proponer planes de coordinación interinstitucional. Con este fin se crea un consejo dentro de la Dirección del MAG que asesore al Poder Ejecutivo en lo relacionado a política de creación, desarrollo y conservación de los parques naturales (Ley N°6084, 1977).

Dentro de la ley queda prohibida la tala de árboles; extracción de productos forestales; la caza y captura de animales silvestres; la pesca deportiva, artesanal e industrial; la

recolección de corales, rocas, minerales y fósiles; la carga de armas de fuego; la realización de cualquier tipo de actividad comercial, agrícola o industrial; entre otras (Ley N°6084, 1977).

2.1.3 Ley General de la Administración Pública N° 6227

Ley General de la Administración Pública N° 6227, del 2 de mayo del 1978, vigente desde hace 37 años en el Ordenamiento Jurídica. Está basada en normas y principios transparentes esto debido a la inconsistencia de la Administración Pública “[...] que anteriormente tanto los administradores como administrados no gozaban de un instrumento con las reglas establecidas; y se permitían arbitrariedades, ineficiencia, y todo tipo de irregularidades en la Administración Pública” (Soto, 2015). Los dos libros que forman parte de esta Ley están basados al derecho sustantivo, el primero se refiere a las reglas para el funcionamiento normal de la Administración. Es decir actúa como un conjunto de reglas que permite al ciudadano saber de manera exacta la organización y entender la manera en la que va a actuar la Administración Pública (Ley N°6227, 1978).

Por su parte, en el segundo libro se desarrolla el procedimiento administrativo, lo que significa que se indica el orden de la actividad seguida por parte de la Administración. “[...] es el ordenamiento de la actividad de la Administración en el trámite de las peticiones de los particulares ante ella para resolverlos o en el trámite de aquéllas decisiones propias de la Administración, tendientes a solucionar posteriormente un problema de la comunidad o de la Administración misma” (Soto, 2015).

Además, se basan en un principio de legalidad, en concordancia con el Artículo 11 de la Constitución Política que señala: “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede” (Soto, 2015). En el cual la Administración Pública está sometida al ordenamiento jurídico, es decir que

únicamente puede realizar actos de servicios públicos en base a la escala jerárquica de la organización. Por lo que en su época fue una ley con visión por lo que vino a transformar el orden de la estructura jurídica y administrativa de Costa Rica (Soto, 2015).

2.1.4 Ley de Regulación del Uso Racional de la Energía No. 7447

La Ley No. 7447 emitida el 3 de noviembre de 1994 tiene como objetivo la consolidación de la participación del Estado en la generación y ejecución del programa de uso racional de la energía. Los mecanismos planteados para alcanzar el uso sostenible de la energía en consideración al medio ambiente son: la necesidad de ejecutar proyectos de uso medido para las empresas de alto consumo. El control sobre los equipos o instalaciones y; el establecimiento de un sistema de plaqueo que permita informar a los usuarios sobre el consumo energético (art. 1). El Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) establece un límite de consumo a través de un programa progresivo vinculante para las empresas privadas que sostengan consumos mayores a 240.000 kilovatios-hora de electricidad por año, es decir 360.000 litros de derivados de petróleo (Ley N° 7447, 1994).

En cuanto a las industrias que fabrican o ensamblan equipo, maquinaria o vehículos consumidores de energía dentro del territorio nacional (art.10); cuya inversión supere el quince por ciento del costo anual de la energía serán acreedores a los incentivos estipulados en la Ley de Promoción al Desarrollo Científico y Tecnológico, al confinamiento del cincuenta por ciento del monto total de la inversión de las medidas de alto costo o en su defecto, a descuentos en la facturación electrónica de derivados del petróleo (Ley N° 7447, 1994).

Las sanciones establecidas por el incumplimiento de la presente Ley son impuestos mediante multas a las empresas que no presenten un programa de uso racional de energía, que no soliciten ayuda técnica del MIRENEM o que no cumplan con las recomendaciones

técnicas. Además, se sancionará a los comerciantes que distribuyan o vendan equipos, maquinaria o vehículos que requieran energía sin la placa de aviso de consumo. En caso de reincidir se duplicará el monto de la última sanción (Ley N° 7447, 1994).

2.1.5 Ley Forestal N° 7575

La estructura organizacional, bajo la función de velar por la protección y fomento de los recursos forestales, establece la Ley Forestal la cual se oficializa en 1996 a través de instituciones (Tabla 1) tales que la Oficina Nacional Forestal (ONF), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), los Consejos Regionales Ambientales y el Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). En cuanto al sector privado se establecen dos organizaciones gremiales: la Cámara Costarricense Forestal (CCF) y la JUANFORCA o Junta Nacional Forestal Campesina (Ley Forestal, 1996).

Bajo el marco legal de la seguridad alimentaria, el MINAE establece como objetivos principales: a) vigilar por la conservación, protección y gestión de los bosques nacionales y áreas forestales privadas y por el aprovechamiento, industrialización y promoción de los recursos forestales en cuanto al uso sostenido de los recursos naturales renovables y; b) Incentivar la creación de empleo y mejorar el nivel de vida de la población rural a través de la introducción efectiva de las actividades silviculturales (art.10) . Sin embargo, se evidencia la inexistencia de los objetivos específicos, el alcance o los principios (Ley N° 7447, 1994).

En cuanto a la financiación se buscó la cooperación al desarrollo a través del acceso a fondos, donaciones que permiten la aplicación de programas de conservación y reforestación. Por otro lado, para la mejora de las anomalías que incentivaban la deforestación se estableció modalidades como el Certificado de Abono Forestal Adelantado (CAFA), el Certificado de Manejo del Bosque Natural (CAFMA) que sirven para el pago de impuestos en el mercado de valores otorgados después de que las instituciones reforestaran los bosques (Ley N° 7447,

1994). Adicionalmente, se creó un Fondo de Desarrollo Forestal para los pequeños-medianos agricultores y un Plan de Manejo Forestal que vigilaba el volumen de extracciones permitidas en las regiones del país. A pesar de los esfuerzos gubernamentales para generar incentivos que combatan la deforestación de los bosques no se logró la efectividad en el manejo óptimo de los recursos y la fuerte carga fiscal se convirtió en innecesaria para el gobierno. (Ley N° 7447, 1994).

Debido al planteamiento de esta nueva problemática el gobierno fijó otro tipo de modalidades que permiten afrontar la deforestación ambiental. Este es el caso de la internacionalización de los certificados, debido a que los beneficios de mantener un área silvestre es beneficiosos para todas las naciones, se inició la venta de los Certified Tradable Offsets para lo que se generó una gran cantidad de información para realizar las transacciones como inventarios de bosques, áreas primarias de conservación y actividades desarrolladas dentro de estos sectores (Villasuso, 2000). Se creó también, la Contraloría Fiscal, el Catastro Forestal y la bolsa forestal para aumentar la participación del sector privado. Se propició la participación directa de las comunidades a través de las municipalidades para la obtención de premisos de extracción. Como última medida, se eliminó los subsidios a la reforestación y se generó el Certificado de Protección del Bosque (CPB) y el Fondo de Desarrollo Forestal (FONAFIFO).

2.1.6 Ley de Biodiversidad N° 7788

El proyecto de ley de Biodiversidad inicia en 1996, tras la solicitud de Asesoría Técnica a la Unión Mundial para la Naturaleza-Mesoamérica (UICN-Mesoamérica), siendo aprobado el 23 de abril por 41 diputados de la Asamblea Legislativa. La Ley tiene como objeto (art. 1) la conservación de la biodiversidad en conjunto con el usos sostenido de los

recursos naturales para que los beneficios de los mismos sean distribuidos de una manera equitativa (Ley N°7788, 1998).

Las bases de la Ley se encuentran en el concepto de Diversidad Biológica que establece a la biodiversidad tal que la: “Variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, ya sea que se encuentren en ecosistemas terrestres, aéreos, marinos, acuáticos [...]. Comprende la diversidad dentro de cada especie, así como entre las especies y los ecosistemas de los que forma parte.” (art 7.7). Por otro lado, sus cimientos éticos se encuentran en el primer tratado internacional sobre ambiente denominado Convenio de Diversidad Biológica, en el que se evidencian valores de solidaridad, equidad y justicia. Por tanto, Costa Rica como Estado soberano ejerce la aplicación de la ley sobre los elementos de dominio público, procesos y actividades relacionados con lo biodiverso; con el fin de definir políticas para el uso y la conservación de los ecosistemas (Ley N°7788, 1998).

De acuerdo al objetivo de promover la participación activa de todos los sectores la Ley de Biodiversidad (1998) incluye la participación del sector campesino, indígena, privado, académico y científico es fundamental para la administración y la gestión de la biodiversidad. Por este motivo, la ley establece que cada sector debe enviar un representante para conformar una Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad, también denominado CONAGEBIO (art. 14). Además, se conforma el Consejo Nacional de Áreas de Conservación para preservar las 12 áreas protegidas (Ley N°7788, 1998).

Las herramientas para poder cumplir los objetivos establecidos de planificación, educación y gestión efectiva se proponen instrumentos como la educación (art. 86), el conocimiento (art. 89), los incentivos (art. 98, 100, 102 y 104), las tecnologías (art. 90 y 91). Sin embargo, tener acceso a los recursos genéticos y bioquímicos se necesita el consentimiento previamente informado (art. 7) con el fin de reconocer el derecho a la objeción cultural (art. 66) la que reconoce el derecho de las comunidades a oponerse al

acceso a sus propios recursos bajo motivos económicos, sociales, espirituales o de otro tipo (Ley N°7788, 1998).

2.2 Creación del marco institucional medioambiental en Costa Rica

Este apartado está dedicado a la comprensión del marco institucional basado en el marco legal ambiental de Costa Rica, que permitirá la aplicación del instrumento de política pública. Se destaca la transformación a lo largo del tiempo que finalmente para fines de esta disertación pasaría a ser el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, institución que aplicará el Programa de Gestión Ambiental Institucional analizado en el III capítulo.

2.2.1 Marco institucional del MINAE

2.2.1.1 Historia del MINAE.

A través del Decreto Ejecutivo No. 30 131, la fundación del Servicio Meteorológico Nacional en 1888, actualmente denominado Instituto Meteorológico Nacional, marca el inicio de la creación del Ministerio de Ambiente y Energía o también denominado MINAE. A continuación en 1980 se crea el Ministerio de Energía y Minas, también denominado NEM, que dos años después por una reestructuración del Poder Ejecutivo pasa a ser llamado Ministerio de Industrias, Energía y Minas o MIEM. Para el año 1988, se convierte en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas o MIRENEM pues se añaden temas de flora, fauna silvestre, bosques, áreas silvestres protegidas y meteorología además de pasar a formar parte del área de industrias en el Ministerio de Comercio y Economía (MINAE, 2019).

La segunda fase de reestructuración sigue tras la aprobación del Tribunal de Servicio Civil y de MIDEPLAN mediante la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 para transformarse

de allí en adelante en el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) incorporando materia ambiental. De esta manera se incluyen organismos destinados al control y administración ambiental en la nación. “Aparecen así el Consejo Nacional Ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Contralor Ambiental, el Tribunal Ambiental Administrativo, y los Consejos Regionales Ambientales” (MINAE, 2019).

Es importante señalar que los procesos seguidos por el Ministerio fueron el resultado de modificaciones históricas de materia política-administrativa y económica-social por lo que se evidencia la estructura a lo largo del tiempo. Debido a la larga trayectoria y desarrollo de la agencia, el sector ambiental se ha convertido en uno de los más relevantes para la creación del plan de desarrollo nacional. De esta manera “Gracias al trabajo realizado por este ministerio, Costa Rica se encuentra hoy entre los primeros puestos del Índice Mundial de Desempeño Ambiental y es reconocido a nivel mundial por sus esfuerzos en pro de la conservación y del desarrollo sostenible” (MINAE, 2019).

2.2.1.2 Contexto normativo.

La Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente y Energía, N° 7152 del 5 de junio de 1990, establece que el Ministerio de Industria, Energía y Minas se convierte en el Ministerio de Ambiente y Energía, el cual se encargará del sector de Energía, Minas y Recursos Naturales. Las funciones que debe llevar a cabo son las de planificar, formular y ejecutar políticas en el tema de recursos naturales y protección ambiental del Gobierno de Costa Rica. Además, fomenta el desarrollo del medio ambiente, promueve y administra la legislación sobre uso medido de los recursos naturales y conservación. Resalta la función de dirigir normas y regulaciones, de carácter vinculante, para la conservación y uso racional del medio ambiente a través de decretos ejecutivos (SCIJ, 1990).

Con la finalidad de cumplir las funciones propuestas en esta ley, de acuerdo al Artículo 4 el MINAE se integra por “la Dirección de Energía, la Dirección de Geología y Minas, la Dirección General Forestal, la Dirección General [...] y el Servicio de Parques Nacionales; asimismo, tendrá adscrito al Instituto Meteorológico Nacional, con jerarquía de Dirección General” (SCIJ, 1990).

2.2.2 Reconversión del MINAE a MINAET

Con el fin de cumplir los objetivos de la presente disertación, se utilizará el tercer momento de institucionalización del MINAE en el que se transforma en MINAET, añadiendo el elemento de las telecomunicaciones para realizar estudios, análisis e inventarios que permitan incorporar las comunicaciones en la planificación y manejo de las políticas públicas ambientales en beneficio de la sociedad.

Tras la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, la cual establece la planeación, administración y evaluación de los servicios de comunicaciones inalámbricas, radiodifusión sonora y televisiva; se busca extender las funciones del MINAE a través del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones No. 34765, esta institución se convierte en junio de 2010 en el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones o MINAET (Ley N°8642, 2008).

El Reglamento No. 34765 (2008) señala en el Artículo 1 “establecer el ámbito y los mecanismos de regulación de las telecomunicaciones, que comprende el uso y la explotación de las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones”. La Ley de Telecomunicaciones está sujeta a la jurisdicción de Costa Rica, personas físicas o jurídicas, sean nacionales o extranjeras que presten servicios de telecomunicaciones o que operen redes dentro del territorio nacional.

2.2.2.1 Objetivos.

Así, en el artículo 2 se añaden los objetivos sobre:

- Garantizar los derechos de los ciudadanos a acceder a los servicios de telecomunicaciones;
- Vigilar la aplicación del principio de universalidad y solidaridad para los habitantes que lo requieran;
- Asegurar los derechos de los consumidores de los servicio con eficiencia, continuidad, calidad y mayor cobertura del servicio;
- Afianzar los procesos de universalidad y solidaridad de las telecomunicaciones en relación a los ciudadanos;
- Promover el desarrollo y competencia efectiva de los servicios de telecomunicaciones en el ámbito de la información apoyando a sectores de salud, educación, cultura, comercio y gobierno electrónico;
- Lograr acceder a inversión y desarrollo de las telecomunicaciones similar a los países desarrollados para obtener los máximos beneficios de la convergencia tecnológica (Ley N°8642, 2008).

2.2.2.2 Alcance.

La Ley No.8642 (2008) es de carácter de orden público, en tanto sus disposiciones son irrenunciables y la aplicación es vinculante para cualquier ley, reglamento, costumbre o prácticas en contrario. En caso de presentarse casos no previstos a la Ley se remite a la Ley de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978.

2.2.2.3 Funciones.

De acuerdo al Reglamento de la Ley General de Telecomunicaciones No. 8642 (2008) en el Artículo 10, se establece que el Poder Ejecutivo, mediante el Plan nacional de frecuencias, cumplirá los siguientes roles: 1) designar los usos específicos para cada banda del espectro radioeléctrico 2) tener la potestad para modificar el Plan nacional de atribución de frecuencia en base a la oportunidad y conveniencia; 3) asignar o rescatar las frecuencias de manera eficaz, transparente y no discriminatoria (art.10)

Consecuentemente, el artículo 29 establece el interés de aprovechar la radiodifusión sonora y televisiva para fines culturales, informativos y recreativos dado que se trata de una actividad del sector privado con cualidades públicas sin pago de derechos de suscripción (Ley N°8642, 2008).

Finalmente, se remite al Ministerio de Ambiente y Energía el manejo de las estaciones radiodifusoras, las concesiones y los servicios de radiodifusión en reforma a la Ley de radio No. 1758 de 1954 derogando los artículos 1,2,3,5,6,8,10,13,14,15 y 16 de la misma (Ley N°8642, 2008).

2.2.3 Institucionalización interna del MINAET

A continuación se presenta una recopilación de datos cualitativos específicos que ayudan al lector a entender la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Energía, Ambiente y Telecomunicaciones. Por un lado, se podrá encontrar referencias a varios documentos en los que se reflejan los fundamentos ideológicos y el desarrollo organizativo del MINAE al MINAET. Por otro lado, se hallará un análisis en el que se presentan las instituciones encargadas para la aplicación de instrumentos de la política pública y los procedimientos organizacionales que se aplican para la planeación, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas de la política pública.

2.2.3.1 Fundamentos ideológicos

Para comprender la creación del MINAE se repasa la idea del constructivismo de las relaciones internacionales en el que explica que las reglas constitutivas son la fundación institucional de toda la vida social, es decir que ningún espectro de la actividad humana consciente y organizada es imaginable sin ellas incluyendo la política internacional. Algunas reglas constitutivas como la territorialidad están tan profundamente sedimentadas que los actores ya no piensan más en ellas como reglas. Tomemos el caso de los fundamentos ideológicos para comprender el entendimiento colectivo de la sociedad costarricense.

En la reestructuración de la institución, el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica planteó establecer a la institución como la entidad rectora del ámbito ambiental, energético y de telecomunicaciones, esto se pretendía lograr a través de los siguientes enunciados:

2.2.3.1.1 Misión.

Aportar en el perfeccionamiento de la calidad de vida de los ciudadanos de Costa Rica a través de la promoción de la gestión, protección y desarrollo sostenible de los recursos ambientales y naturales, así que los elementos, bienes y servicios relacionados con los mismos. Esta gestión corresponde al MINAET por disposición legal y bajo convenio internacional, con el fin de garantizar la sinergia orgánica entre las actividades del Plan de Desarrollo Nacional, el respeto por los ecosistemas y el afianzamiento de los derechos de los habitantes en materia ambiental y de telecomunicaciones (Ley N°8642, 2008).

2.2.3.1.2 Visión.

Fortalecer a la institución como un sistema de manejo ambiental que permita posicionarse a nivel internacional (política, ambiental y comercial) para responder a los

parámetros de manejo, protección y uso sostenible de los recursos naturales y ambientales. Esto será realizado con la ayuda de un líder, es decir con la cooperación del Ministro Rector del Sector de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones así que de diversos líderes del sector público y privado, nacionales y extranjeros (Ley N°8642, 2008).

2.2.3.1.3 Principios.

A continuación, presentamos una lista de principios en la que la Ley sustenta su desarrollo:

- **Solidaridad:** A través de procedimientos y herramientas que permitan el acceso de las personas de escasos ingresos y grupos vulnerables a los servicios de ambiente, energía y telecomunicación en condiciones adecuadas de calidad y precio
- **Universalidad:** Acceso a los servicios de telecomunicación para todos los habitantes de las regiones del país, descartando todo tipo de discriminación.
- **Transparencia:** Establecimiento de actividades y condiciones adaptadas para los actores del proceso de formación de políticas sectoriales de telecomunicaciones y la aplicación de acuerdos conjuntos.
- **Beneficio del usuario:** Establecimiento de garantías y derechos que prioriza al usuario de los servicios de telecomunicaciones para el acceso a servicios de calidad con precios asequibles, así que el acceso a información veraz.
- **Privacidad de la información:** Vinculación de los proveedores y operadores de los servicios de telecomunicación para garantizar el derecho a la privacidad, libertad e intimidad de los clientes protegiendo la confidencialidad de la información y suscripciones a los servicios.

- Sostenibilidad ambiental: Conciliación del uso, la explotación y la prestación de servicios de telecomunicación, con el desarrollo de un ambiente saludable y equilibrado (Ley N°8642, 2008).

2.2.3.1 Evolución de la estructura organizativa del MINAET

De acuerdo al Decreto No. 35669 (2009) el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones está conformado por las siguientes instancias, en orden jerárquico:

Primero como órgano rector del personal, asuntos técnicos, operativos y administrativos del MINAET se encuentra el Despacho del Ministro, integrado por:

- Auditoría Interna.
- Dirección de Asesoría Jurídica.
- Departamento de Prensa y Relaciones Públicas.
- Dirección de Planificación.
 - Departamentos de Planificación Institucional
 - Departamento de Control Interno
 - Departamento de Seguimiento y Evaluación
 - Departamento de Planificación Sectorial
- Dirección de Tecnología de la Información.
 - Departamento de Telemática y Soporte Técnico
 - Centro de Documentación
 - Departamento de Sistemas de Información
 - Centro Nacional de Información Geo ambiental

En cuanto al Despacho del Viceministro de Ambiente se conforma por las siguientes dependencias:

- Dirección de Geología y Minas.
- Dirección Marino Costera.
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- Tribunal Ambiental Administrativo.
- Secretaria Técnica Nacional Ambiental.
- Comisión para la Gestión de la Biodiversidad.
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Instituto Meteorológico Nacional.
- Dirección de Gestión de Calidad Ambiental.
- Dirección de Agua.
- Dirección de Cambio Climático.

El despacho del Viceministro de Energía, está conformado por:

- Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustibles.
- Dirección General de Hidrocarburos.
- Dirección de Energía.

A continuación presentamos el elemento añadido a la estructura organizativa de nuevo MINAET, el Viceministro de Telecomunicaciones tiene como funciones promover y desarrollar las telecomunicaciones de país para que este sector sea el motor para el desarrollo económico y social, este está conformado por las siguientes dependencias:

- Dirección de Planeación
- Dirección de Redes y Sistemas de Telecomunicaciones
- Dirección de Normas y Procedimientos
- Dirección de Espectro Radioeléctrico

Ulteriormente, se da una nueva reforma institucional en base al Decreto Ejecutivo - 33713, en la reconversión y transformación del MINAE a MINAET, en el cual se añade el Departamento de Informática y la Dirección de Tecnología de la Información para el diseño, estilo, desarrollo, soporte y aplicación de los sistemas informáticos computarizados de software de aplicación y de hardware para los equipos tecnológicos. “Debido a que el MINAET ha venido creciendo y generando una tendencia de expansión y visión [...] el Departamento de Informática con el que cuenta ha quedado rezagado con respecto al resto del ministerio, siendo una necesidad urgente hacer cambios importantes en el mismo” (MINAE, 2019).

2.3 Instrumentos para la aplicación de políticas públicas

En base a la información presentada anteriormente, se evidencia que el Ministerio atravesó por importantes reestructuraciones internas. A continuación, se describe específicamente las instancias con mayor participación para comprender la estructura

organizativa de la institución lo que permitirá comprender como funciona el manejo y la aplicación de los instrumentos de política pública medioambiental en Costa Rica.

2.3.1 Instancias encargadas

2.3.1.1 Tribunal Ambiental Administrativo.

La función del Tribunal Ambiental Administrativo, mediante la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554, reside en la conservación y prevención del daño ambiental. Este organismo pretende recibir las denuncias realizadas por personas naturales o jurídicas en el caso de existir violaciones o daños a la naturaleza. De acuerdo a Rojas & García (2008) “el conocimiento de órganos públicos como el Tribunal Ambiental Administrativo es importante para ejercer derechos, denunciar el incumplimiento de la legislación ambiental y brindar una correcta protección a los recursos naturales”. Según Lara (2017) en el 2014 ingresaron 370 expedientes, en el 2015 209 y para el año 2017 existieron 82 expediente abiertos.

2.3.1.2 Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

El SINAC tiene como visión el manejo integral de la conservación y gestión sostenible de “la vida silvestre, los recursos forestales, las áreas silvestres protegidas, cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, en coordinación con otras instituciones y actores de la sociedad, para el bienestar de las actuales y futuras generaciones” (SINAC, 2019). Este pretende ser el líder de la conservación y aplicación sostenible de la biodiversidad a través de la gestión participativa que permitiría mantener los servicios naturales para el desarrollo económico y social de Costa Rica. Así “En el 2011, se adquirieron 11 propiedades (860,40 has. por un monto de ¢1.480.533.769,95)” (SINAC, 2011). Además se demarcó 9km en el Parque Nacional Volcán Turrialba (ACCVC) y 66,5 kilómetros en el Parque Nacional Braulio Carrillo (SINAC, 2011)

2.3.1.3 Dirección de Cambio Climático (DCC).

Debido al rápido aumento del cambio climático se crea la DCC con la finalidad de mitigar este fenómeno “Las emisiones mundiales de GEI a consecuencia de las actividades humanas aumentaron, desde la era preindustrial, en 70% entre 1970 y 2004 (IPCC, 2007). Hacia el año 2035 la concentración atmosférica de GEI podría alcanzar el doble de su nivel preindustrial, con lo que la temperatura media del planeta experimentaría un aumento de más de 2° C” (CEPAL, 2010).

En base a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la DCC es el organismo gubernamental que se encarga de coordinar, manejar y formular políticas públicas en torno al cambio ambiental mediante la promoción de la implementación de una agenda interministerial. Sus campos de trabajo giran en torno a la adaptación a través de la sensibilización del marco legislativo e institucional y a la mitigación de la misma. Esta institución adopta un política gubernamental abierta que permite la participación de la ciudadanía para reforzar los mecanismos de acceso a la información y de rendición de cuentas (DCC, 2019)

2.3.1.4 Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

En base a la Ley Forestal No. 7575, la FONAFIFO establece como objetivo:

[...] financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales.

(FONAFIFO, 2019)

2.3.1.5 Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

La SUTEL establece el Fondo Nacional de Telecomunicaciones o FONATEL como instrumento organizativo y de manejo de los recursos que financian el cumplimiento de los objetivos antes expuestos, así que las prioridades definidas en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones. Tiene como finalidad promover de manera gratuita los servicios de telefonía y el acceso a internet para las zonas rurales (Centros Comunitarios, Centros de Salud, Escuelas y Colegios Públicos) en donde el acceso es limitado o inexistente (SUTEL, 2019). A manera de ejemplo, se evidencia que existen 18 lugares con servicio de internet inalámbrico gracias a las iniciativas de la SUTEL para lo que se otorgó una “inversión total para brindar igualdad de oportunidades y acceso a los servicios de telecomunicaciones que asciende a \$20.6 millones” (Costa Rica, 2019).

La ejecución de los proyectos del FONATEL estaría a cargo de los operadores de los servicios de telecomunicaciones. Para asegurar la transparencia de los procesos, los proyectos son sacados a través de concursos en donde las empresas interesadas realizan sus propuestas. Tras un proceso de elección se elige al candidato que mejor se adapte para la aplicación del mismo. Asimismo, según la Ley de Telecomunicaciones No. 8642 se establece que los proyectos podrían ser asignados por imposición a cualquier empresa de servicios tele comunicativos. Por otro lado, la supervisión y fiscalización de los proyectos desarrollados se llevarán a cabo cada 6 meses por la SUTEL. Los fondos destinados a los proyectos es auditado cada año junto a un informe con los detalles de las inversiones realizadas (SUTEL, 2019).

2.3.2. Actores políticos

Los actores políticos entendidos desde el constructivismo como identidades, que a su vez desempeñan el rol de agentes, intervienen en el desarrollo del Ministerio de Ambiente,

Energía y Telecomunicaciones siguiendo los intereses a favor de la mitigación del cambio climático. Es importante señalar que gracias a la construcción social del tema ecológico y social se reconocen identidades específicas dentro del Estado las cuales se constituyen interactivamente entre sí. Esto quiere decir que desde el constructivismo de las relaciones internacionales se establece que las identidades son primero reconocidas para luego interactuar con otros, aquello que elucida el concepto de interaccionismo simbólico. Este término acuñado por Alexander Wang hace referencia a que toda identidad implica una diferencia y que dentro de la interacción se explora el rol del “otro” que a su vez moldea la identidad e interés de quienes se encuentran envueltos el proceso racional (Ruggie, 1992). De esta manera, repasaremos a los actores políticos que interactúan dentro de la estructura interna y externa de Costa Rica durante el periodo de 1994 a 2017. Es importante resaltar que en cuanto al MINAE las autoridades tienen un período de rotación de 4 años.

Primero, se observa a los actores que intervienen en el Ministerio de Ambiente y Energía pues son aquellos agentes a cargo de la toma de decisiones y por tanto, del cumplimiento de los intereses ambientales que mantiene la institución. El Ministro actual del MINAE, es Carlos Manuel Rodríguez, profesor y coordinador en el sector ambiental del “Curso de Capacitación sobre Política Ambiental” en la OET por sus siglas en inglés (Organization for Tropical Studies), se destaca también su rol como asesor jurídico de organizaciones tales que el Instituto Nacional de la Biodiversidad (INBIO), la Organización de Estudios Tropicales (OET), el Centro de Ciencias Tropicales (CCT) y la Fundación de Parques Nacionales (MINAE, 2019).

Dentro del sector ambiental, la trayectoria profesional de Rodríguez es extensa pues fue Ministro del Ambiente, Energía y Minas, director del Servicio de Parques Nacionales, Presidente de la Comisión Centroamericana del Medio Ambiente y Desarrollo y subdirector del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Asimismo, se

evidencia su aporte en el desarrollo de políticas públicas e internacionales en conjunto con el liderazgo de equipos de exportaciones provenientes de varias partes del globo durante su vicepresidencia en Conservación Internacional (MINAE, 2019). Esto demuestra el compromiso de los líderes del aparataje gubernamental en cuanto a materia ambiental.

Por su parte, Pamela Castillo Barahona quien desempeña el cargo como Viceministra de Ambiente cuenta con una maestría en Seguridad medioambiental y paz otorgado por la Universidad de la Paz de Bolivia. Así que una larga experiencia en Desarrollo de Relaciones con Gobiernos, Implementación de Alianzas público-privadas y Diseño. Por otro lado, en cuanto a su formación en el campo de la comunicación externa se especializa en Resolución de Conflictos, Manejo de Conflictos y Desarrollo de plataformas de diálogo multisectorial (MINAE, 2019). En el campo profesional ha desempeñado la dirección del Centro Científico Tropical (CCT), gerencia de Programa A Costa Rica Por Siempre, Consultora Ambiental en el Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA).

En cuanto a la Viceministra de Gestión Ambiental, Celeste López Quirós, demuestra su interés por el sector ambiental tras haber estudiado Ingeniería Forestal en el Instituto de Costa Rica (ITCR) y una Maestría en Desarrollo Rural Territorial en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesionalmente, se ha desarrollado como asesora en el campo de la Gestión de Proyectos socios productivos, generación de política pública y desarrollo económico territorial. Además, fue consultora para la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en el tema de mejorar el sistema de información y registro de las Organizaciones de la Economía Social Solidaria Costarricense, fue Directora Ejecutiva de la Dirección de Economía Social y Solidaria (DESS) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). También, es Consultora en gestión de desarrollo sostenible y recursos naturales (MINAE, 2019).

Por su parte el Viceministro de Energía, Rolando Castro, cuenta con una Maestría en Gestión y Política Ambiental en la Universidad de Lund, Suecia y una licenciatura en Derecho en la Universidad de Costa Rica. En el campo profesional destacó como: Embajador-Representante Permanente Alterno ante las Naciones Unidas en Nueva York, Consultor Internacional para USAID, PNUV, GIZ, BID, TNC, entre otras organizaciones; con 21 años de experiencia en el campo. Además fue Director Ejecutivo del Centro de Derecho Ambiental (MINAE, 2019).

Además, destaca Haydée Rodríguez, Viceministra de Agua y Mares, es abogada con una especialización en Derecho Ambiental otorgada por la Universidad de Costa Rica y en Ciencias Ambientales y Política Pública de la Universidad de Columbia en Nueva York. Ha asesorado legalmente en la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y en el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA). De la misma manera, a partir del 2002 se destaca su participación en organizaciones de la sociedad civil en materia relacionada al manejo efectivo de pesquería, cambio climático, recurso hídrico, protección de espacios de alto riesgo y la participación pública en asuntos acuáticos así que ambientales (MINAE, 2019).

Por parte de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), se destacan los siguientes objetivos de conservación de biodiversidad: la Asociación Agroecológica Rincón de la Vieja de 1994 la cual trabaja en proyectos de permacultura y en un agro-ecomuseo; la Asociación Ambientalista ASANA que administra los corredores biológicos y las áreas naturales asociadas a estos; la Asociación Conservación de la Naturaleza ASCONA la cual promueve la educación ambiental y el turismo comunitario; la Asociación Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria la cual trabaja para la gestión de recursos y un desarrollo productivo de las comunidades; la Organización para los Estudios Tropicales (OET) que ingresó al país en 1963 y es un organismo internacional el cual trabaja para la

investigación, educación y capacitación ambiental; la WWF en 1961 que trabaja para detener la degradación del ambiente a través de la gestión de la agricultura, industria y gobierno; la FICOSA en 2012 que trabaja para el desarrollo sostenible, promueve los negocios verdes y otorga certificaciones; entre otras (SINAC, 2017). En total existen 82 organizaciones no gubernamentales identificadas a nivel internacional, nacional y local.

En resumen el presente capítulo, el cual tiene como objetivo la identificación del contexto legal, expone las referencias normativas que sustentan el funcionamiento formal y legítimo de las acciones desarrolladas por el MINAE. En la segunda parte, se señala la evolución del contexto normativo e institucional al que fue expuesto el Ministerio el cuál al añadir el elemento de las telecomunicaciones pasa a ser el MINAET. Ulteriormente, se destacan las instancias de la institución para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos, así como los actores políticos que conforman el Ministerio y las ONGs que intervienen en el proceso de política pública como agentes transformadores. De esta manera se da cumplimiento al objetivo propuesto en el II capítulo el cual busca explicar la reorganización de la estructura gubernamental para la creación del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

3. CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA “PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL (PGAI)”

3.1 Proceso para la planeación del Pgai

Esta sección presenta un análisis de la planeación del instrumento de política pública, es decir del Programa de Gestión Ambiental Institucional a través del entendimiento de protocolos y decretos previos que con fines de gestión ambiental determina la definición del mismo, sus objetivos, el alcance, los componentes que sirven como ejes y los elementos organizativos utilizados en el desarrollo de la planeación del proceso de acción.

Adicionalmente, analizaremos el caso de la Universidad Nacional de Costa Rica que muestra ser un caso exitoso del PGAI desde su aplicación en 2011 hasta el año 2017.

3.1.1 Acuerdos y Tratados que crean el concepto del Pgai

El surgimiento de los planes proviene del conocimiento social y de los recursos materiales disponibles en beneficio de la colectividad por lo que en esta sección se utiliza las etapas propuestas por la Teoría de la Administración para desarrollar y medir un programa de política pública. Sin embargo antes de pasar al análisis de los pasos del programa, es sustancial aclarar las investigaciones y guías que permitieron acceder a la factibilidad de la aplicación de programas medioambientales. Esto se lo realiza para asegurar el éxito de los programas puesto que “todas las actividades humanas, que se planean cuidadosamente, determinan el éxito de las mismas” (Camacho, 2000).

Para empezar, a través del Decreto Ejecutivo No. 33487 (2006) se establece el programa Paz con la Naturaleza para promover el trabajo en el área de Cambio Climático y Gestión Ambiental. Los temas principales del plan son el tratamiento de desechos sólidos y aguas, el ordenamiento y control de la industria química, gestión de desechos peligrosos, la

conservación de parques nacionales y de los ecosistemas marinos. De acuerdo a Pedro León, director del programa denominado Paz con la Naturaleza “la iniciativa busca cambios permanentes que varíen la forma en que el costarricense se comporta con el ambiente” (La Nación, 2007).

Consecutivamente, en 2006 se publica el Manual de Instrucciones para la creación de los Planes de Gestión Ambiental para poder guiar a las instituciones en la aplicación de los planes. Más adelante, en 2010 se presenta la Ley para la Gestión Integral de Residuos (2010) que busca regular la gestión de residuos por lo tanto, pretende usar los recursos eficientemente “mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación” (Ley No. 8839, 2010). Es importante recalcar que la implementación de esta Ley está dirigida a las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades.

En cuanto al eje del Cambio Climático, se publica la Ley No.7414 que aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1994. Siendo este ratificado por el Protocolo de Kioto con la Ley No. 8219. De esta manera, surge el Acuerdo de Paris el cual es un compromiso legal vinculante a nivel global para tomar acciones en contra del cambio climático. Por este motivo, el aparataje gubernamental se reorganiza para establecer la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) con el fin de facilitar la toma de decisiones y las regulaciones pertinentes (Costa Rica, 2011).

Con el fin de cohesionar estas medidas gubernamentales, surge el Decreto No. 36499-MINAET-MS nombrado como Reglamento para la Elaboración de Programas de Gestión Ambiental Institucional en el Sector Público de Costa Rica. Este promueve Programas de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) para que las instituciones, empresas públicas y municipalidades puedan tomar decisiones en cuanto a la organización ambiental y el cambio

climático. Este reglamento permite a las instituciones ya nombradas planificar e incorporar procedimientos ambientales para el manejo ambiental, cambio climático y uso racional de la energía (Costa Rica, 2011).

3.1.2 Definición del PGAI

La planificación es un procedimiento administrativo consiente que utiliza métodos de selección acorde a los lineamientos políticos y que permite alcanzar los objetivos planteados. Esto significa que tras una evaluación de la situación se consideran varias alternativas para accionar y entre ellas elegir la más adaptada a las necesidades colectivas (Camacho, 2000).

En su esencia, es un aspecto técnico, y eminentemente administrativo, ya que a través de signos monetarios se puede expresar en presupuestos, en prioridades (decisiones), en tiempo de realización (programas) y en actividades, que al ser asignadas a personas, junto con los recursos materiales necesarios permite el cumplimiento del objetivo que motivó la formulación de la política y la elaboración del respectivo plan. (Camacho, 2000, p.122)

El artículo 2 del Reglamento para la elaboración de programas de gestión ambiental institucional del sector público de Costa Rica (2011) define al PGAI como una herramienta que toma los principios del Sistema de Gestión Ambiental. Se evidencia que el diagnóstico ambiental fue realizado considerando la eficiencia energética, cambio climático y manejo de residuos como problemáticas a resolver.

Es importante resaltar el siguiente pasaje del Primer Capítulo del Decreto No. 36499 en el que destaca el proceso de creación de un instrumento concreto para los objetivos de conservación ambiental en las instituciones públicas:

Un PGAI se basa en un proceso cíclico de planificación, implementación, revisión y mejora de los procedimientos y acciones que lleva a cabo una institución para realizar su actividad; con el fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos ambientales y por ende, promover un mejor desempeño

ambiental en todas las instituciones de la Administración Pública. (Decreto Ejecutivo No. 36499, 2011)

3.1. Caso: Universidad Nacional de Costa Rica

Desde la Teoría del Constructivismo de las Relaciones Internacionales se habla de los principios estructurales los que yacen en aquellas prácticas más profundas que se desenvuelven en el tiempo y perduran en el espacio una vez sedimentadas en la sociedad. Es importante resaltar que la temporalidad no se trata no únicamente de la duración o *l'histoire de la longue durée* si no que se considera más importante del historial de eventos o *l'histoire événementielle*, la cual transita el marco de factores causales más profundos y amplios (Ruggie, 1992). Una vez identificada la temporalidad, los elementos transformativos a nivel micro corresponden a prácticas para la creación de estándares colectivos por este motivo se establecen objetivos con indicadores medibles para su aplicación y evaluación.

Por esto, los objetivos del PGAI están planteados en base a la ambientalización del sector público para generar iniciativas de prevención ambiental desde el hogar. Los objetivos planteados en el programa se realiza con la “determinación del conjunto de objetivos por obtenerse en el futuro y de los pasos necesarios para alcanzarlos a través de técnicas y procedimientos definidos” (Camacho, 2000). Según Barrantes (2009) el individuo es capaz de un cambio de conciencia en la que la información y su procesamiento depende de cada uno “Eso es lo que se llama una sociedad civil informada, una sociedad civil que escoge que no desea inseguridad y, por lo tanto, toma una decisión si el Estado no se la ofrece” (Barrantes, 2009). Se evidencia que los objetivos serán evaluados en base a la lista de fechas de reunión de la Comisión Institucional. A continuación se presentan los objetivos que deberán ser cumplidos por las instituciones articulados con las metas establecidas, en el año 2011, por el PGAI de la UNA-Universidad Nacional de Costa Rica:

Tabla 8

Objetivos del PGAI articulados en el Programa de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).

| Objetivos del PGAI | Objetivos de la UNA |
|---|--|
| Promover actividades para la toma de conciencia de los empleados públicos en materia de conservación y buen uso del medio ambiente. | -Prevenir el desperdicio y el consumo de agua. -Reducir el consumo energético de la UNA. |
| Impulsar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental dentro de las instituciones públicas | -Incrementar la cantidad de separación de residuos sólidos aprovechables. -Establecer una comisión para las compras sustentables para la adquisición de productos eco-amigables. |
| Disminuir las emisiones de los GEI o gases de efecto invernadero | - Disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero relativas a las actividades de la UNA. -Generar una estrategia para calcular los vehículos utilizados por la UNA. -Implementar el Plan de Acción para la disminución y reducción de las emisiones hacia la C-Neutralidad. |

Elaborado por: Isabela Guerrero.

Fuente: Universidad Nacional de Costa Rica, 2011.

3.1.4 Elementos del concepto

Las líneas de acción del PGAI están basadas en componentes estratégicos y transversales para dar paso a medidas en beneficio del medio ambiente.

3.1.4.1. Componentes estratégicos.

Se contemplan los temas de calidad ambiental, cambio climático y energía como componentes para la creación y elaboración de un plan que los integre eficientemente pues estos sirven como lineamientos de acción.

Tabla 9
Componentes estratégicos

| Gestión de Calidad Ambiental | Gestión de la Energía | Gestión del Cambio Climático |
|---|---|---|
| Desarrollo de tácticas y acciones para precautelar, disminuir y restaurar los efectos medioambientales provenientes de las actividades institucionales. Promoviendo la conciencia ambiental y mejorando el desempeño ambiental. | Medidas para el uso eficiente de la energía del país, para asegurar el futuro aprovisionamiento. Se incluyen temas de ahorro de energía y de eficiencia energética. | Incluye estrategias para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se derivan de las actividades institucionales |

Elaborado por: Isabela Guerrero
Fuente: Costa Rica, 2011

3.1.4.2 Componentes transversales.

Tabla 10
Componentes transversales

| Sensibilización, capacitación y comunicación | Adquisición de bienes y transferencia tecnológica | Métrica |
|--|---|--|
| Bajo la necesidad de promover el cambio de comportamientos y actitudes ambientales positivas, las acciones de este eje se basan en la educación, sensibilización y formación en materia de cambio ambiental, uso energético, gestión de residuos en conjunto con la participación pública. | Se establece una política de adquisición de bienes a través del CPS (Compras Públicas Sustentables) que cuenta con el concepto de compras verdes que promueve las compras sin descuidar el impacto ambiental. Esto a su vez, mejora la disposición y el acceso a la información | Se dispone de un conjunto de variables e indicadores medibles y verificables que sirvan como referentes para la situación ambiental institucional. Esto permite tener una base en todos los sectores para la evaluación de las acciones aplicadas. |

Elaborado por: Isabela Guerrero
Fuente: Costa Rica, 2011

3.1.5 Función de la Comisión Institucional para el control de PGAI.

La Comisión Institucional (CI) es un organismo destinado a proponer, elaborar e implementar el PGAI. Esta institución es nombrada por el Jefe de cada institución que velará por la aprobación de la política ambiental institucional. Todos los socios están vinculados a desarrollar y cumplir el propósito del programa ante la Comisión Técnica Evaluadora (CTE). Comisión conformada por funcionarios del Ministerio de Salud y el

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; encargada de la revisión y seguimiento de los PGAI, según lo establecido en los artículos 4 y 5 (Decreto Ejecutivo No. 36499, 2011).

Se establece, la necesidad de actuar de una manera coordinada entre los departamentos que son parte de la institución. Por tanto, se designó a líderes representantes del área ambiental, planificación, financiera, servicios de salud, transporte, presupuesto, comunicación y proveeduría. (art.8) Es importante señalar que de considerar necesario, esta organización podrá acceder a otros departamentos que permitan apoyar las partes del proceso de desarrollo ejecutado por el PGAI (Decreto Ejecutivo No.36499, 2011).

Es importante destacar que todas las instituciones públicas deberán crear una comisión institucional de distintas áreas para elaborar el PGAI, en el caso de la UNA está conformado por miembros de la misma los cuales una vez al mes decidirán sobre el proceso técnico, económico e instrumental de la misma.

Tabla 11
Comisión Institucional del PGAI de la UNA

| Organización de la Comisión Institucional | Representantes |
|--|--|
| Programa de Gestión Financiera | Marjorie León Gómez-Sergio Fernández Rojas |
| Representante del APEUNA (Área de Planeación Estratégica) | Patricia Sánchez Garita |
| Representante del Vicerrectoría de Desarrollo | Dx Noelia Soto González |
| Representante de la Proveeduría Institucional | Ivannia Bolaños Vargas |
| Representante de la Oficina de Comunicación | Laura Ortiz Cubero |
| Representantes del Programa UNA-Campus Sostenible | David G. Benavides Ramírez-Noelia Garita Sánchez |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: Universidad Nacional de Costa Rica, 2011.

3.1.6 Duración. La perspectiva de la dimensión tiempo de la política pública.

La vigencia del Programa de Gestión Ambiental Institucional es de 5 años. Bajo el Sistema de Gestión Ambiental del punto de mejora continua establece que después del vencimiento de este plazo, las instituciones deberán evaluar y reformar el programa (Decreto Ejecutivo No.36499, 2011). El plan de trabajo es realizado cada año en el que la Comisión Institucional se reúne una vez al mes.

3.2 Organización y elaboración del PGAI

Una vez conocidos los elementos que deben estar presentes en una PGAI y en base a la administración pública, esta sección pretende identificar los problemas ambientales y definir la estructura organizativa para el desarrollo del PGAI. Así, se concreta el Programa a través de la elaboración del diagnóstico presentando los respectivos indicadores que permitirán conocer los resultados de la aplicación de esta política pública.

3.2.1 Identificación y definición de problemas ambientales

De acuerdo a Bernex (2009) el problema ambiental se deriva de la ignorancia camuflada existente en la humanidad que nos impide generar un balance real con la naturaleza. Afirma que se trata de un problema ético y no ambiental. La manera en la que afectamos los ecosistemas son diversas entre ellas la deforestación de los bosques, la interrupción de los ciclos hidrológicos y los atentados en contra de la biodiversidad (Bernex, 2009). Esto visto desde el constructivismo se justifica mediante el predominio de valores utilitaristas, es decir la maximización de beneficios para el individuo, los cuales dirigirán un sistema basado en la explotación de recursos naturales no renovables lo cual queda directamente opuesto a una armonía con la naturaleza (Ruggie, 1992).

En base a esta información, se establece los principales problemas ambientales para la creación de la política ambiental mediante el alcance de un marco legal ambiental que se aplique a la institución; la mitigación de la contaminación en las instituciones y; la optimización del estado ambiental institucional (Costa Rica, 2011). Es así que los principales conflictos ambientales que rigen el PGAI son:

Tabla 12

Identificación de problemas ambientales.

| .Impacto ambiental | Cambio climático |
|---|---|
| Son las consecuencias nocivas que las actividades, obras o proyectos generadas a nivel institucional, individual o grupal sobre la calidad de los componentes medioambientales. | Está relacionado con las variaciones del clima inducidas por el hombre. “La variación del clima se debe directamente a nuestro actuar, sea a nivel local, regional o mundial” (Bernex, 2009). Se atribuyen estas variaciones climáticas a la industrialización, deforestación, lluvias ácidas y emisiones de gases de efecto invernadero. |

Elaborado por: Isabela Guerrero
Fuente: Costa Rica, 2011.

3.2.2 Elaboración del PGAI

Desde la visión constructivista, la estructura internacional está formada por una estructura social definido bajo el concepto de “realismo social relacional”. Este está compuesto por actores socialmente informados y competentes discursivamente que además están sujetos a restricciones que son en parte materiales y en parte institucionales. Por tanto, la interacción de las instituciones en la elaboración del PGAI es fundamental para generar una estructura fuerte a nivel nacional e internacional.

De esta manera, en base a la Teoría de la Administración Pública la coordinación de actividades y funciones entre los niveles de la organización social. Está conformada por los individuos de cada una que se correlacionan o interactúan en un entramado de elementos materiales así que humanos. La coordinación de situaciones y acciones de los individuos

permite que la empresa cumpla los propósitos perseguidos está administrado por el jerarca que lo supervisa (Galindo, 2000).

Se trata de un aspecto técnico para la determinación y administración de los elementos de la institución pública y privada. Es preciso que estos elementos formen parte de la organización debido a que se establecen los procedimientos y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos en el campo de acción. Estos procesos son indispensables. (Galindo, 2000).

A continuación, se presenta los pasos para el orden estructural, la sistematización, la asignación de actividades, el nivel de la jerarquía que forman parte del proceso de elaboración del Programa de Gestión Ambiental Institucional.

3.2.2.2 Delegación de responsabilidad.

La máxima autoridad de los Ministerios, municipalidades y empresas públicas deben tener pleno conocimiento del elemento ambiental para tomar con responsabilidad, confianza y asertividad. Como menciona el constructivismo acerca de los agentes, los Jerarcas de cada institución deben tener una motivación positiva y liderazgo para ejecutar y asegurar el éxito del PGAI. A su vez, los beneficios que obtiene la institución son ambientales y económicos pues a largo plazo, se quiere generar una cultura de buen uso de recursos que llevarán al aprovechamiento y reducción de insumos y materiales (Costa Rica, 2011).

3.2.2.3 Identificación de la problemática del Cambio Climático.

Esta política es propuesta por la Comisión Institucional y debe ser aprobada por el Jerarca. Para abordar y elaborar la política ambiental es necesario plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Cuál compromiso global que asume la Institución respecto al medio ambiente y el cambio climático?
- ¿Qué principios van a orientar a la Institución en estos temas?

Respondiendo a las preguntas el Minae se compromete a través de una vinculación con la sociedad y las ONGs a cumplir con lo establecido en la legislación ambiental, a prevenir la contaminación de la actividad institucional y mejorar continuamente la situación ambiental de las instituciones públicas. La toma de decisiones del Ministerio debe ser comunicada a nivel de los funcionarios así que a todos los agentes involucrados a nivel externo (Costa Rica, 2011).

3.2.2.4 Registro de organizaciones.

En cuanto a este punto, todas aquellas instituciones vinculadas al cumplimiento del programa deberán identificar las organizaciones que conforman cada institución. Partiendo desde oficinas, departamentos hasta laboratorios y centros de salud que conformen la administración del Estado. Por tanto, se entiende que el PGAI debe ser aplicado para todas las organizaciones que conformen una institución (Costa Rica, 2011).

Para la identificación de las organizaciones se siguen los siguientes parámetros:

Tabla 13

Crterios para identificar la estructura institucional

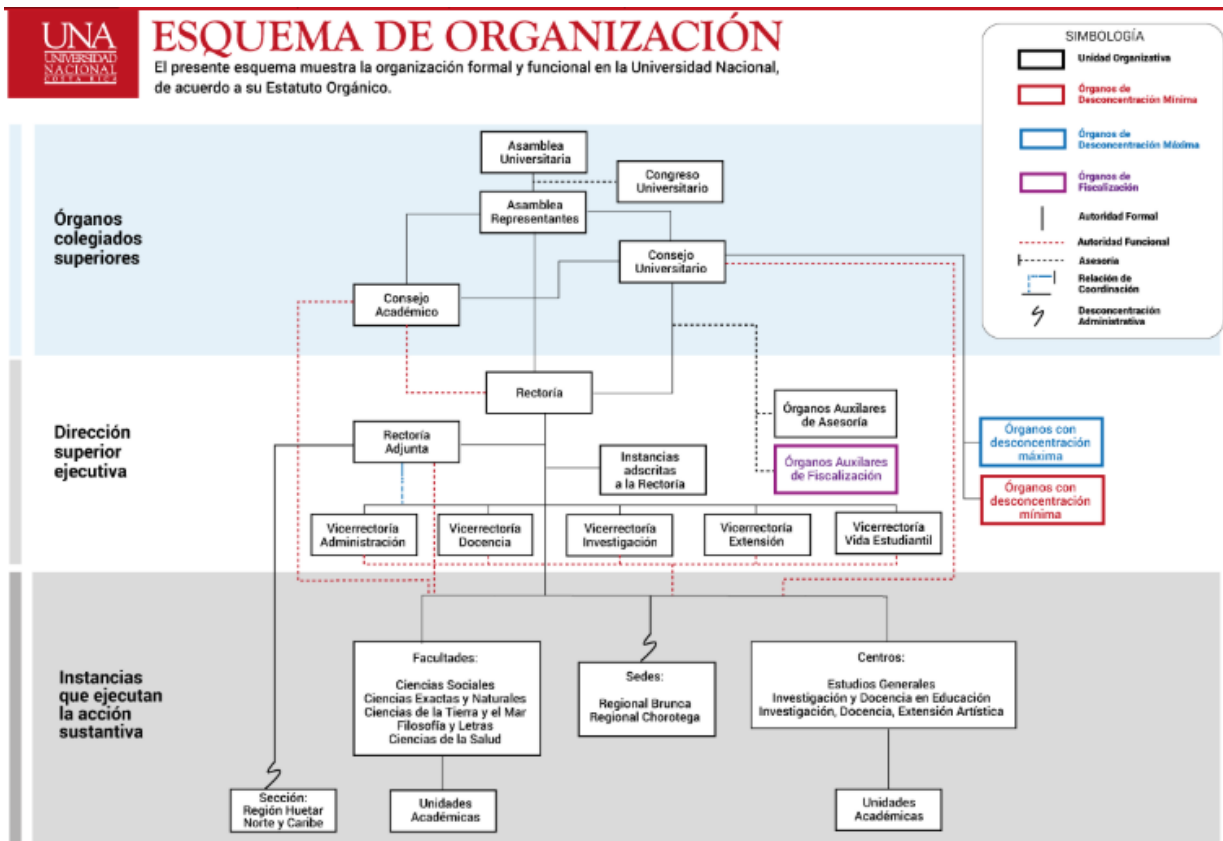
| | |
|--|--|
| Actividad principal institucional | Oficina de atención de servicios, taller, estación energética, laboratorio, plantación, entre otros. |
| Instalación física ocupada | <ul style="list-style-type: none"> • Edificio, terreno de la institución, área de proyecto, etc. • Número de personas involucradas |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: Costa Rica, 2011

En el caso aplicado del PGAI, se establece la estructura organizativa la siguiente:

Gráfico 5
Esquema de Organización de la Universidad Nacional de Costa Rica.



Fuente: Universidad Nacional de Costa Rica, 2019.

3.2.3 Construcción del diagnóstico previo del programa ambiental

La elaboración del Programa de Gestión Ambiental Institucional debe estar basada en un estudio que identifique las oportunidades y desafíos para la mejora del manejo ambiental. Es decir, que las acciones como la reducción del consumo eléctrico o la cantidad de papel utilizado promueva un cambio en las actitudes y comportamientos de los funcionarios. Por lo tanto, el objetivo del Programa en las instituciones es el de generar un manual base para cada aspecto ambiental propuesto en el desarrollo de las funciones institucionales (Costa Rica, 2011).

Por este motivo, se requiere que la institución sujeta al PGAI inicie su diagnóstico de la siguiente manera:

3.2.3.1 Identificación de los aspectos ambientales.

Se define al aspecto ambiental a aquellas actividades, productos o servicios que inciden de una manera directa o indirecta en el ambiente. De esta manera, el componente institucional forma parte del proceso integral del proyecto público que interactúa con el medio ambiente y produce una consecuencia a partir la interacción de acciones (Costa Rica, 2011).

Los aspectos ambientales, en base al Protocolo de Evaluación se dividen en dos grupos:

Tabla 14

Aspectos ambientales de entrada y salida.

| De entrada (consumos) | De salidas (emisiones) |
|---|--|
| Consumo de agua: red de abastecimiento, pozos. | Generación de residuos ordinarios, de manejo especial y peligroso. (ej. papel, cartón, vidrio, plástico, de limpieza, químicos, entre otros) |
| Consumo de energía: consumo de electricidad y combustibles | Generación de aguas residuales y descarga de agua pluvial. |
| Consumo de papel, toners, cartuchos y demás artículos de oficina. | Emisiones fugitivas (derrames de aceite y combustibles) |
| Otros consumos | Otras emisiones |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: Costa Rica, 2011

3.2.3.2 Impacto de los aspectos ambientales.

Cuando ya se haya identificado los aspectos ambientales se pasa a identificar cómo estos impactan el ambiente.

Tabla 15

Criterios para identificar el impacto institucional.

| .Aspecto Ambiental | Impacto ambiental |
|--|--|
| Consumo de energía provenientes de fuentes fósiles | Contaminación del aire, generación de gases tóxicos. |
| Consumo de combustibles fósiles | Deterioro del standard del aire, gases de efecto invernadero y lluvia ácida. |
| Generación de aguas residuales | Disminución de la calidad del agua y generación de gases invernadero. |
| Uso de Cloro Fluorocarbones (CFC) | Afecta a la capa de ozono |
| Emisión de ruidos | Afecta a la salud de los funcionarios y ciudadanos |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: Costa Rica, 2011

De esta manera, la Universidad de Costa Rica identifica el impacto ambiental de cada aspecto valorándolo con una importancia muy alta a media. La importancia que tienen los aspectos ambientales es alta en general pues su impacto se opone de una manera directa en el desarrollo del país.

Tabla 16

Valoración del impacto ambiental generado de las actividades de la UNA, 2011.

| Aspecto Ambiental | Impacto ambiental identificado | Significación |
|---|--|----------------------|
| Consumo de Energía Eléctrica | Degradación de la calidad de agua. Generación de emisiones de Co2 | Muy alta |
| Consumo de combustibles fósiles | Generación de emisiones Co2 Calentamiento global | Alta |
| Consumo de agua | Degradación del agua | Alta |
| Consumo de papel | Deforestación de los bosques | Alta |
| Emisiones del aire fijas y móviles | Degradación en el uso de los suelos y del recurso hídrico | Alta |
| Generación de residuos sólidos | Calentamiento global | Alta |

Elaborado por: Isabela Guerrero.

Fuente: Costa Rica, 2011.

Se encargan de cuantificar la información obtenida sobre el tema ambiental que está relacionada con los objetivos y metas propuestos previamente. Esto se lo realiza mediante indicadores establecidos en el programa y desarrollados por las instituciones, estos deben ser medibles y verificables para que puedan cumplir con los criterios evaluativos durante y al finalizar el programa.

A continuación, se observa la síntesis de la identificación de los problemas ambientales y la definición de indicadores a evaluar para la elaboración, desarrollo y aplicación del Programa de Gestión Ambiental Institucional aplicado a la Universidad Nacional de Costa Rica.

Tabla 17

Síntesis de la situación ambiental de la UNA.

| Aspecto Ambiental | Síntesis de la situación ambiental |
|-------------------------------------|---|
| Consumo de Energía Eléctrica | <p>La generación de energía eléctrica es realizada mediante el uso de combustibles fósiles (UNA, 2011). La institución utiliza esta energía para actividades que giran en torno al conocimiento.</p> <p>La gestión de prevención y reducción del consumo de energía es realizada a través de un “Plan Institucional de Ahorro de Agua y Electricidad” que promueve una campaña a través de afiches en las oficinas y baños de los Campus Omar y Benjamín Núñez. Además, para el Área de Mantenimiento se maneja un programa de “cambio de luminarias en todas las facultades abarcando un cambio de al menos de un 70% en instalaciones antiguas”(UNA, 2011).</p> <p>También el Programa UNA Campus Sostenible planificó el inventario de medidores a nivel de institución para evidenciar las tendencias de consumo.</p> |
| Consumo de agua | <p>La fuente de generación del agua es proporcionada por ESPH y A&A.</p> <p>El manejo del consumo de agua es manejado con afiches de reducción de consumo en todas las sedes y centros de la UNA. Además, se realizó un inventario de medidores de agua.</p> |
| Consumo de papel | <p>El consumo de papel se encuentra en las oficinas, centros y sedes de la UNA.</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>El manejo se lo realiza a través del Módulo de Gestión del Programa Campus Sostenible que se encarga de capacitar y sensibilizar acerca del consumo responsable de este aspecto. Se promueve el uso de correos electrónicos, talleres digitales, impresión a doble cara, entre otros.</p> <p>Se realiza un inventario del consumo de papel.</p> |
| Consumo de Combustibles Fósiles | <p>El consumo de este aspecto se da por vehículos de la UNA y plantas eléctricas, estos funciona al 95% con diésel.</p> <p>Asimismo, se destacan los viajes aéreos realizados por el personal institucional.</p> <p>Mediante la Sección de Transportes se crea un sistema de información que regula las giras. Las plantas institucionales se regulan con la vigilancia del estado de los equipos de gas. En cuanto a los viaje aéreos se solicitan justificaciones estrictas</p> |
| Emisiones del aire fijas y móviles | <p>Las emisiones gases de efecto invernadero se estandarizan a través de la conversión de las emisiones a dióxido de carbono por año.</p> <p>Mediante la campaña C-neutral llevada por el Laboratorio de Química de la Atmósfera se maneja un inventario de calidad.</p> |
| Generación de residuos sólidos | <p>Se tratan de residuos sólidos y reciclables generados por la UNA.</p> <p>Se mantiene un contrato con la Sección de Mantenimiento de la UNA para el manejo de residuos sólidos a nivel interno.</p> |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: Universidad Nacional de Costa Rica, 2011

3.3 Análisis de la evolución de la identidad política para la aplicación y desempeño del PGAI

Con la finalidad de responder al objetivo propuesto en este capítulo, analizamos la evolución de la identidad política en Costa Rica mediante un análisis comparativo del año 2011 y 2017. Estos datos permiten conocer a detalle los cambios en la visión política de una nación y por tanto, la manera en la que los individuos que la conforman llegan a comprender y ejecutar el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) dentro de las instituciones públicas.

3.3.1 Análisis comparativo de la evolución de la identidad política en Costa Rica

Para el análisis de la identidad política se procede a comparar su evolución a partir de 2011, año en el que se aplica por primera vez el Pgai, hasta el 2017. Por esto, los indicadores de la identidad política permiten reconocer si estos fueron una ventaja o una desventaja en la percepción del individuo que conforma el aparataje gubernamental, lo cual influiría directamente en el desarrollo de identidad y desempeño de los objetivos propuestos en el programa.

Los elementos considerados para el análisis de la evolución de la identidad política de Costa Rica, representan en su mayoría una ventaja para la aplicación del instrumento de política pública, en este caso específico del Programa de Gestión Ambiental Institucional. Se realiza esta relación debido a que según el Nicholas Onuf (1998) las consecuencias de una acción se derivan de un agente o un conjunto de personas que junto con las normas y prácticas pueden actuar en conjunto a favor de un objetivo colectivo. La intenciones del agente están enmarcadas en un patrón institucional que le permite actuar con racionalidad práctica se derivan de la ejecución del organismo social que lo lleva a cabo.

Tabla 18

Evolución de la identidad política en Costa Rica, 2011-2017.

| Aspecto de la identidad política | Identidad política 2011 | Identidad política 2017 | Componente |
|---|---|--|-------------------|
| Estructura del gobierno | Durante la presidencia de Chinchilla Miranda, se evidencia una inestabilidad política. En el 2011 salieron 8 funcionarios, ministros y viceministros, ya sea por abandono o rotación de puestos, esto debido a las diferencias sobre el manejo económico y administrativo. Se registró la salida de 21 jerarcas y la presidencia tuvo bajo apoyo ciudadano con menos del 18% (PEN, 2012). | La gestión realizada en el Poder Ejecutivo generó estabilidad en el clima político pero no estableció acuerdos sobre la agenda inminente. En el periodo de Solís se registró la salida de 16 jerarcas. La aprobación del presidente tuvo altibajos con una valoración cercana al promedio, es decir 31% (PEN, 2018). | Ventaja |
| | La producción legislativa a instancia del Poder Ejecutivo fue del 30%. Además, mediante una comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y la agenda de proyectos de los actores (demanda) se muestra que el 16% de los temas urgentes fue incluido en la agenda de proyectos aprobada por el Legislativo (PEN, 2012). | La relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo se degradó en este año, pues solo 21% de las leyes aprobadas fueron iniciativas del Ejecutivo. Al igual que en 2011, los temas incluidos en la agenda de proyectos aprobados fue de 16% (PEN, 2018). | Desventaja |
| | El poder judicial presentó altos niveles de control así que de transparencia; sin embargo los índices de confianza al gobierno bajaron del 2010 al 2011 de 2,81% a 1,55%, la eficiencia del gasto público disminuyó de 45% a 20%, por tanto, el liderazgo de presidencia cayó de 74% a 13% así que el labor del gabinete de 45 a 20% (PEN, 2012). | El poder judicial perdió credibilidad debido a una crisis interna de corrupción con un 6,5 sobre 10. La confianza en el gobierno por parte de la ciudadanía es de 5, 8 y en el Congreso es del 4, 9 en una escala de 10 (PEN, 2018). | Ventaja |
| Actores políticos | Partidos políticos | Partidos políticos | |
| | La calidad de la democracia se refleja en una estructura electoral sólida con 46 partidos políticos presidenciales inscritos, 5.250 juntas receptoras de votos y 15.862 candidaturas inscritas (PEN, 2012). | - | - Ventaja |

| | | | |
|----------------------|---|---|------------|
| | <p>Academia</p> <p>Avances ambientales impulsados por universidades públicas, organizaciones no gubernamentales y aportes científicos (SINAC, 2017).</p> | <p>Academia</p> <p>Mantiene una respuesta inmediata frente a situaciones ambientales y se proyecta al futuro. La academia está enfocada en un conocimiento proveniente de la razón, el espíritu crítico y prácticas empíricas que permite descubrir a los estudiantes por sí mismos los elementos del conocimiento (SINAC, 2017).</p> | Ventaja |
| | <p>Organizaciones no gubernamentales</p> <p>Existen 82 organizaciones no gubernamentales a favor de la conservación y mitigación ambiental (SINAC, 2017).</p> | <p>Organizaciones no gubernamentales</p> <p>Las ONGs actuales cuentan con más de 50 años de experiencia en diferentes áreas científicas de la conservación del medio ambiente y ciencias naturales. Por lo que presentan alto reconocimiento, credibilidad investigativa, infraestructura disponible y tecnología. (Costa Rica, 2017).</p> | Ventaja |
| | <p>Sector privado</p> <p>Las empresas privadas incursionan en el desarrollo de conciencia ambiental mediante la formación empresarial, la sostenibilidad institucional y la generación de impactos positivos en el ambiente (SINAC, 2017).</p> | <p>Sector privado</p> <p>El sector privado muestra intereses en desarrollar programas ambientales dados las oportunidades económicas que estas acarrearán tales que reconocimientos y premios. (SINA, 2017)</p> | Ventaja |
| Brecha social | <p>Pobreza</p> <p>La pobreza total fue de 44,2 % afectados por la pobreza de ingresos y multidimensional, es decir 287.367 hogares viven en extrema pobreza o no llegan a satisfacer sus necesidades primarias.</p> | <p>Pobreza</p> <p>El 30,2% de los hogares fueron afectados por la pobreza por ingresos así que por la pobreza multidimensional (educación, salud, etc.); es decir 459.864 hogares y 1.695.097 personas.</p> | Ventaja |
| | <p>Vivienda</p> <p>El 30% de los costarricenses viven en viviendas precarias prestadas o alquiladas (PEN, 2012).</p> | <p>Vivienda</p> <p>Las zonas rurales que representan el 17% del país, presentan un 21% de viviendas precarias.</p> | Ventaja |
| | <p>Educación</p> <p>El 42,1% de la población (clase alta y media) de 25 a 39 años completó la educación secundaria. (PEN, 2012).</p> | <p>Educación</p> <p>El 35% de la población de entre 25 a 38 finalizó la secundaria; mientras que de las personas ocupadas laboralmente el 13,8% tenía educación superior.</p> | Desventaja |

| | | | |
|--------------------------------|--|---|------------|
| | <p>Participación laboral Se registró un 60,7 de participación laboral, es decir 1.989.530 personas.</p> | <p>Participación laboral Se registró un 55.6 % de participación laboral.</p> | Desventaja |
| | <p>Desigualdad En 2011 se observa que la relación entre el 20% más pobre y el 20% más rico incrementó 18,2 veces. Esto debido a que el país tuvo un buen desempeño económico, el ingreso de las zonas urbanas aumentó en 3,5% y en las rurales se redujo en 3,8% (PEN, 2012).</p> | <p>Desigualdad Los hogares de zonas rurales reciben ingresos 41,7 menores a los de las zonas urbanas. Sin embargo, en este año la desigualdad se redujo en un 1,5% debido a que los grupos afectados percibieron transferencias sociales, mientras que los demás se vieron afectados por la reducción del ingreso por trabajo en 1.4% (PEN, 2018).</p> | Desventaja |
| Participación ciudadana | <p>En términos de convivencia ciudadana, se dan 632 acciones colectivas, una tasa de sindicalización de 9,6% y 3.331 asociaciones de desarrollo comunal activas (PEN, 2012).</p> | <p>La interacción entre la agenda de Gobierno y los sectores sindicales disminuyó la conflictividad a 176 acciones colectivas, con una tasa de sindicalización de 14,2% y 3.704 asociaciones de desarrollo comunal activas (PEN, 2018).</p> | Ventaja |
| | <p>La participación ciudadana en las 300 audiencias públicas fue de un total de 4.200 personas. Se observa que las iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa fue de 195 (PEN, 2012).</p> | <p>La participación ciudadana en las 235 audiencias públicas contó con una asistencia de 1.624 personas. Se evidencia 177 iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (PEN, 2018).</p> | Desventaja |
| Medios de comunicación | <p>Se da inicio de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones.</p> <p>La SUTEL permitió la entrada de operadores móviles, Claro y Telefónica, para lo que invierten \$170 millones con el fin de explotar las frecuencias durante 15 años (PROSIC, 2011).</p> | <p>La concentración de frecuencias radiofónicas y televisas están concentradas en Representaciones Televisivas (Repretel) e Iglesia Católica asociada con The Worldwide University Network Radio y Otoche SRL (UCR, 2017).</p> <p>El sistema de medios de comunicación no presenta diversidad pues se concentra en aspectos comerciales con tintes discriminatorios (UCR, 2017). La Universidad de Costa Rica realizó ocho mesas redondas con 30 expertos quienes concluyeron que la realidad mediática está desgastada y en deuda con la democracia (UCR, 2017).</p> | Desventaja |

Elaborado por: Isabela Guerrero

3.3.2 Estado general de los resultados de la administración.

A continuación, analizamos los resultados de la aplicación de un programa a favor del medioambiente por un conjunto de individuos que dentro de un marco institucional toman decisiones para reducir, mitigar y conservar los recursos de la institución. Para el año de 2017, se rescata que el 65% de las instituciones públicas de Costa Rica han desarrollado su propio PGAI, el que muestra un aumento del 3% en comparación con el año anterior. Esto quiere decir que 149 instituciones, entre las que destacan los ministerios, presentaron a cabalidad el PGAI con el 100% de cumplimiento, es importante señalar que se tratan de las instituciones con mayor peso estatal en el tema ambiental, las mismas que muestran mayor compromiso lo que representa un avance ambiental importante.

Además, las 77 instituciones que corresponden al Sector Público Descentralizado Institucional es decir universidades, empresas, bancos públicos y entes públicos no estatales presentan una importancia media de significación en el cumplimiento del Pgai. Por otra parte, se muestra una carencia de cumplimiento de 46% de las instituciones pertenecientes al Sector Público Descentralizado Territorial las que muestran menor cumplimiento de entrega con un 54% , es decir 42 de ellas no presentaron ningún tipo de documento.

Tabla 19

Síntesis del estado del cumplimiento de los PGAI en base a las categorías institucionales públicas.

| Categoría de institución (1) | Total de instituciones | N° de instituciones que entregaron PGAI | Porcentaje de cumplimiento |
|---|-------------------------------|--|-----------------------------------|
| Ministerios | 18 | 18 | 100% |
| Sector Público Descentralizado Institucional | 115 | 77 | 67% |
| Sector Público Descentralizado Territorial | 90 | 48 | 53.9% |
| Otros (3) | 6 | 6 | 100% |
| Total | 228 | 149 | 65,4% |

Notas:

(1) En base al Listado de instituciones públicas de MIDELAN 2017.

(2) Municipalidades

(3) Poder legislativo, judicial, organismo electoral y órganos del poder legislativo.

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: DIGECA, 2017.

Si se toma en cuenta el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No 36499 del Reglamento para la Elaboración del PGAI de Costa Rica, se detalla explícitamente que el jerarca es el responsable de presentar la documentación señalada para el cumplimiento del programa; sin embargo los datos anteriores demuestran la inexistencia del compromiso político total de los jefes de las instituciones del Sector Público Descentralizado Territorial e Institucional. En este caso, el porcentaje de incumplimiento de estos sectores demuestra la falta de guía, motivación y liderazgo de los delegados de las municipalidades y anexos municipales.

3.3.2.2 Control de la entrega de los Informes de Avance (IA).

Existe una falta de cumplimiento de los IA aquello que demuestra la poca influencia de poder entre los jefes y los subordinados de las instituciones. El mecanismo de control que está establecido en el Decreto No. 36699 se trata la evaluación de la entrega de los IA semestralmente. Sin embargo, en los resultados de los PGAI se evidencia que este punto es uno de los más ignorados pues solo el 27,81% de las instituciones entregaron los documentos requeridos.

Tabla 20
Síntesis del control del cumplimiento de entrega de los Informes de Avances (IA), 2017.

| Categoría (1) | Total de instituciones que realizan el PGAI | Instituciones que entregaron los IA 2017 | |
|---|---|--|------------|
| | | Valor absoluto | Porcentaje |
| Ministerios | 54 | 12 | 22,22% |
| Sector Público Descentralizado Institucional | 79 | 32 | 40,51% |
| Sector Público Descentralizado Territorial (2) | 48 | 4 | 0,08 |
| Otras (3) | 6 | 4 | 66,67% |
| Total | 187 | 62 | 27,71% |

Notas:

(1) En base al Listado de instituciones públicas de MIDEPLAN 2017.

(2) Municipalidades

(3) Poder legislativo, judicial, organismo electoral y órganos del poder legislativo.

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: DIGECA, 2017.

3.3.2.3. *Evaluación de las capacitaciones realizadas.*

El Instituto Nacional de Aprendizaje, organismo encargado de las capacitaciones, impartió en total 51 capacitaciones en 251 instituciones durante el año 2017 involucrando al Ministerio de Salud, Dirección de Cambio Climático, Ministerio de Hacienda, Dirección de Energía, entre otras. Del total de las instituciones del Sector Público el 76,29% fueron totalmente capacitadas en el tema ambiental. Es decir que esto fue de provecho positivo para 1 342 personas que cuentan con certificados en talleres, cursos y participaciones en reuniones.

Tabla 21
Síntesis de los resultados de las capacitaciones 2017.

| Rubro | Total |
|---|--------------|
| # de instituciones capacitadas | 251 |
| # de actividades de capacitación | 51 |
| # de funcionarios beneficiados | 1342 |
| # de cursos realizados con el INA | 15 |
| # de funcionarios con módulos INA-PGAI | 95 |
| # de funcionarios graduados en Sistemas de Gestión Ambiental | 30 |
| # de funcionarios graduados en Sistemas de Gestión | 15 |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: DIGECA, 2017.

3.3.2.4 *Estado de los indicadores de consumo en 2017.*

Mediante la recopilación y sistematización de registros, los indicadores muestran que el 52% de las instituciones muestran un bueno a regular desempeño en los resultados del Pgai, el 42% se encuentran con un nivel bueno a excelente y el 6% cuentan con un desempeño deficiente. El último punto, se debe en su mayoría a la falta de conocimientos en términos ambientales, falta de coordinación de la jerarquía, desintegración de comisiones e incluso límites de los recursos materiales y humanos.

A continuación se presentan los resultados de los indicadores de consumo de agua, electricidad, combustible, papel y residuos sólidos:

- **Consumo de agua**

Tabla 22

Síntesis del consumo de agua según categoría de institución pública.

| Categoría de institución | Número de instituciones | Número de empleados | Consumo total (m3/mes) | Consumo per cápita (m2/empl./mes) |
|---------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| Ministerios | 24 | 10952 | 24040 | 2,19 |
| Sector Público Descentralizado | 30 | 46065 | 65914 | 1,43 |
| Institucional | | | | |
| Sector Público Descentralizado | 8 | 1172 | 1212 | 1,03% |
| Territorial | | | | |
| Otros | 6 | 13805 | 19424 | 1,41 |
| Total | 68 | 71994 | 110590 | 1,54 |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: DIGECA, 2017.

- **Consumo de energía eléctrica**

Tabla 23

Síntesis del consumo de energía eléctrica según categoría de institución pública.

| Categoría de institución | Número de instituciones | Área total (m2) | Consumo total (kWh/mes) | Consumo per cápita (kWh/m2/mes) |
|---------------------------------------|--------------------------------|------------------------|--------------------------------|--|
| Ministerios | 23 | 254022,9 | 888804,9 | 3,50 |
| Sector Público Descentralizado | 31 | 808660,7 | 6296197,5 | 7,79 |
| Institucional | | | | |
| Sector Público Descentralizado | 9 | 26205,8 | 144209,9 | 5,50 |
| Territorial | | | | |
| Otros | 6 | 208900,4 | 986180,4 | 4,72 |
| Total | 69 | 1297790 | 8315393 | 6,41 |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: DIGECA, 2017.

Tabla 24

Síntesis del consumo de energía eléctrica según categoría de institución pública.

| Categoría de institución | Número de instituciones | Número de empleados | Consumo total (kWh/mes) | Consumo per cápita (kWh/empl./mes) |
|--------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|---|
| Ministerios | 25 | 10818 | 1296634,95 | 119,85 |
| Sector Público | 29 | 40866 | 6072626,17 | 148,60 |
| Descentralizado Institucional | | | | |
| Sector Público | 10 | 1903 | 155803,70 | 81,86 |
| Descentralizado Territorial | | | | |
| Otros | 5 | 13267 | 48,71 | 65,92 |
| Total | 69 | 66854 | 8399631 | 125,64 |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: DIGECA, 2017.

- **Consumo de combustible móvil**

Tabla 25

Síntesis del consumo de combustible móvil según categoría de institución pública.

| Categoría de institución | No. de instit. | Total empl. | Consumo total promedio (L/mes) | | Consumo per cápita (l/empl./mes) | | | Estimación de CO2 |
|--------------------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------------------------|---------------|---|---------------|--------------|--------------------------|
| | | | Gasolina | Diésel | Gasolina | Diésel | Total | |
| | | | | | | | | |
| Ministerios | 18 | 8278 | 122039 | 152712 | 14,74 | 18,45 | 33,19 | 692,10 |
| Sector Público | 25 | 19230 | 31108 | 152472 | 1,62 | K0,93 | 9,55 | 478,89 |
| Descentralizado Institucional | | | | | | | | |
| Sector Público | 8 | 1368 | 6227 | 57530 | 4,55 | 42,05 | 46,61 | 167,81 |
| Descentralizado Territorial | | | | | | | | |
| Otros | 3 | 7707 | 31025 | 37517 | 4,03 | 4,87 | 8,89 | 172,47 |
| Total | 54 | 36583 | 190399 | 400232 | 5,20 | 10,94 | 16,15 | 1511,28 |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: DIGECA, 2017.

- **Residuos sólidos**

Tabla 26

Síntesis de los residuos valorizables según categoría de institución pública.

| Categoría de institución | Número de instituciones | Número de empleados | Consumo total (m3/mes) | Consumo per cápita (m2/empl./mes) |
|---|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| Ministerios | 16 | 5476 | 18665 | 3,41 |
| Sector Público Descentralizado Institucional | 25 | 22605 | 33894 | 1,50 |
| Sector Público Descentralizado Territorial | 3 | 257 | 302 | 1,18 |
| Otros | 6 | 8951 | 28594 | 3,19 |
| Total | 50 | 37288 | 81456 | 2,18 |

Elaborado por: Isabela Guerrero

Fuente: DIGECA, 2017.

En el caso específico de la Universidad Nacional de Costa Rica se observa en la evolución de los indicadores que en definitiva existe una reducción en el consumo de los aspectos ambientales entre el 2011 al 2017. Por lo tanto, se establece que al existir una ventaja, es decir al darse una evolución positiva en la identidad política, los agentes transformadores cambió o desarrolló sus intereses en torno a los objetivos establecidos casi una década atrás.

Tabla 27
Evolución de los indicadores ambientales en la UNA, 2011-2017.

| Aspecto Ambiental | Indicadores 2011 | Indicadores 2017 | Componente |
|---|--|----------------------------------|------------|
| Consumo de Energía Eléctrica | Para el año 2010 se disminuyó el número de medidores a 128 generando 5.261.867 kWh al año es decir 22 kWh al mes por persona. | 20 kW/mes/pers | Disminuyó |
| Consumo de agua | Con 77 medidores en el 2010, la UNA consumió un total de 326.699 m ³ al año. Es decir, 45 litros por persona al día. | 237.501 m ³ /año | Disminuyó |
| Consumo de papel | El consumo anual de papel en el 2010 fue de 61.569 resmas/año | 12.435 resmas/año | Disminuyó |
| Consumo de Combustibles Fósiles | Con 205 vehículos se generó un consumo anual de 362.684 litros. Las 9 plantas generan 35.638 litros anuales cada una y se muestra la realización de 269 viajes con una distancia de 2.065.280 km por año | 331.025 L/año | Disminuyó |
| Emisiones del aire fijas y móviles | Las emisiones totales fueron de 2.908 toneladas de Co ₂ al año. El consumo por persona fue de 154 kg de Co ₂ al año. | 880,71 ton co ₂ /año. | Disminuyó |
| Generación de residuos sólidos | La producción de residuos en 2010 fue de 291.682 kg anuales. La producción diaria por persona fue de 0,05 kg. | 94.439 kg/año | Disminuyó |

Elaborado por: Isabela Guerrero
Fuente: DIGECA, 2017

Como se observó a lo largo del capítulo, la creación y aplicación del Programa de Gestión Ambiental Institucional siguió un proceso de organización, identificación del problema y elaboración de un diagnóstico acompañado de indicadores medioambientales específicos tomando los pasos de planeación, organización, dirección, control y evaluación de la Teoría de la Administración Pública. De esta manera, se cumple de manera parcial el tercer objetivo debido a que son los elementos de la identidad política los cuales moldean los intereses e identidades de los actores políticos y su interacción en la cotidianidad son

dirigidos y aplicados en la población con ingresos medios y altos con acceso a educación, salud, vivienda, telecomunicaciones, oportunidades laborales, entre otras.

Tras un análisis de la evolución de la identidad política entre el año 2011 y 2017, se rescata que fue un período en el que la democracia se estabilizó, los actores políticos ganaron experiencia e intereses. Por otro lado, la brecha social se mantuvo alta, la participación ciudadana disminuyó y existe una concentración de medios de comunicación con agendas privadas. Sin embargo, esto no impidió los resultados positivos de la aplicación del PGAI pues más de la mitad de instituciones públicas cumplieron con los objetivos del programa y en el caso específico de la Universidad Nacional de Costa Rica el consumo de los indicadores ambientales disminuyó por lo que es considerado como un caso exitoso de este proyecto ambiental estatal.

4. CAPÍTULO IV

4.1 Análisis

En el principio de esta investigación se estableció como objetivo general analizar la influencia del cambio en la identidad política nacional para la creación del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones que daría como resultado el Programa de Gestión Ambiental Institucional en Costa Rica en el periodo 2011-2014; [el cual se cumple de manera parcial a través del siguiente análisis en base a la Teoría del Constructivismo de las RRII].

Retomando las ideas de John Ruggie con una visión crítica acerca del proceso de la liberalización del mercado, basado en la convergencia de premisas neo-utilitaristas, se evidencia que las condiciones estructurales creadas por el sistema neorrealista y neoliberal que regían el sistema internacional permitió el establecimiento de un vínculo con Costa Rica. Dadas estas circunstancias, durante la década de los 70s, bajo el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y la integración al Mercado Común Centroamericano se generó un subsidio del 15% a las exportaciones del país, aquello que permitió el crecimiento económico sustancial del país de \$1.879 millones en 1969 a \$4.939 millones en 1979.

Para el año de 1990 la integración al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles propició los acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales con el país centroamericano. Esto permitió la circulación de productos y servicios con: México, Estados Unidos, Chile, Canadá, la Unión Europea, entre otros. A su vez la cooperación representó, una vez más, el aumento del PIB con una tasa de crecimiento de 115% de 1995 a 2005. Cumpliendo los objetivos del institucionalismo neorrealista y neoliberal de generar una interdependencia económica y la cooperación política de los países periféricos con América del Norte.

Sin embargo, desde el concepto de anarquía que maneja el neo-utilitarismo la estructura internacional estuvo determinada por el accionar de los Estados en base a los intereses de aumentar los beneficios propios. Es decir, estos tratados y alianzas se realizaron con la finalidad de resguardar la seguridad nacional y saciar las demandas económicas internas de los países más desarrollados.

Desde este punto de vista, se trataron a los factores ideacionales como términos instrumentales los que permitieron perseguir fines estrictamente materiales a través de las instituciones neorrealistas y neoliberales. Es el caso de la “Agricultura de Cambio” propuesta en Costa Rica, la que estuvo enfocada en el crecimiento de las grandes productoras, tuvo consecuencia adversas para el 80% de los pequeños y medianos productores del país. Es claro que para los utilitaristas de la época, la vida mental era nada en sí misma y el rol de las ciencias naturales era el único camino para conocer la realidad más profunda, esto quiere decir que aplicaron un modelo poco adaptada a la visión agrícola de los ciudadanos costarricenses provocando una degradación en las condiciones de vida de los grupos que ignoraban esta situación.

La utilización de estas teorías utilitaristas conllevó a varios puntos ciegos que no incluyeron el análisis del mundo de las ideas, el cual yace en la dimensión subjetiva del accionar humano. La repercusión de esta forma de teorizar y de crear realidad dentro del mundo internacional, generó repercusiones a nivel doméstico viéndose afectados primordialmente los grupos vulnerables de la población. Además, los problemas ambientales a causa de esta rápida industrialización no tardaron en aparecer, tal es el caso del uso ineficiente del suelo para fines agrarios el que se encontraba en un 45,3% subutilizado; o la contaminación a la cuenca hídrica del río Grande de Tárcos por el desecho de residuos sanitarios e industriales; o la acelerada deforestación con 16.400 hectáreas taladas cada año.

Las consecuencias de este proceso económico, permearon no solo en el estado del medioambiente pero también en la sociedad. Desde los años 80s, la pobreza económica se encontraba presente en el 20% de la población la que representó niveles bajos en temas de seguridad alimentaria, altos niveles de toxicidad en las prácticas de abono, inexistencia de servicios educativos y de salud, ausencia de infraestructura y escasas oportunidad de acceso al empleo. Estas condiciones precarias en las que vivía un porcentaje considerable de la sociedad y la rápida degradación ambiental generó la preocupación generalizada de la ciudadanía.

Alexander Wendt expone que los actores inmersos en la vida internacional adquieren identidades con roles específicos dados por el entendimiento y expectativas de la colectividad así que del yo. En Costa Rica, los casos de corrupción política y la vulneración de autonomía de los Poderes estatales generaron un declive en la credibilidad y legitimidad de los mismos frente a la ciudadanía debilitando así, el control político. De acuerdo a Nicholas Onuf, los actores que participan en situaciones o eventos bajo reglas legales o compartidas se convierten en agentes que actúan a favor de la construcción social que se le presente. Esto a su vez, otorga un significado colectivo lo que moldea el interés de aquellos agentes resultantes de las interacciones con los otros. Tras la investigación se evidencia que los actores políticos en Costa Rica actúan en base a los principios ecológicos, inculcados desde hace ya dos décadas, promoviendo sus agendas individuales en las esferas colectivas tales que instituciones públicas, privadas, ONGs, instituciones educativas y de salud, entre otras, las cuales sirven como un marco para que los agentes pueden actuar y cumplir sus objetivos. En este caso, debido al contexto histórico y educativo de los tomadores de decisiones la agenda individual concuerda con la agenda estatal por lo que sus decisiones toman coherencia y asertividad.

Desde el constructivismo de Ruggie, se destaca la influencia de los lazos interpersonales que se encuentran inmersos en los núcleos familiares hasta en las asociaciones sociales que formarían un orden social y por tanto, forman parte de un todo. Se trata de un realismo relacional social el cual se muestra debilitado con los años en Costa Rica pues de 632 acciones colectivas en 2011 pasó a 176 acciones colectivas, un motivo de esta reducción de participación social se puede deber a que la tasa de sindicalización subió al 15% por lo que el descontento disminuyó. Frente a esto, el rol de la academia y las organizaciones no fundamentales fue fundamental para un desarrollo de conciencia ambiental en las esferas sociales, culturales e institucionales. Sin embargo, en términos de educación general no es aplicable debido a que en 2011, el 42% de la población de 25 a 39 años completó sus estudios secundarios mientras que en 2017 disminuyó a un 35%.

Por parte de los partidos políticos se destacó el Partido de Acción Ciudadana (PAC) como promotor político de la conservación y desarrollo sostenible de la naturaleza. Por tanto, el entendimiento de estos hechos sociales proviene de la intencionalidad individual que crea una intencionalidad colectiva, la que se traduce en el entendimiento colectivo sobre la importancia de la conservación ambiental. No obstante, en el año 2017 no existe un registro de partidos políticos que aboguen fuera de las campañas electorales por el tema de la conservación medioambiental. Se deduce entonces que se trata de una estrategia política para atraer votantes por el partido.

Así, la estructura en el constructivismo de las relaciones internacionales está empapada de factores ideacionales que deben reconocer mutuamente reglas constitutivas como conducto creador del sistema político internacional. Por tanto, estas normas constitutivas permiten la estructuración de los campos de acción en los que las reglas regulativas toman efecto. Es por esto que para que estas premisas constitutivas puedan

disfrutar de legitimidad en este caso, las ideas colectivas sobre el ecologismo yacen en su legislación tales que la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Servicios de Parques Nacionales, la Ley de Biodiversidad, la Ley de Regulación de Energía, la Ley Forestal y la Ley General de Telecomunicaciones que buscaron una estructuración para la planificación, preservación y manejo de los recursos naturales no renovables del país.

Este conjunto de leyes normativas propiciaron la creación de institucionalidad a través del Decreto No.35669 aterrizada en el Ministerio de Energía, Ambiente y Telecomunicaciones como organismo administrativo y regulatorio de las reglas constitutivas. Es importante destacar que el elemento de las telecomunicaciones engloba la necesidad de crear estándares tele comunicativos en concordancia con la conservación del medioambiente, las que cumplen con el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones sobre la gratuidad de servicios de telefonía y el acceso a internet en las zonas rurales. A pesar de estos objetivos positivos propuestos por el MINAET, se observa que en el mismo año, 2011, de esta reestructuración estatal se introduce al mercado las operadoras de telecomunicaciones Claro y Telefónica con una inversión de \$170 millones durante 15 años. Sin embargo, es importante recalcar que 287.367 hogares de las zonas rurales viven en condiciones de pobreza por ingresos por lo que les sería difícil si no imposible tener acceso a equipos tecnológicos.

A su vez, como explica el constructivismo se evidencia que la estructura está conformada por varios organismos creados para cumplir los objetivos del Ministerio por ejemplo el Tribunal Ambiental Administrativo, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, la Dirección del Cambio Climático, el Fondo Nacional Financiamiento Forestal y la Superintendencia de Telecomunicaciones las que cohesionan una sola visión en base a los objetivos propuestos. Esto significa que, traspasaron las necesidades colectivas en

una institución que funge como órgano articulador, es decir como un agente, para la aplicación de normativas y resoluciones. Se recalca el hecho de que la estructura permite una coordinación de la interinstitucional necesaria para el desarrollo e implementación de los instrumentos de política pública medioambiental en Costa Rica. En este punto, se evidencia que la vida internacional es inimaginable sin las reglas constitutivas, ya que estas son la fundación institucional de toda la vida social. De esta manera, la FONATEL como receptora de financiamiento, la SUTEL como negociadora de las telecomunicaciones y el MINAET como entidad con acceso a las zonas protegidas se cohesionan para dar un fácil acceso a las operadoras respondiendo a intereses económicos y agendas utilitaristas individuales.

Una vez que las ideas así que las normas son compartidas a través de la institucionalidad, los agentes están vinculados a realizar prácticas que permitirán cumplir los objetivos las cuales quedarán arraigadas en el tiempo y en el espacio, generando una posibilidad de transformación. Con la finalidad de que la estructura se transforme en el tiempo se propone el Programa de Gestión Ambiental en el 2011 con metas de cumplimiento al 2017. De esta manera, se crea un programa que permite mitigar el consumo de energía, agua, emisiones de CO₂, uso de combustibles y el manejo de la generación de residuos a través de prácticas individuales en las instituciones o construcciones sociales; estos quedan establecidos en el instrumento gubernamental generando una puesta en escena empírica de las ideas y creencias que han sido reconocidas mutuamente por los miembros de la sociedad.

Por lo tanto, los resultados que arrojan las prácticas de casi una década son en su mayoría positivos pues el 65%, es decir 149 instituciones involucradas cumplieron a cabalidad la entrega del PGAI. Para constatar si el Programa de Gestión Ambiental Institucional fue efectivo, se toma el caso de la Universidad Nacional de Costa Rica en el que el consumo de agua disminuyó de 22 a 20 kW/mes/pers en el 2017; el consumo de agua bajó

de 326.699 a 237.501 m³ /año el consumo de papel disminuyó de 61.569 a 12.435 resmas/año; el consumo de combustibles fósiles disminuyó de 362.684 a 331.025 L/año; las emisiones del aire cayeron de 2.908 a 880,71 ton co₂/año; y la generación de residuos sólidos fue de 291.682 a 94.439 kg/año. Esto demuestra que las prácticas a través de las normas crean una construcción social que si es aplicada con racionalidad puede transformar las identidades de los agentes que actúan dentro de las instituciones.

4.2 Conclusiones

Partiendo de la hipótesis planteada es: El cambio en la identidad política de Costa Rica habría influido en la reorganización gubernamental implementando el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones aquello que daría como resultado el Programa de Gestión Ambiental Institucional en el periodo 2011-2017. Tras la investigación realizada se demuestra que esta hipótesis se cumple de manera parcial debido a que el último objetivo no llega a ser analizado en su totalidad como estuvo planteado desde el inicio. De esta manera se concluye lo siguiente:

- El Constructivismo de las RR.II. sugiere una diferencia entre contextos en lugar de una sola realidad objetiva. Desde esta perspectiva, Costa Rica tuvo diversos acercamientos a la realidad derivados de una serie de toma de decisiones. Estos acercamientos permitieron el giro de la visión política de la nación aquello que aceleró la toma de medidas ambientales. Esto provino de la destrucción del constructo sobre el entendimiento cultural, político y ambiental. Se rompe la idea del materialismo en el que lo tangible y lo objetivo son la totalidad de lo real implementando el aspecto natural e inherente del ser humano. Desde el C.RRII (retomando las ideas de Wendt) con la llegada del institucionalismo neorrealista de la década de los 40 y neoliberal en la década de los 80 se destaca el hecho de que surgen de la convergencia de las premisas neo-utilitaristas, las cuales convierten los factores idealistas en términos netamente instrumentales los cuales persiguen intereses estrictamente materiales.
- Costa Rica experimentó un crecimiento económico sostenido considerable resultado de una estrategia de crecimiento orientada al exterior, dirigida a la inversión extranjera, así como la progresiva liberalización del comercio. A partir la década de

los 60, se establecen medidas de gobierno de índole intervencionista con la adopción del modelo ISI- Industrialización por Sustitución de Importaciones, la integración al Mercado Común Centroamericano y posteriormente los subsidios a las exportaciones así que el apoyo a las EANT (Exportaciones Agrícolas No Tradicionales) ;aquello que generó altos niveles de crecimiento. En los 60s el PIB nominal era de USD 1.879 millones, mientras que para el año de 1979 era de 4.939 millones de dólares. Durante 20 años la economía creció en un 4,9 %. Para el 1990 hasta 2010 se inicia la integración al comercio internacional mediante ña integración al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) que promovió acuerdos bilaterales y multilaterales (TLC (Tratado de Libre Comercio)/DR-CAFTA (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement)) y la reconversión productiva de la agricultura para la libre circulación de productos y servicios.

- De acuerdo a Ruggie el cual repasa las ideas de Weber explica que las acciones y situaciones están encadenadas a la historia debido al conocimiento que muestran los antecedentes concretos con una relevancia causal entre el colectivo social. El nuevo patrón de producción de Costa Rica también impactó negativamente en la sostenibilidad del ambiente y generó un riesgo de vulnerabilidad para las ruralidades. De esta manera, las decisiones de la aplicación de estos modelos económicos tuvieron consecuencias a nivel ambiental a partir del 2000 en adelante con una degradación de suelo por subutilización considerable de 45,3%, sobreuso de 26,5% y un uso adecuado de 28,2% en especial en las zonas del Pacífico Central, Chorotega y Huetar Norte. Se presentó, una degradación en las cuencas hídricas en el Río Tárcoles que mostró una contaminación por la producción orgánica del café con el 45%, por los desechos de las industrias con 31% y por las aguas servidas domésticas con 24%. Por otra parte, la deforestación en zonas como el Río Chirripo y

la Península de Osa, para fines agrícolas e industrializadores amenazó a 103 especies de fauna silvestre y 45% especies de árboles.

- A su vez, visto desde un nivel social la asistencia técnica otorgada por el gobierno a las grandes empresas y a las EANTs (Exportación Agrícola No Tradicional) de Costa Rica afectó directamente el estilo de vida de los pequeños y medianos productores. Así, el 80% de ellos mostró dificultad para competir con las grandes empresas pues a medida que se aumentaba el desarrollo tecnológico y la eliminación de barreras económicas más se veían acorralados los grupos de agricultores pequeños que no contaban con las herramientas o el conocimiento para desarrollar sus productos. Además, las consecuencias ambientales empeoraron sus condiciones de vida ya que debido a la inexistencia de tratamiento de las cuencas hídricas las enfermedades tales que la cólera se propagaban rápidamente. El gobierno mostró su falta de interés en mejorar las condiciones de la ruralidad por lo que la mayoría de necesidades básicas eran inatendidas e invisibilizadas tales que inexistencia infraestructura para la educación o salud, las oportunidades laborales, entre otras;
- El constructivismo afirma que la estructura del sistema genera un espacio en el que factores ideacionales que emanan de la capacidad humana tales que el conocimiento compartido, recursos materiales y prácticas que como conjunto generan una transformación. En este caso el cambio de la identidad política tiene su materialización con la caída de los poderes y el surgimiento de nuevos actores políticos. En 2011, se presentaron al menos tres casos políticos de conflicto de intereses, fuga de un borrador del fallo en el caso de una minería y vulneración de autonomía de la Fiscalía General. Estos acontecimientos generaron polémica en la opinión pública, afectando a la imagen y legitimidad del Poder Judicial.

- Según Wendt (1997), si las interacciones del pasado crearon una estructura en la que el statu quo está dividido, este es más propenso a que sea regido por el poder y el interés propio. Sin embargo, si las interacciones pasadas crearon una estructura de confianza e identificación mutua, este puede enfrentarse a los depredadores y promover la seguridad colectiva. Lo último promovió una red de apoyo en Costa Rica lo que daría como resultado una serie de líderes políticos a favor de la conservación medioambiental. En este caso, fue el PAEC-Partido Ecológico Comunal Costarricense con propuestas de preservación, conservación y aprovechamiento sostenible de la naturaleza es el Partido Ecológico Comunal Costarricense (PAEC). Además, en el período comprendido entre el años 1994 y 2009 se formaron 82 ONGs orientadas hacia la conservación ambiental. Por otro lado, la academia tiene un gran impacto en la generación de conocimiento y socialización del tema ambiental.
- La falta de legislación y la inexistencia de un marco institucional que planifique y maneje los recursos naturales fue evidente durante estas décadas. En este punto el Constructivismo de las RR.II. enfatiza las dimensiones sociales demostrando gran importancia en las normas, reglas y lenguaje. Acogiéndose al Acuerdo de París, se aplica un conjunto de legislaciones en el campo ambiental para amedrentar y disminuir el cambio climático. Así, se destaca la Ley del Servicio de Parques Nacionales a favor de la conservación de la flora y fauna silvestre de las zonas involucradas; la Ley de Regulación del Uso Racional de la Energía la que establece una variedad de multas por el mal uso energético; la Ley Forestal para asegurar la conservación, protección y gestión de las áreas forestales; la Ley de la Biodiversidad para la planificación, educación y gestión de la naturaleza a través de instrumentos tales que la educación, inventivos, generación de conocimiento y la tecnología.

- A partir de esta etapa, el constructivismo de las relaciones internacionales propone el análisis de cómo lo material y los factores ideacionales se combinan en la construcción de diferentes posibilidades y resultados. De esta manera, la creación de un marco legal gracias a las ideas construidas permitió la reorganización institucional a través del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, el que tras una serie de transformaciones históricas político-administrativas en la estructura de la organización se convierte en una de las instancias que llevaría al país a ocupar el liderazgo en el Índice Mundial de Desempeño Ambiental. Más adelante, se añade el elemento de las telecomunicaciones al Ministerio con la finalidad de extender los servicios de comunicación inalámbrica, televisiva, sonora y radiodifusión de forma gratuita en las zonas rurales de Costa Rica. Esto debido al ingreso de una inversión de Claro y Telefónica de \$170 millones que aportaron para el desarrollo nacional.
- Los constructivistas argumentan que, desde una realidad objetiva, lo que se conoce como estructura está impregnada de una posibilidad de agenda y enfatiza en los procesos de interacción. Es decir, los actores toman decisiones en un proceso de interacción continua con los otros, aquello que trae como resultado distintas realidades políticas, culturales y políticas. La identificación del impacto ambiental y la vulnerabilidad del medioambiente fue realizada a través de un diagnóstico exhaustivo. Por esto, el PGAI se convierte en una herramienta de planificación en el que se generan y aplican modalidades de prevención, mitigación y restauración del cambio climático perdurables en el tiempo dentro de las instituciones públicas. Se trata de un proceso cíclico que cuenta con la planificación, implementación, evaluación y seguimiento de los procedimientos en el uso de los recursos naturales de las instituciones en el desempeño de sus actividades.

- Para el 2011, se abre el mercado de telecomunicaciones para Claro y Telefónica y en 2017 existe una concentración de frecuencias por Repretel e Iglesia Católica. El hallazgo en esta investigación fue que la reconfiguración del Ministerio de Ambiente y Energía que añade el elemento de Telecomunicaciones fue estratégico pues esto permitió el acceso a todas las zonas protegidas del país para la apertura de mercado de las telecomunicaciones.
- Dado que los que conforman el aparataje institucional cuentan con educación superior y secundaria gracias a sus condiciones favorables económicas, de vivienda y educación se refleja que la aplicación del Pgai tuvo resultados positivos. En sí el 65% de las instituciones cumplen con los objetivos planteados. En base a la métrica propuesta en el PGAI, se toma el caso de la Universidad Nacional de Costa Rica la cual muestra una disminución el consumo de energía disminuyó de 22 a 20 kW/mes/pers en el 2017; el consumo de agua bajó de 326.699 a 237.501 m³ /año; el consumo de papel disminuyó de 61.569 a 12.435 resmas/año; el consumo de combustibles fósiles disminuyó de 362.684 a 331.025 L/año; las emisiones del aire cayeron de 2.908 a 880,71 ton co₂/año; y la generación de residuos sólidos fue de 291.682 a 94.439 kg/año.
- Se cumple la hipótesis de manera parcial pues existe evidencia creciente de que el Estado está jugando roles internacionales que envuelven cierto grado de legitimación colectiva que no está asociado tradicionalmente al modelo westfaliano - especialmente en aspectos de relaciones económicas, medio ambiente, e incluso seguridad política. Este cambio de perspectiva sobre la gobernabilidad de los recursos naturales da paso a un marco legal e institucional que genera una reestructuración del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones para la aplicación de instrumentos de política pública tal que el PGAI que propone prácticas en concreto. Sin embargo, a

través de esta investigación se encontró que la identidad política de los agentes que conforman las instituciones públicas depende de su contexto económico y vivencial que influye en la aplicación y desarrollo de las normas institucionales.

4.3 Recomendaciones

En vista de las conclusiones anteriores, se decide presentar las siguientes recomendaciones:

- Priorizar modelos económicos alternativos en base a la estructura orgánica de las comunidades. Una de las alternativas viables frente al modelo económico actual, la cual está basada en una economía lineal de extracción-producción-consumo-desperdicio, es la economía circular la cual puede ayudar a proteger el medio ambiente y combatir el cambio climático. En específico lo que la economía circular propone es el cambio en la forma en la que actualmente se produce y se consume. Esto permitiría la reducción el uso y la explotación de los recursos naturales lo que consecuentemente conllevaría a la reducción de desechos.
- Para obtener un efecto visible sobre el cambio climático, los tomadores de decisión deberán perseguir objetivos integrales a nivel regional. Es decir, deberán incluir las cuestiones subjetivas que conforman la realidad para comprenderla desde una visión amplia y completa. Así, los problemas medioambientales deberían ser manejados en términos exhaustivos pues esto reduciría el margen de error de las mismas.
- La administración debe enfocarse en el desarrollo de métodos tecnológicos para la optimización de tiempo en el proceso de toma de decisiones. Esto podría estar enfocado en el fortalecimiento de los lazos que se mantiene con la comunidad pues estos son actores principales de la reconversión y aplicación de decisiones ecológicas. Así, se facilitaría la coordinación entre el gobierno y las localidades a través de asambleas participativas con la ayuda de herramientas digitales como las Tics.
- Desarrollar programas de capacitación e investigación sobre la importancia en el manejo de residuos dirigida a los actores institucionales con la finalidad de obtener un

entendimiento profundo así como la generación de un pensamiento crítico. Además, se propone la realización de intercambios entre estudiantes de países similares a Costa Rica para retroalimentarse mutuamente sobre campos en común; en el que participarían centros de investigación, universidades, laboratorios, entre otros.

- Se propone fortalecer la articulación de las estructuras institucionales con los programas planteados por el MINAET, a través de redes regionales de comunicación en la que la información pueda fluir libremente sin restricciones lo que permitirá dar un soporte a los procedimientos de la gestión ambiental institucional. A través de las plataformas digitales, se puede generar una red científica y administrativa que permita intercambiar información sobre los procedimientos de una manera efectiva, disminuyendo la burocracia entre las instituciones.

VI. LISTA DE REFERENCIAS

- ABSCH (1998) Ley de la Biodiversidad N°7788. San José, Costa Rica. Recuperado de:
<https://absch.cbd.int/api/v2013/documents/D3408486-8C74-B572-9310-B9B6085722EA/attachments/Ley%20de%20Biodiversidad%207788.pdf>
- ACNUR (1974) Ley de Planificación Nacional N°5525. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de:
http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/5937/Ley_de_Planificacion_5525.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ACNUR (1978) Ley General de la Administración Pública N°6227. La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (2019) Datos Costa Rica. Recuperado de:
<https://datos.bancomundial.org/pais/costa-rica>
- Banco Mundial (2019) Producto Interno Bruto de Costa Rica, 1960-1979. Recuperado de:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=1979&locations=CR&start=1961>
- Barrantes, R & Bernex, N et al. (2009) Ética Ambiental y Política pública-VI Jornadas de Reflexión ética. Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Lima, Perú.
- Botella, E. (2010) El modelo agrario costarricense en el contexto de la globalización (1990-2008): Oportunidades y desafíos para reducir la pobreza rural. Recuperado de:
http://www.ceddar.org/content/files/articulof_313_01_DT2010-1.pdf
- Camacho, M. (2000) Teoría de la Administración Pública. Recuperado de:
<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

- Carvajal, G. (1993) Costa Rica En La Época De Los Programas De Ajuste Estructural-1985-1992. Recuperado de:
https://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/images/edicion_07_93/costa_rica.pdf
- CEPAL (2010) Costa Rica: Efectos del Cambio Climático Sobre la Agricultura. San José, Costa Rica. Recuperado de:
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25921/lcmexl972.pdf>
- Costa Rica (1949) Constitución Política de Costa Rica. Recuperado de:
<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>
- Costa Rica (2011) Decreto Ejecutivo No.36499. Recuperado de:
<http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/3543/Reglamento%20PGAI%20decreto%2036499.pdf?sequence=12&isAllowed=y>
- Costa Rica (2011) Guía para la Elaboración de Programas de Gestión Ambiental Institucional (PGAI en el sector público de Costa Rica. Decreto Ejecutivo No. 36499-S-MINAET. Comisión Técnica Evaluadora. San José, Costa Rica. Recuperado de:
<https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/gestion%20ambiental/guias%20y%20manuales/Guia%20elaboracion%20Programas%20Gestion%20Ambiental%20Institucional.pdf>
- Costa Rica (2011) Programa de Gestión Ambiental. Recuperado de:
<https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/gestion%20ambiental/guias%20y%20manuales/Guia%20elaboracion%20Programas%20Gestion%20Ambiental%20Institucional.pdf>
- Costa Rica (2017) Centro Científico Tropical, primer ONG ambiental de Costa Rica, cumple 55 años. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/centro-cientifico-tropical-primer-ong-ambiental-de-costa-rica-cumple-55-anos/>
- Costa Rica (2017) La conciencia ambiental en Costa Rica: evolución, estado actual y retos y futuros: sistematización del proceso de mejoramiento de la conciencia ambiental de Costa

Rica. San José, Costa Rica: MINAE, SINAC. Recuperado de:

<http://www.sinac.go.cr/ES/partciudygober/Documents/LA%20CONCIENCIA%20AMBIENTAL%20EN%20COSTA%20RICA.pdf>

Costa Rica (2019) Archivo Etiqueta: Fondo Nacional de Telecomunicaciones. Recuperado de:

<https://presidencia.go.cr/tema/fondo-nacional-de-telecomunicaciones-fonatel/>

Decreto N° 30.077/ MINAE – Reglamento general del Ministerio del Ambiente y Energía. La

Gaceta N° 11, 16 de enero de 2002, págs. 1-7.

DIGECA (2017) Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) – Informe Anual 2017.

Recuperado de:

http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/documentos/informe_anual_pgai_2017.pdf

DIGECA (2019) Herramientas para promover la elaboración de PGAI en el Sector Público.

Recuperado de: http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/herramientas_para_pgai_0.pdf

Dirección de Cambio Climático (2019) ¿Quiénes somos Recuperado de:

<https://cambioclimatico.go.cr/>

FAO (2006) Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Costa Rica. Recuperado de:

<http://www.oda-alc.org/documentos/1340501136.pdf>

FAO (2019) Información General de Costa Rica. Recuperado de:

<http://www.fao.org/forestry/40021-072df4eef5a6e662193ff1698abb61aa6.pdf>

FAOLEX (1994) Ley de Regulación del Uso Racional de la Energía No. 7447. Recuperado de:

<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cos95598.pdf>

FAOLEX (2008) Decreto MINAET 35669. Recuperado de:

<https://www.ecolex.org/es/details/legislation/decreto-no-35669-minaet-reglamento-organico-del-ministerio-de-ambiente-energia-y-telecomunicaciones-minaet-lex-faoc091757/>

FAOLEX (2011) Decreto N°36.437/MINAET – Modifica el Decreto N°35.699, Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Recuperado de: <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC106620>

FONAFIFO (2019) Objetivos. Recuperado de: <https://www.fonafifo.go.cr/es/conozcanos/objetivos/>

Goebel, A.(2007) Historia ambiental, representaciones sociales y exploración decimonónica: elementos conceptuales y empíricos para el estudio del imaginario ambiental de la Costa Rica del siglo XIX. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/6150/5854>

https://www.transparencia.una.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=747

INEC- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2017) Panorama demográfico 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/replacpanorama2016.pdf>

Lara, J. (2017) Tribunal Ambiental obliga a reparar daño mientras espera valoración económica. La Nación, San José. Recuperado de: nacion.com/el-pais/tribunal-ambiental-obliga-a-reparar-dano-mientras-espera-valoracion-economica/CMFIS6J3VZHQ7O2GCIRLDFBVME/story/

OECD (2018) Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018. Recuperado de: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>

OID-Oficina de Información Diplomática (2018) Ficha informativa de la República de Costa Rica. Recuperado de: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/COSTARICA_FICHA%20PAIS.pdf

- Onuf, N. (1998) *Constructivism: A User's Manual*. International Relations in a Constructed World. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. United States of America
- Oxford University (2013) *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Third Edition. Oxford, England.
- PEN – Programa Estado de la Nación (2012) *Costa Rica: Reconfiguración política en un contexto de gobierno dividido*. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 23°. San José, Costa Rica.
Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000100006
- PGAI (2018) *Programas de Gestión Ambiental Institucional. Reporte de casos exitosos*: Universidad Nacional. Recuperado de:
http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/documentos/una-caso_de_exito_2018_0.pdf
- Plan de Desarrollo Nacional (1999) *Síntesis Ambiental de Costa Rica*. Recuperado de:
<https://www.mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/diagnosticos/diagnostico-AMB.HTM>
- PNUD – Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (2017) *Costa Rica ocupa puesto 9 en desarrollo humano en América Latina y el Caribe*. Recuperado de:
<https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/presscenter/pressreleases/2017/03/21/costa-rica-ocupa-puesto-9-en-desarrollo-humano-en-am-rica-latina-y-el-caribe.html>
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2000) *Sexto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*. Recuperado de:
https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/001/DH1999Cap4-region01.pdf
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011) *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/ Programa Estado de la Nación*.- 16. ed.- San José, Costa Rica

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2012) Decimoctavo Informe

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/ Programa Estado de la Nación.-

17. ed.– San José, Costa Rica

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013) Decimonoveno Informe

Estado de la Nación. San José: Costa Rica

PROSIC- Programa Sociedad de la Información y del Conocimiento (2011) Informe Hacia la

Sociedad de la Información y el Conocimiento. Recuperado de:

<http://www.prosic.ucr.ac.cr/informe-2011>

Rojas, H & García, G (2008) Rol del Tribunal Ambiental Administrativo: Protección y

Prevención en materia Ambiental. Ciencias Económicas 26-No.1. San José, Costa Rica.

Ruggie, J. (1998) What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social

Constructivist Challenge. International Organization, Vol. 52, No. 4, International

Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics. The

MIT Press.

Sáenz, F (2002) Política agrícola en costa rica y su efecto sobre el campesinado ¿Tendrá la

educación “alguna vela en este entierro”? Educare. Recuperado de:

[http://doi.org/10.15359/ree.2002-3.7,](http://doi.org/10.15359/ree.2002-3.7)

SCIJ (1990) Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, Energía y Minas N° 7152. San José,

Costa Rica. Recuperado

de:[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=10180&strTipM=TC)

[param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=10180&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=10180&strTipM=TC)

SCIJ (2006) Decreto Ejecutivo No.33487-MP. Gaceta No.250. Recuperado de:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?par](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58722&nValor3=65199&strTipM=TC)

[am1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58722&nValor3=65199&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58722&nValor3=65199&strTipM=TC)

SICE (2019) Tratados bilaterales de inversión. Recuperado de:

http://www.sice.oas.org/ctyindex/CRI/CRIBITs_s.asp

SINAC (1977) Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084. San José, Costa Rica.

Recuperado de:

<http://www.sinac.go.cr/ES/normativa/Leyes/Ley%20del%20Servicio%20de%20Parques%20Nacionales%20N%C2%BA%206084.pdf>

SINAC (1996) Ley forestal N° 7575. San José, Costa Rica. Recuperado de:

<https://www.ecolex.org/es/details/legislation/ley-no-7575-ley-forestal-lex-faoc007778/>

SINAC (2011) Memoria Anual Institucional SINAC. San José, Costa Rica. Recuperado de:

<http://www.sinac.go.cr/ES/docu/Planificacion/Memoria%20Anual%20Institucional%20SINAC%202011.pdf>

SINAC (2017) La conciencia ambiental en Costa Rica. Evolución, estado actual y retos futuros.

Sistematización del proceso de mejoramiento de la conciencia ambiental de Costa Rica.

San José, Costa Rica: MINAE, SINAC, JICA. Recuperado de:

<http://www.sinac.go.cr/ES/partciudygober/Libros%20Sistematizacion/Conciencia%20Ambienta.pdf>

SINAC (2017) ONGs para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica. San José, Costa

Rica. Recuperado de:

<http://www.sinac.go.cr/ES/publicaciones/Sistematizaciones%20temas%20nacionales/ONGs%20para%20la%20Conservacion%20de%20la%20Biodiversidad.pdf>

SINAC (2017) ONGS para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. San José, Costa

Rica: MINAE, SINAC, JICA. Recuperado de:

<http://www.sinac.go.cr/ES/partciudygober/Documents/MAPCOBIO/ONGs%20para%20la%20Conservacion%20de%20la%20Biodiversidad.pdf>

SINAC (2019) Misión y Visión. Recuperado de:

<http://www.sinac.go.cr/ES/conozca/Paginas/misvis.aspx>

SUTEL (2019) ¿Qué es FONATEL?. Recuperado de: <https://sutel.go.cr/pagina/que-es-fonatel>

UCR – Universidad de Costa Rica (2017) La democracia de Costa Rica se debilita en la pantalla de la TV. San José, Costa Rica. Recuperado de:

<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2017/07/18/la-democracia-de-costarica-se-debilita-en-la-pantalla-de-la-tv.html>

UCR (1994) Ley de Regulación del Uso Racional de la Energía N°7447. San José, Costa Rica.

Recuperado de: http://www2.eie.ucr.ac.cr/~jromero/sitio-TCU-oficial/normativa/archivos/leyes_nac/Ley_de_Regulacion_del_Uso_Racional_de_la_Energia.pdf

UCR (2010) Ley para la Gestión Integral de Residuos. La Gaceta No. 135. Recuperado de:

UICN (2006) Estado de la Gestión compartida de Áreas protegidas en Costa Rica. Recuperado de:

<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2006-010.pdf>

UICN (2019) Ley de la Biodiversidad de Costa Rica: Lo que dice para todos. Costa Rica.

Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2000-098.pdf>

UNA (2019) Estructura Institucional. Recuperado de:

Universidad Nacional de Costa Rica (2011) Actualización del Plan de Gestión Ambiental

Institucional (PGAI) San José, Costa Rica. Recuperado de:

[http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/4619/Programa%20de%20Gesti%c3%b3n%20Ambiental%20Institucional%20PGAI-](http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/4619/Programa%20de%20Gesti%c3%b3n%20Ambiental%20Institucional%20PGAI-UNA%202011.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

[UNA%202011.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/4619/Programa%20de%20Gesti%c3%b3n%20Ambiental%20Institucional%20PGAI-UNA%202011.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

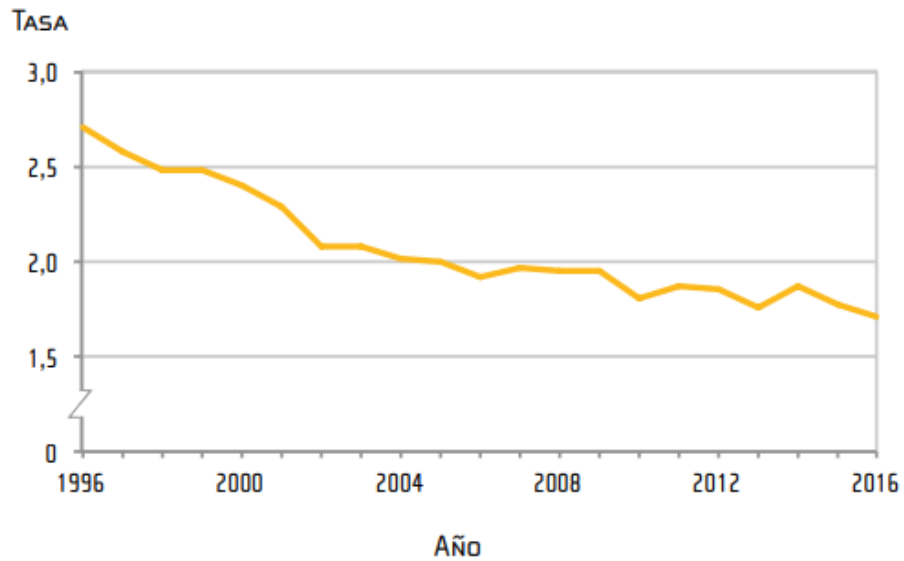
Vanderstraeten, R. (2002) Dewey's Transactional Constructivism. *Journal of Philosophy of*

Education, Vol.36, No.2. Recuperado de: <https://cepa.info/fulltexts/1134.pdf>

- Vargas, A. (2007) Gobierno lanzará iniciativa “Paz con la Naturaleza”, La Nación. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.nacion.com/ciencia/gobierno-lanzara-iniciativa-paz-con-la-naturaleza/HAOYIBJULNCDHFZQETNKO5EYQAQ/story/>
- Villasuso, E. (2010) Reformas Estructurales y Política Económica en Costa Rica. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7608/1/S2000578_es.pdf
- Wendt, A. (1995) Constructing International Politics. International Security, Vol.20, No1. The MIT Press.
- WTO (1989) Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: Informe del grupo de trabajo de la adhesión de Costa Rica. Recuperado de: <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/SPEC/89-23.pdf>

VII. ANEXOS

Gráfico 1
Estadísticas de la Evolución de la Fecundidad, 1996-2016



Nota: La fecundidad de Costa Rica durante un período de 10 años incide en el desarrollo de la sociedad.

Fuente: INEC, 2017.

Gráfico 2
Zonas Destinadas Para La Protección Ambiental



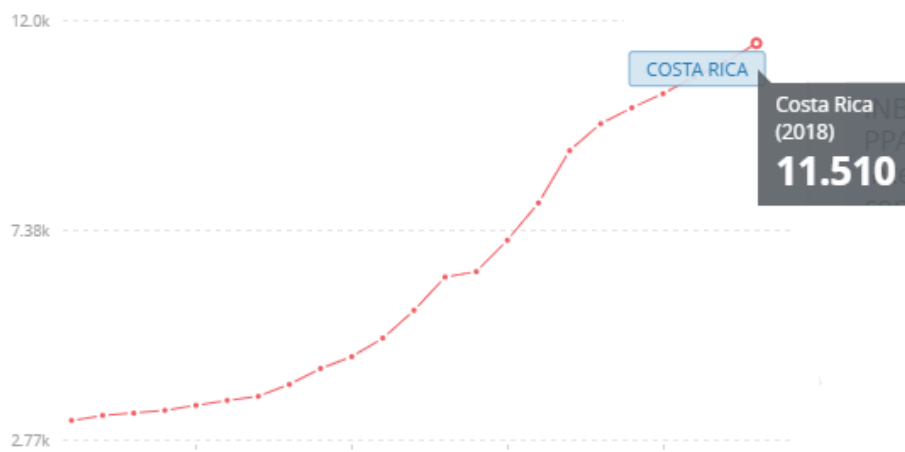
Fuente: INEC, 2018.

Gráfico 3
Evolución del Producto Bruto, 1996- 2018



Fuente: Banco Mundial, 2019.

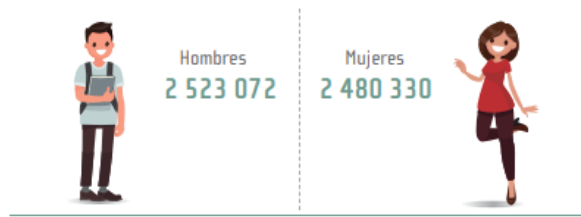
Gráfico 4
Evolución del INB Per Cápita con Método Atlas, 1996-2018



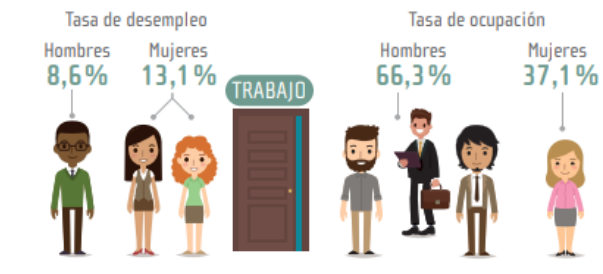
Fuente: Banco Mundial, 2019.

Gráfico 5
Participación laboral femenina, 2018

Población 2018



I Trimestre 2018



Elecciones Nacionales 2018

Diputadas y diputados electos



Fuente: INEC, 2018.