



Proyecto para la agricultura y el desarrollo rural sostenible en regiones de montaña

*Hacia un marco metodológico para la evaluación rápida de políticas para la ADRS
en las regiones de montaña*

Valoración de las Políticas de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Laderas, ADRS-L: El Caso de Centroamérica

Managua, Nicaragua, julio de 2006

**Valoración de las Políticas de Agricultura
y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Laderas, ADRS-L:
El Caso de Centroamérica**

Managua, Nicaragua, julio, 2006

Elaborado por:

Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central (PASOLAC)-
INTERCOOPERATION

Coordinación general:

Equipo ADRS-M

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Roma, Italia

www.fao.org/sard/sard-m

Coordinadora del Estudio:

Lola Ocón Núñez

Asistentes de Investigación:

Adelina Sequeira, Marina Aristova y Laura Arias

Fotografías: cortesía UAP-PASOLAC,

Coordinación Regional:

Manuel A. Martínez, PASOLAC-Honduras

Revisión general:

Feliciano Paz

Diseño:

Hektor Varela

Glosario de Términos y Siglas
Introducción
Capítulo 1. Breve marco conceptual y metodológico	
1.1	Objetivos del estudio
1.2	Principales instrumentos de política para ADRS.....
1.3	Orientaciones metodológicas generales del estudio.....
1.4	Proceso metodológico para la realización del estudio
1.4.1	Recolección de material de base
1.4.2	Talleres departamentales/regionales y nacionales en zonas de laderas
1.4.3	Realización del taller regional
1.4.4	Productos elaborados en el marco del estudio
Capítulo 2. Centroamérica: potencialidades y marginalidades de sus zonas de laderas	
2.1	Las potencialidades de las laderas
2.2	La marginalidad de la población rural de las laderas
2.3	Sugerencias para visibilizar las potencialidades de las laderas
Capítulo 3. Hallazgos de Nicaragua	
3.1	¿Qué políticas se compilaron para la antología?
3.2	Valoración de las políticas
3.2.1	La aplicación del concepto de desarrollo sostenible en laderas
3.2.2	La fase de formulación de las políticas
3.2.3	La fase de implementación
3.2.4	La fase de monitoreo y evaluación
3.2.5	Conclusiones de la valoración de Nicaragua
Capítulo 4. Hallazgos de Costa Rica	
4.1	¿Qué políticas se compilaron para la antología?
4.2	La valoración de las políticas
4.2.1	La aplicación del concepto de desarrollo Sostenible
4.2.2	La fase de formulación de políticas
4.2.3	La fase de implementación
4.2.4	La fase de monitoreo y evaluación
4.2.5	Conclusiones de la valoración de Costa Rica

Capítulo 5. Valoración de políticas ADRS-L en Guatemala, El Salvador y Honduras

- 5.1 Identificación de las principales políticas de ADRS-L
- 5.2 Valoración de las políticas y su ciclo de gestión
- 5.3 Similitudes y diferencias entre los países
- 5.4 Sugerencias para mejorar el ciclo de gestión de políticas de ADRS-L

Capítulo 6. Conclusiones

Anexos

- 1. Memoria taller regional
- 2. Aporte metodológico a la valoración de políticas. Fase de formulación
- 3. Instrumentos metodológicos utilizados: boleta y guía
- 4. Lista de personas entrevistadas en cada país
- 5. Lista de personas participantes en los talleres
- 6. Antología de políticas, leyes y estrategias de Nicaragua
- 7. Antología de políticas, leyes y estrategias de Costa Rica

Glosario de Términos y Siglas

ADRS	Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible
ADRS L	Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Laderas
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSA	Bienes y Servicios Ambientales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAFTA	Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EEUU
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CDD	Comités de Desarrollo Departamental
CDM	Comités de Desarrollo Municipal
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONAGRO	Consejo Nacional Agropecuario
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica Social
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DGPSA	Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria
EDRP	Estrategia de Desarrollo Rural Productivo
EEUU	Estados Unidos
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
ICAPE	Instituto del Café
IICA	Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
INTEL	Empresa Internacional de Telecomunicaciones
INTUR	Instituto Nicaragüense de Turismo
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MIP	Manejo Integrado de Plagas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organismos No Gubernamentales

PP	Políticas Públicas
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PANIC	Plan Ambiental de Nicaragua
PASOLAC	Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Programa de Inversión Pública
PNDO	Plan Nacional de Desarrollo Operativo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRORURAL	Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo
PSAH	Pago por Servicios Ambientales Hídricos
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RRNN	Recursos Naturales
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SINTAR	Sistema Nacional de Innovación Tecnológica Agrícola Rural
SPAR	Sector Público Agropecuario y Rural
TLC	Tratado de Libre Comercio
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
UNAG	Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

Introducción

El Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central (PASOLAC) de COSUDE, ejecutado por INTERCOOPERATION y el Proyecto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Montaña (ADRS-M) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), firmaron en agosto del 2005 un Convenio de Cooperación para realizar un Estudio de Valoración de las Fortalezas y Debilidades de las políticas que pueden afectar la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Laderas de América Central, seleccionándose a Costa Rica y Nicaragua como los países/muestras del trabajo de campo de dicho estudio.

El trabajo desarrollado contribuye a la elaboración de un marco metodológico para la evaluación de políticas de agricultura y desarrollo rural sostenible en las regiones de montaña ADRS-M, el cual se ha implementado en diferentes regiones del mundo -Centroamérica, la región andina, el este europeo y asiático y el mediterráneo-, lo cual permitirá ver coincidencias y divergencias de acuerdo con los niveles de pobreza, desarrollo y gestión de políticas de ADRS, de las que se extraerán lecciones que den pautas metodológicas de futuro.

Por las características específicas de las zonas montañosas, las evaluaciones tratan de contribuir a entender mejor la modalidad de aplicación del marco de la ADRS, en las regiones de montaña y examinar los tipos de políticas y conjuntos de políticas, instituciones y procesos que son importantes para lograr la ADRS en zonas de montaña, prestando atención a la forma de aprovechar las

ventajas comparativas de las montañas para promover el desarrollo sostenible.

PASOLAC contrató los servicios de una consultoría para desarrollar las actividades contempladas en este estudio. Este documento tiene como objetivo presentar la versión final de Valoración de las Políticas de ADRS en zonas de laderas, de forma directa de Nicaragua y Costa Rica; de forma indirecta y general del resto de países de la región, ya que los dos países mencionados anteriormente fueron seleccionados para hacer el trabajo de campo, y de los otros se obtuvo la valoración a través de las respuestas a guías de trabajo de funcionarios públicos y privados, participantes en el Taller Regional desarrollado en el marco del trabajo.

El documento presenta en el primer capítulo, un breve marco conceptual y metodológico que encuadra el desarrollo del trabajo; en el segundo las potencialidades y marginalidades de las laderas en Centroamérica; en el tercero los hallazgos de Nicaragua, acorde con la estructura de análisis propuesta por FAO, en forma de valoración; en el cuarto, se presenta el informe de resultados de Costa Rica; en el quinto la valoración de políticas ADRS-L en Guatemala, El Salvador y Honduras; en el seis se presentan las conclusiones. En anexos la memoria del taller regional, la lista de personas participantes en entrevistas y talleres, los instrumentos utilizados y una resumida caracterización geográfica y socioeconómica de las familias rurales que viven en las zonas de laderas de Nicaragua.

El equipo consultor, y de manera especial, su coordinadora, deja patentizado su agradecimiento a las personas e instituciones que con-

tribuyeron a la consecución de la información documental, a la generosidad prestada al haber ofrecido sus valiosos aportes, opiniones, sugerencias, a las personas de las comunidades, productoras y productores, alcaldes, personal de gobiernos municipales, departamentales y nacionales, y a las/os integrantes de las distintas expresiones de la sociedad civil que participaron en los talleres que se desarrollaron en Nueva Segovia, Jinotega, y Estelí en Nicaragua; en Cartago, Puriscal y San José en Costa Rica.

De igual manera se agradecen los aportes de funcionarias/os de las instituciones públicas de agricultura y desarrollo rural de Guatemala, Honduras, El Salvador y de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desa-

rrollo (CCAD), que participaron en el Taller Regional realizado en Managua el 16-17 de noviembre de 2005 (ver anexo 1, Memoria del Taller Regional).

Este esfuerzo de más de dos centenares de personas, es reflejo del compromiso de diversos agentes de desarrollo, por mejorar su nivel de conocimiento y participación en el proceso de gestión de políticas públicas en todos los niveles, que conlleve a focalizar y potenciar las intervenciones que se hacen en las zonas de laderas, que son las que presentan indicadores alarmantes de vulnerabilidad económica, social y ambiental, y contradictoriamente con grandes potencialidades económicas y culturales.

Capítulo 1

Breve Marco Conceptual y Metodológico¹

Acorde con el documento conceptual y metodológico preparado por el Proyecto para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenible en Regiones de Montaña o Laderas, en adelante ADRS-L, coordinado por la sede de FAO en Roma, este estudio es un intento inicial de elaborar un marco metodológico para la evaluación de políticas de agricultura y desarrollo rural sostenible en las zonas de laderas, al mismo tiempo que se realiza un estudio de terreno sobre las políticas que afectan la ADRS-L en Nicaragua y Costa Rica.

Las zonas de Montañas, conocidas de forma habitual, como zonas de laderas en los países centroamericanos, se caracterizan por generar una gran variedad de bienes y servicios esenciales para garantizar recursos vitales para el resto de la sociedad, como el agua, la biodiversidad, el paisaje, productos específicos, etc.; son zonas clave para la prevención de riesgos, y poseen elementos culturales que dan lugar a una serie de ventajas comparativas y relaciones de interdependencia entre las zonas altas y las zonas bajas, que aún no han sido potenciadas.

Así mismo, poseen una gran diversidad económica, social, cultural y de constitución institucional; cabe destacar que la diversidad sociocultural implica diferencias de organización social, actitudes y métodos de gestión de los bienes colectivos y los recursos de la comunidad, y que el aprovechamiento de esa diversidad en forma sostenible, sea crucial para las zonas de Montaña.

¹ Tomado del documento rector de este proyecto: *Hacia un marco metodológico para la evaluación rápida de políticas para la ADRS en las regiones de montaña*. FAO, el cual está validándose en este estudio y será mejorado a partir de su aplicación en las diferentes regiones. Mimeo. Mayo 2005.

Por las mismas características geofísicas e institucionales, las zonas de laderas presentan limitaciones que por la dificultad de acceso a las mismas trae como consecuencia el aislamiento. La falta de medios e infraestructura de comunicación y red vial provoca altos niveles de inequidad; los suelos presentan mayor fragilidad y propensión a la degradación por erosión. El resultado se presenta bajo la forma de altos niveles de marginalidad, aislamiento físico por lo remoto, altos niveles de discapacidad y bajos niveles de productividad y generación de ingresos.

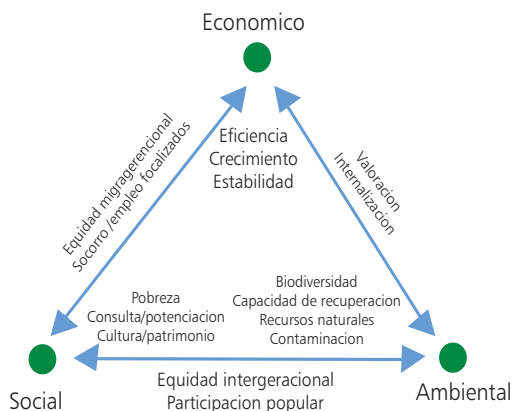
A la luz de las características de las laderas mencionadas anteriormente, y la coincidencia entre la gran diversidad biológica versus su aprovechamiento sostenible para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de sus pobladores, el estudio sobre la aplicación del concepto y de las políticas de agricultura y desarrollo sostenible se convierte en un desafío para las instituciones públicas y organizaciones que facilitan el desarrollo en esas zonas.

Cabe destacar aquí el concepto de desarrollo sostenible introducido desde 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), que define el desarrollo sostenible como “*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades*”; concepto que pasa de lo sectorial, a incorporar objetivos ambientales, sociales y económicos.

Los tres pilares deben desenvolverse de manera equilibrada; su mutua relación es intrínseca al desarrollo: la interacción entre elemen-

tos económicos y sociales plantea aspectos clave como la equidad intergeneracional y el enfoque hacia las/os más pobres; lo económico y ambiental introduce la valoración e internalización de los efectos ambientales; la conexión socio ambiental ha provocado un renovado interés por aspectos como la equidad intergeneracional y la participación ciudadana.² El gráfico 1 presenta una ilustración de las relaciones entre estos tres principales pilares.

Gráfico 1. Los tres pilares del desarrollo sostenible



1.1 Objetivos del Estudio

- Construir de forma inicial, un marco metodológico para la valoración de las políticas de agricultura³ y desarrollo rural sostenible en regiones de montañas.
- Valoración de las fortalezas y debilidades de las políticas de desarrollo agrícola hacia las laderas de América Central - una investigación en los niveles nacionales de Costa Rica y Nicaragua.

La Constitución de la FAO define la agricultura en un contexto general y declara que: “el término ‘agricultura’ y sus derivados comprenden también la pesca, los productos del

mar, los bosques y los productos primarios forestales.”

El Comité de Ayuda al Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, CAD de la OCDE, considera que “*el desarrollo sostenible es acumulativo, basado en lo que ya existe, y su resultado es a la vez un proceso y un objetivo establecido*”. La ejecución eficaz de la ADRS requiere procedimientos integrados de políticas, planificación y aprendizaje social; su viabilidad política depende del pleno apoyo de las personas en las que repercute (las familias rurales de laderas para este caso), así como de las acciones integrales y participativas entre ellas, sus gobiernos, las instituciones sociales y privadas. Desde esta visión, el proceso de desarrollo sostenible irá siempre por delante del producto: la ADRS es un trayecto más que un destino, es un proceso más que un producto, (FAO 1997b).

1.2 Principales instrumentos de política para ADRS

Acorde con el concepto de sostenibilidad, implícito en la ADRS, se plantea considerar las siguientes políticas:

1. **Políticas económicas y sociales de carácter general:** influyen en el crecimiento económico global, comercio, nivel de precios, empleo, inversión pública y privada, las políticas de población, utilizando sobre todo instrumentos monetarios y fiscales.
2. **Políticas relacionadas con el desarrollo agrícola y rural :** influyen en factores como los ingresos rurales, la base de los recursos agrícolas, la producción agraria, el consumo de productos agropecuarios, el nivel y variabilidad de los precios de productos agrícolas, y la seguridad alimentaria.
3. **Políticas relacionadas con los mercados:** se basa en el establecimiento de

2. Adaptado de Munasinghe y Cruz, 1995, pp. 8-9; Fuente: FAO (1997b).

3. La Constitución de la FAO define la agricultura en un contexto general y declara que: “el término ‘agricultura’ y sus derivados comprenden también la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos primarios forestales.”

instituciones y normas de mercado, y la delimitación de los derechos de propiedad.

4. *Políticas encaminadas a establecer procesos democráticos y participativos*: promueven la participación en la toma de decisiones y en la aplicación de la ADRS de todos los grupos y actores interesados.
5. *Políticas encaminadas específicamente a influir en la utilización de los recursos naturales y a proteger el medio ambiente*: a) sistemas de comando y control, b) incentivos económicos, como impuestos y subvenciones; c) medidas de persuasión, como las campañas de educación y de publicidad.

1.3 Orientaciones metodológicas generales del estudio

El Capítulo 14 de la Agenda 21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, determina algunos ámbitos claves para las zonas montañosas: la reforma de la política agrícola y la reforma agraria, participación, diversificación de oportunidades de empleo, creación de infraestructura, planificación territorial, educación técnica, obras de conservación de suelos y agua, recursos fito- y zoogenéticos, gestión integrada de plagas, nutrición vegetal y energía rural.⁴

Basados en ese concepto, la importancia de este estudio radica en la identificación de políticas y/o estrategias de agricultura y desarrollo rural sostenible; determinar si algunas de ellas son específicas o hacen referencia a las montañas, y en qué consiste su contenido y lo que es más importante todavía, lo

4. Se ofrece información detallada sobre los ámbitos del programa orientados a la promoción de la ADRS en la siguiente dirección: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter14.htm>.

grar de forma participativa, que los diferentes actores hagan una valoración de los procesos en la gestión de dichas políticas; estos procesos y características fueron definidos así:

a) Procesos políticos

- Sólido compromiso político, de largo plazo, de las autoridades superiores centrales y locales con el desarrollo sostenible: visión estratégica.
- Necesidad de un organismo central de planificación y coordinación de los diferentes ministerios e instituciones públicas, en conjunto con el encargado de finanzas públicas.
- Compromiso y participación de la sociedad civil con claros mecanismos de participación ciudadana, ya que muchas veces conocen mejor las consecuencias sociales, económicas y ambientales de las decisiones tomadas por el gobierno central.

b) Procesos participativos

- La participación de grupos gubernamentales y no gubernamentales en la elaboración de estrategias, el intercambio de información, la toma de decisiones, y la ejecución de estrategias.
- Formas de consulta, mecanismos de representación y coordinación, sistemas de comunicación para informar y hacer participar a los interesados en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de ADRS.
- Equilibrio y nexos entre los enfoques vertical y participativo: valorar cuáles son las estrategias cuyas cuestiones sólo puedan tratarse en el nivel nacional-central y cuáles pueden tratarse en el ámbito local.
- Equilibrio entre el conocimiento técnico y las/os participantes locales; el análisis de datos básicos, la evaluación estadística, la proyección económica, etc. no pro-

porcionan, por sí solas, toda la información necesaria y útil; todas las cuestiones clave deben someterse a la consideración de una gran variedad de grupos de participantes interesados.

c) Procedimientos técnicos

Implica “llevar a cabo una evaluación de la situación económica, social y ambiental, determinar problemas, establecer prioridades claras, objetivos y fines, crear el programa de inversión, seguimiento y evaluación.”⁵. Por tanto, hay que analizar:

- El establecimiento de una perspectiva de largo plazo y prioridades, tomando en cuenta a los grupos vulnerables; debe relacionarse con las realidades regionales e internacionales y hacer un análisis integral de los aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales.
- La convergencia, complementariedad y coordinación entre los marcos del país en todos los niveles. Esto implica la complementariedad y congruencia de los procesos de planificación estratégica; la coordinación entre las instituciones sectoriales y la congruencia entre los sectores y las estrategias o políticas de ADRS.
- El análisis, monitoreo y evaluación de las políticas ya formuladas son básicas para la adecuación de las mismas, y/o para determinar si se requiere formular otras.
- La coordinación regional interna y externa si se comparten ecosistemas, cuencas, etc.
- La descentralización⁶, mecanismo eficaz para promover la convergencia de los marcos de planificación, implica instituciones locales fuertes, información acce-

⁵ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones, UNDESA.

⁶ Es necesario acompañar la descentralización de: 1) transferencia de recursos económicos y habilitación, a fin de incrementar esos recursos localmente; 2) creación de capacidad; 3) determinación clara de las funciones de los diferentes niveles del gobierno en la planificación, gestión económica, etc.; 4) amplias intervenciones legislativas y administrativas para lograr la integra-

sible, foros, mecanismos de gestión y coordinación y establecer nexos entre enfoques verticales y participativos.

- La buena gerencia y administración debe proporcionar coordinación, dirección, administración y control financiero, aprovechar las aptitudes, capacidades y garantizar el cumplimiento de los plazos. Asimismo la definición de roles, funciones y responsabilidades de los diferentes actores.
- La comunicación e información pública son clave.
- Sistemas de monitoreo y evaluación; garantía de la obligación de rendir cuentas.

d) Movilización de recursos financieros

- La suficiencia de fondos, la dependencia financiera de la cooperación internacional y la sostenibilidad de las formas de financiación interna para las actividades relacionadas con las políticas de ADRS-M, (ver anexo 2).

1.4 Proceso metodológico para la realización del estudio

Dada la naturaleza metodológica del estudio, y en base a la limitada referencia instrumental de valoración de políticas de ADRS, el trabajo fue un proceso dinámico de validar algunas herramientas y conocer otras, a través de búsquedas en diferentes páginas web de internet. La metodología empleada en este estudio, acorde con uno de los elementos intrínsecos de la ADRS fue eminentemente participativa, en tanto involucró de manera directa a:

- Funcionarias/os públicos comprometidos en la gestión de políticas públicas de ADRS a nivel central y departamental/regional de los diferentes ministerios e instituciones del sector agropecuario, ambiental, de servicios básico, turismo,

etc. de todos los países de Centroamérica.

- Alcaldes y funcionarias/os de los gobiernos municipales.
- Representantes de asociaciones, cooperativas, gremios de productoras/es, artesanas/os, mujeres y pueblos indígenas.
- Organizaciones no gubernamentales prestadoras de servicios de apoyo técnico y financiero al sector productivo y comercial rural.
- Consultoras/es y expertas/os regionales y nacionales.
- Funcionarias/os de agencias y programas de cooperación internacional: FAO, COSUDE.
- Representantes de instancias de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil: Comités de Desarrollo Departamental, Municipal, Comisión Regional Sectorial Agropecuaria.
- Corporación privada hortícola de Costa Rica.

El desarrollo del estudio conllevó la aplicación de diversas técnicas, conforme lo planteado en el documento de FAO, y otras diseñadas por la Consultora Principal; se adoptó el siguiente proceso metodológico:

1.4.1 Recolección de material de base

En esta fase se recabó información clave, tanto a nivel documental, como de las percepciones y valoraciones sobre las políticas de

ción de las oficinas descentralizadas de los organismos del gobierno en estructuras locales de administración; 5) coordinación del apoyo de los organismos de desarrollo en el ámbito local. Más información sobre la descentralización y su relación con las actividades del Estado en pro del desarrollo rural, en: FAO (1997a).

7 Sus integrantes en Nicaragua fueron Marina Stadthagen, Oficina Nacional de Desarrollo Limpio y Cambio Climático del MARENA; Lorenzo Cardenal Sevilla, Asesor Corredor Biológico Mesoamericano; Claudia Pineda Consultora; Margarita Arguello, Consultora; René Escoto, Dirección de Políticas del MAGFOR; Antonio Belli, Secretario Ejecutivo Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, CONADES; y Carlos Pérez, Coordinador Regional de PASOLAC.

8 En Costa Rica, las personas que apoyaron el estudio fueron María Elena Orozco Secretaria de Planificación del Sector Agropecuario, SEPSA; Roberto Azofeifa, Dirección de Agricultura Orgánica, MAG; Nils Salazar, FAO.

ADRS, que a través de entrevistas, brindaron una serie de personas estrechamente relacionadas con el tema. Los pasos que se siguieron fueron:

a) Sesiones preliminares de trabajo con expertas y expertos

Al inicio del trabajo en cada país se desarrollaron sesiones de trabajo con⁷ personas claves de FAO, de instituciones públicas y de la cooperación internacional con el objetivo de presentar el estudio⁸, definir de manera conjunta qué política podría servir como “punto de entrada” al estudio; obtener nombres y documentación relevante sobre políticas ADRS, la institucionalidad del sector; la disponibilidad de compilaciones o documentación sobre evaluaciones de impacto y definir los lugares donde desarrollar los talleres departamentales/regionales/provinciales (ver anexo 3).

b) Entrevistas individuales

Con la guía de entrevista de Alirol (2004) *National Strategies for Sustainable Development in the Mediterranean Region*, Proyecto de Informe para la Secretaría de la Comisión Mediterránea sobre el Desarrollo Sostenible, sugerido por la FAO; en el documento metodológico se entrevistaron 18 personas en Nicaragua y 27 personas en Costa Rica (ver anexo 4).

Las entrevistas fueron transcritas en MS Word y el resultado de su análisis sirvió de base para este informe, y para la elaboración de la antología.

c) Elaboración de antología de políticas

Acorde con las sugerencias dadas por expertas/os en las sesiones de trabajo iniciales, en ambos países, se hizo una recopilación, análisis documental y resumen con aspectos clave de las principales políticas e instrumentos de gestión económicos, ambientales, de recursos naturales, de desarrollo rural y de descentralización/participación ciudadana, rela-

cionados directa o indirectamente con las zonas de laderas.

Los resúmenes y los documentos de política compilados, que incluyen leyes, reglamentos, decretos, políticas, estrategias, planes, programas nacionales y locales, fueron entregados y sirvieron de base para que las personas opinaran sobre dichos instrumentos.

1.4.2 Talleres departamentales/regionales y nacionales en zonas de laderas

a) Desarrollo de talleres

Con el objetivo de valorar las ventajas y desventajas de las políticas públicas dirigidas a la agricultura y desarrollo rural sostenible, desde la perspectiva de las instituciones del estado, organismos no gubernamentales, gobiernos municipales y productores/as, se organizaron diversos talleres con actores clave.

En los talleres, se combinaron las técnicas de llenado de encuestas individuales, lluvia de ideas, trabajos de grupo con guías preelaboradas, sesiones plenarias. En estos eventos, se proponía además, dar a conocer la importancia de las políticas públicas de ADRS para la construcción de una metodología rápida de evaluación de las mismas; analizar las políticas económicas, de desarrollo rural, ambiental, de descentralización y participación ciudadana y dar a conocer los principales hallazgos que se iban encontrando en el desarrollo del estudio.

En Nicaragua se realizaron dos talleres departamentales: uno en Jinotega (25 participantes) y otro en Ocotol Nueva Segovia con 40. El Taller Nacional se realizó en Estelí, integrándose 17 personas de las instituciones centrales y departamentales, y de gobiernos locales y organizaciones de productoras/es, (ver anexo 5).

Se desarrollaron cuatro talleres en Costa Rica: tres con productoras/es, ONGs y funciona-

rios/os gubernamentales del sector agropecuario de la Región Central Oriental de Cartago (dos talleres con la participación de 22 personas); en la Región Central Sur, Puriscal con 27 personas y en el Salón de Ex ministros del MAG, se desarrolló el Taller Nacional con 17 participantes (ver anexo 5).

b) Aplicación y procesamiento de encuestas individuales a funcionarios clave

Con el objetivo de obtener información sobre el nivel de conocimiento acerca de las políticas de ADRS-L, el estado de gestión en que se encuentran, la valoración sobre las mismas, la identificación de las instituciones y organismos no gubernamentales que apoyan su implementación y la valoración de los mecanismos de participación/coordiación y comunicación existentes, se diseñó y aplicó una encuesta individual a cada persona participante en los talleres departamentales/regionales y nacional.

Se procesaron 58 encuestas en Nicaragua y 47 en Costa Rica, cuyos resultados dan pie al análisis y respuesta a los planteamientos teóricos de la valoración objeto de estudio.

c) Documentación de los resultados de los talleres en cada país

Para cada uno de los talleres realizados en Nicaragua y Costa Rica se elaboró una memoria con información de los resultados, tanto de los trabajos de grupo, plenarias y el procesamiento inicial de las encuestas individuales llenadas por las personas participantes.

Las memorias recogen el análisis y valoraciones de las/os participantes sobre las diferentes políticas; estos documentos fueron insumos básicos para la elaboración del presente informe y contribuyeron a la sistematización y documentación del desarrollo de este estudio.

1.4.3 Realización de Taller Regional

Con el objetivo de contar con la opinión sobre la gestión de políticas de ADRS-L en el resto de países de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras) y presentar los hallazgos de Nicaragua y Costa Rica, se desarrolló un taller regional con la participación de 29 funcionarias/os públicos de las instituciones más relevantes del sector agropecuario y ambiental centroamericano. (Ver anexo 1).

1.4.4 Productos elaborados en el marco del estudio

Con el objetivo de contribuir a suplir el déficit de conocimiento de la mayoría de las personas involucradas, sobre la gestión de políticas públicas en general y sobre las políticas mismas de cada uno de los países, especialmente en Nicaragua, y para incrementar el acervo instrumental sobre metodologías y técnicas de valoración/evaluación, que sirva de apoyo para la construcción metodológica,

se elaboraron diferentes productos en el marco de este estudio:

a) CD interactivo

Se diseñó y entregó un CD interactivo que contiene:

- Los documentos y resúmenes de las políticas compiladas,
- material bibliográfico conceptual, técnico y metodológico sobre la gestión integral de políticas de ADRS,
- las memorias de los talleres regionales y nacionales

b) Documento final de evaluación

Se elaboró un documento borrador con los insumos recogidos durante el proceso, el cual fue retroalimentado por funcionarios de PASOLAC y de la FAO Roma.

En la figura 1 se presenta el enfoque para la evaluación de las políticas en América Central.



Figura 1. Enfoque para la evaluación de Políticas en América Central





Participantes en el Taller Regional, Managua, Nicaragua

Capítulo 2

Centroamérica: Potencialidades y Marginalidades de sus Zonas de Laderas

América Central, integrada por Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá se ubica entre América del Norte y América del Sur; su condición, semeja un puente delgado entre el Atlántico y el Pacífico y un embudo en el que transitan especies entre el norte y el sur; tiene una diversa morfología compuesta por altas montañas, ríos y volcanes, valles entre montañas y planicies aluviales y grandes zonas costeras; su geografía la predispone a la incidencia de un amplio número de amenazas naturales: huracanes, terremotos, inundaciones, sequías, deslaves, erupciones volcánicas, entre otros. Su posición y configuración geográfica, le posibilitan contar con mecanismos propios para reducir la vulnerabilidad: su biodiversidad constituye un elemento que emplea la naturaleza para reducir la vulnerabilidad ante las catástrofes naturales.

De acuerdo al Estado de la Región 2003, publicado por PNUD, la población ya alcanza casi los 35 millones, con una densidad de 65 habitantes por km²; la mitad de ellos son mujeres, uno de cada cinco habitantes es indígena y casi uno de cada tres es guatemal-

teco; cuatro de cada diez personas son niños o jóvenes de 14 años o menos, y seis de cada cien son adultos mayores (60 años o más). Poco más de la mitad de las personas radica en las zonas rurales y una de cada cinco habita en las 26 ciudades con más de 100 000 habitantes. El Salvador es el país más pequeño y el más densamente poblado, con una densidad casi treinta veces mayor respecto al menos poblado, Belice. Las estadísticas del Informe de Desarrollo Humano de 2005, insertadas en la página web del PNUD, presenta el comportamiento de los indicadores del IDH de Centroamérica, (ver tabla 1).

Centroamérica se caracteriza por su gran biodiversidad e importantes reductos de bosque tropical húmedo; su cobertura forestal en 1996 era de 181 millones de hectáreas (35% del territorio); posee el 8% de la superficie de los manglares del mundo y la segunda barrera de arrecifes del planeta; comprende cerca del 12% de las costas de Latinoamérica y el Caribe, incluyendo 567 000 mil hectáreas de manglares, 1600 km de arrecifes coralinos y unos 237 000 km² de plataforma continental, (CCAD, 1998).

Tabla 1. Centroamérica: principales indicadores del IDH

País	Rango Mundial	IDH	Esperanza de Vida	Alfabetismo 15 años y más (%)	PIB Per Cápita (PPA US\$) 2003
Costa Rica	47	0.838	78.2	95.8	9606
Panamá	56	0.804	74.8	94.9	6854
Belice	91	0.753	71.9	76.9	6950
El Salvador	104	0.722	70.9	79.7	4781
Nicaragua	112	0.69	69.7	76.7	3262
Honduras	116	0.677	67.8	80.0	2665
Guatemala	117	0.663	67.3	69.1	4148

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2005, PNUD

Sus climas tropicales cálidos le permiten disponer de una riqueza hídrica superior a la de muchos países en desarrollo. Los niveles de precipitación promedio anual son relativamente altos, llegando en algunas partes hasta los 7500 mm. Aparentemente, no se justificaría una presión sobre la disponibilidad de agua para la población existente. Sin embargo, el agua de lluvia se distribuye desigualmente a lo largo de la región, los asentamientos humanos han afectado los mantos acuíferos; prácticas agrícolas insostenibles han disminuido la capacidad de “cosechar” agua.

Se estima que un 27% del territorio regional está sobreutilizado, respecto al poco menos del 22% subutilizado y un 51% utilizado correctamente. Entre 1990 y 1995 se perdió más de dos millones de hectáreas de bosque. La deforestación tiene causas diversas y profundas, desde patrones culturales hasta económicos: el desmonte para las actividades agrícolas y pecuarias, la extracción de madera, el uso de leña para cocinar y la urbanización. Por ejemplo, en 1996, el 92% de la producción total de madera fue empleado para leña y el 8% restante, en usos industriales (CCAD, 1998). La destrucción de los bosques ha afectado la fauna por la pérdida de su hábitat natural y por la sobreexplotación de los recursos, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies silvestres.

Adicionalmente, Centroamérica enfrenta profundos desequilibrios sociales, económicos y ambientales. La degradación de los recursos naturales y del ambiente, la intensificación de las causas generadoras de las condiciones que favorecen la pobreza rural y las dificultades que los países están experimentando ante la apertura de las Américas, sin mencionar la limitada participación de las personas en procesos democráticos, constituyen ejemplos de estos desequilibrios.

Estos desequilibrios y sus intentos por superarlos, por estar asociados con otros relati-

vos a distribución y uso de recursos, son una fuente de conflictos entre los diferentes actores que conforman el tejido social de los países de la región. El déficit de institucionalidad en Centroamérica es una de las principales causas generadoras de inequidades y desequilibrios que reproducen la pobreza y la degradación del ambiente y hacen insostenible el modelo de desarrollo adoptado. La superación del déficit tecnológico, financiero, comercial y social, pasa por la superación del déficit de institucionalidad.

El Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil Organizada, avanzan con muchas dificultades hacia procesos de integración regional, conscientes de que no hay soluciones individuales para países pequeños en una era de globalización, reconociendo que la integración no es sólo de los mercados sino de las sociedades e implica un proceso no sólo de las cúpulas, sino desde abajo y desde adentro de la sociedad. La construcción de una institucionalidad estable y democrática es vital en este proceso. La agricultura de Centroamérica se construye hoy, sobre bases que no son las que sustentaron su crecimiento en décadas pasadas. Los procesos de democratización, integración, apertura económica, liberalización del comercio; la preocupación por los impactos ambientales y una infraestructura institucional local, nacional y regional más diversificada, expresan parte de los grandes cambios que vive la región.

Las políticas agrícolas implementadas en América Central desde los años 1950, reflejan el predominio de un enfoque sectorial que concibe a la agricultura como un sector primario orientado a abastecer el mercado nacional de alimentos, generar divisas, fuente de empleo y más recientemente la conservación de los recursos naturales.

Durante el período 1950-70, la política nacional en los países de Centroamérica promovió el desarrollo basado en las exporta-

ciones, inicialmente las exportaciones tradicionales de café y banano, posteriormente incluyeron el algodón, azúcar y carne.

Las regiones con alto potencial agrícola fueron favorecidas por las políticas e inversiones públicas orientadas a mejorar la dotación de recursos, facilitando su rápida incorporación a la lógica del mercado con la expansión de productos de exportación. Predominaban las actividades en fincas y agronegocios grandes, y localizados en los valles y planicie costera. Estas regiones y sus principales actores sociales se convirtieron en polos de atracción de las agencias nacionales e internacionales por el alto retorno de las inversiones, por su dotación de infraestructura, por la facilidad de movilizar e incorporar insumos modernos, la importancia económica de estas áreas y la presencia política de sus dirigentes.

El crecimiento de la producción agrícola en las regiones con alto potencial y su impacto económico en la economía nacional, fue a su vez acompañado de un proceso de expansión de la frontera agrícola, que se desplazó hacia áreas con menor potencial. Este patrón de crecimiento generó una marcada polaridad y dicotomía entre la agricultura empresarial organizada alrededor de rubros de exportación y localizada en zonas con alto potencial agrícola, y una agricultura familiar de subsistencia productora de alimentos, localizada en regiones “marginales”. La configuración y evolución de las instituciones de Centroamérica fue determinada por dos factores fundamentales: la importancia económica de la producción agropecuaria y el deterioro de los medios de vida y la movilización política de los habitantes del sector rural.

La institucionalidad desarrollada para atender regiones, consideradas marginales, fue comparativamente más débil y diseñada para impulsar medidas compensatorias de carác-

ter asistencial, con el propósito de paliar los efectos del desarrollo desigual (Miranda, 1995).

En los años 70, como reacción ante los problemas sociales domésticos y problemas económicos internacionales, se enfatizó en políticas de seguridad alimentaria. Se implementaron políticas que incluyeron: subsidios (crédito, insumos); inversión pública en infraestructura; precios de garantía y subsidio al consumidor de los granos básicos; acceso a tecnologías de la Revolución Verde. El Estado asumió un papel promotor. En la década de los 80, se registraron importantes desequilibrios estructurales en las economías de la región que condujeron a una crisis económica. La moneda se sobrevaloró en todos los países, aumentó el endeudamiento externo de la región y con ello un incremento dramático del pago por servicio de la deuda. Esta época corresponde al período en que se agudizaron los conflictos políticos y militares que afectaron a la economía y la sociedad en general.

En la segunda mitad de la década, se implementó el programa de ajuste estructural, se devaluó la moneda y disminuyó el papel del Estado, exponiendo las economías al mercado internacional. El ajuste estructural trajo mejoras en los términos de intercambio para la agricultura en general, pero este efecto positivo fue neutralizado por los efectos negativos del tratado de libre comercio y el mercado común centroamericano (RUTA, 2000). La marcada caída del apoyo gubernamental para la agricultura y el aumento en el precio de insumos importados, impactó negativamente sobre las regiones y productores que recibían ayuda de estos programas.

El agro y sus actores clave pierden protagonismo. La reducción de la inversión pública en la agricultura, refleja la disminución del peso relativo de la agricultura en la economía y sociedad en general. A partir de 1970 hasta

la fecha, el peso relativo de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de Centroamérica, excepto Nicaragua, disminuyó notablemente. En promedio la producción primaria agropecuaria de Centroamérica aportó en 1998 el 16% del PIB, este dato refleja una reducción del 2% con respecto al PIB agropecuario de 1980 e indica el crecimiento relativo de otros sectores de la economía, especialmente el de servicios y comercio (Ruta, 2000). Con base en el desempeño sectorial de la agricultura, muchos formuladores de políticas ahora ven a otros sectores como las nuevas fuentes de crecimiento económico y acumulación. Esta percepción sugiere un cambio significativo en el enfoque sectorial de la agricultura y del agro, como eje de acumulación y motor de la economía y la sociedad.

Si se considera que la historia de Centroamérica es, en esencia, una historia agraria, que el agro ha sido escenario de disputa por el poder político, por haberse constituido en el principal eje de acumulación de la sociedad centroamericana, en el momento en que se percibe que dejó de ser el principal eje de acumulación y que éste se traslada desde el agro hacia las áreas de intermediación financiera y comercial, el agro y sus actores pierden protagonismo y presencia política nacional y las políticas económicas comienzan a registrar un marcado sesgo antiagrario que favorecen la importación de productos, incluyendo los de origen agropecuario.

⁹ El "aporte económico" (o el valor adicional para el PIB) de los BSA se define como la utilidad marginal del recurso natural analizado. La utilidad marginal es igual a los ingresos marginales por el uso de BSA en la actividad económica específica, menos los costos marginales de extracción y conservación de dicho recurso.

¹⁰ El Proyecto PCCBM y PASOLAC han promovido estudios para determinar los valores económicos de diferentes BSA y demostrar como benefician a la sociedad y establecer mecanismos financieros que reviertan parte de la utilidad marginal en obras de conservación para regenerar los recursos de biodiversidad.

¹¹ Oferta hídrica, extracción de madera, no-maderables, potencial fijación de carbono, productos de agricultura y ganadería y potencial turístico.

Este proceso se inscribe en el marco de la globalización, expresada como la supremacía del mercado, con políticas instrumentales como la desregulación, la liberalización, la des-intermediación financiera, la privatización de los bienes del Estado, el desarrollo de una oferta exportable, el control de la inflación y el déficit público y la promoción de la inversión extranjera. Proceso que teóricamente, ofrece oportunidades para los países de la región pero que hasta la fecha ha agudizado los desequilibrios sociales y económicos. En la región se comienza a hablar de una doble globalización, la globalización de la inclusión que beneficia al 15% de la población de la región; y la globalización de la exclusión a la que pertenece al menos el 60% de la población de la región que no representa ningún interés desde el punto de vista de la demanda. Estos dos procesos, que ocurren simultáneamente, son fuente potencial de conflictos y amenazan la gobernabilidad de Centroamérica.

2.1 Las potencialidades de las laderas

Muchos de los recursos naturales de la región son poco apreciados en cuanto a su aporte a las actividades económicas de los países⁹, a pesar de que su valor y aporte económico son reconocidos en el mercado. Para cuantificarlos se requiere indicadores biológicos y económicos. Reconociendo la existencia de tales valores y asumiendo que muchos beneficios existen pero no han sido captados, se han llevado a cabo algunos estudios,¹⁰ para estimarlos.

La riqueza biológica de los países está concentrada principalmente en las áreas protegidas, que generan importantes Bienes y Servicios Ambientales (BSA)¹¹. Se estima que las Áreas Protegidas generan unos 60 dólares por hectárea al año, en concepto de BSA, y considerando que 13 millones de hectáreas se encuentran en esta categoría, el aporte de los

BSA a la economía regional, sería alrededor de 778 millones de dólares anuales.

Los beneficios que se podrían derivar de un manejo adecuado de las áreas en finca que se encuentran entre las áreas protegidas, están orientados a procesos de certificación y otros mecanismos de producción más limpios. Esto muestra la necesidad de promover un conjunto de políticas y estímulos que incentiven a los productores(as) a introducir cambios en sus prácticas productivas y apostar por sistemas agrarios que favorezcan la conectividad, la restauración ambiental y la reducción de la fragmentación. Será preciso desarrollar una estrategia de BSA regional que permita que el tema de valoración económica de la biodiversidad, adquiera otra dimensión en el ámbito regional.

Las potencialidades que ofrecen las laderas al desarrollo de la región, son clave para el desarrollo sostenible; sin embargo su valorización económica es todavía un proceso nuevo, con elevados costos y muy lento en su aplicación, como para mostrar evidencias a los decisores económicos de cada país, de la necesidad de desarrollar altos niveles de inversión en las zonas montañosas.

Las potencialidades que ofrecen las laderas son diversas; uno de los grupos de trabajo del Taller Regional, las definió de la siguiente manera:

a. En términos económicos

- La producción de café se da en las zonas de laderas. Según la Oficina de Políticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador, en un estudio realizado en el marco del CAFTA¹², el sector cafetalero tiene gran relevancia en la vida económica y social de los países centroamericanos; con la sola excepción de Panamá, este producto representa frac-

ciones del PIB que se ubican entre 2% y 6%. Entre los cultivos tradicionales de exportación en la región, sólo el café acredita estos niveles de participación. A mediados de los años ochenta, este producto llegó a generar cerca de 10% del PIB de El Salvador. Esta elevada tasa de participación, disminuyó en los años posteriores y ahora se encuentra en un rango similar al de Guatemala, Honduras y Nicaragua. El sector cafetalero de estos tres países, ha mantenido desde 1985 una tasa de participación en la economía que en términos generales es homogénea. En Costa Rica, en cambio, disminuyó en los noventa y en Panamá tiene poca importancia.

Más relevante resulta el peso relativo de la economía cafetalera en el contexto del sector agrícola de los seis países. En El Salvador la producción de café representa el 40% del valor agregado que se genera en el conjunto del sector agrícola. Aunque la participación de la actividad cafetalera en el PIB nacional disminuyó desde 1985, su peso en el producto agrícola sigue siendo de gran importancia, lo que denota, a un tiempo, la diversificación del aparato productivo del sector no agrícola de la economía y cierta rigidez o “permanencia” de la estructura del producto agrícola.

En Guatemala y Nicaragua, el café oscila entre 25% y 30% del valor de la producción agrícola. En Costa Rica, donde esta tasa de participación ha ido disminuyendo, sigue representando cerca de una quinta parte del producto agrícola de la nación. En Honduras, por último, el café incrementó sustancialmente su importancia relativa en el sector agrícola nacional durante la segunda mitad de los años noventa y llegó a representar cerca de la mitad del valor del producto bruto de dicho sector.

¹² www.agronegocios.gob.sv/tlc/news/docs/Café.pdf

La exportación cafetalera es una de las más importantes fuentes de ingreso de divisas en la economía centroamericana. Lo es incluso en Costa Rica, donde el peso del producto dentro de la exportación total de bienes ha disminuido en la última década, debido sobre todo a la diversificación de la oferta exportadora del país y al más rápido crecimiento del conjunto del comercio exterior. Lo es, sin duda, en El Salvador, donde la contribución del café sigue siendo la fuente de una quinta parte del valor de la exportación de bienes, mientras que en Honduras y Nicaragua, su importancia relativa, incluso tiende a incrementarse, generando ya el 22% y 28%, respectivamente, del ingreso en la balanza comercial.

Además de ser una fuente de valor e ingreso, la actividad cafetalera es una generadora neta de empleo en las economías de la región. El mayor volumen del empleo se concentra en labores de asistencia del cultivo, recolección del fruto y procesamiento del producto. En Costa Rica, el empleo directo generado por el cultivo del café, representa 4.5% del empleo nacional y 21% del empleo agropecuario (ICAFE). En Guatemala, 11% de la población económicamente activa, tiene ocupación en el sector (LMC). En Nicaragua, el café da trabajo a 30% de la población ocupada en el sector agrícola (PANIF). En Honduras, 64 mil familias lo cultivan y es la fuente de 350 mil empleos permanentes en el área rural (volumen de ocupación que se duplica con empleos estacionales en los meses de cosecha).

- Hay potencial para el turismo rural y ecoturismo; los datos estadísticos reflejan la tendencia creciente del aporte del turismo a la economía centroamericana

y muestran la necesidad de inversión en laderas. En Costa Rica, país ejemplo en turismo centroamericano, se está empezando a trabajar un nuevo nicho de turismo rural comunitario, además del turismo de aventura, ecoturismo y otras formas de turismo tradicional.

- Centroamérica tiene cinco grandes categorías de productos turísticos que la diferencian de otras regiones. La más importante es la naturaleza, que representa alrededor de un 15% del mercado de viajeros por vacaciones del mundo y refleja las mayores tasas de crecimiento del mercado. Las otras cuatro categorías resultan ser un magnífico complemento a la naturaleza: arqueología, ciudades coloniales, buceo y culturas vivientes. Los atractivos más notables de la región son las impresionantes ruinas mayas de Tikal y Copán, ciudades coloniales bien conservadas, tales como Antigua y Granada; el bien estructurado sistema de parques nacionales y áreas protegidas de Costa Rica, el buceo de clase mundial que se encuentra en las Islas de la Bahía y en Belice, los lagos y volcanes de Nicaragua y El Salvador y las expresiones culturales de los garífunas en Honduras o los grupos indígenas en Guatemala. La playa, que para muchos destinos es el atractivo primordial, es en Centroamérica un complemento de las otras motivaciones de viaje mencionadas, y se mezcla con ellas en la mayoría de los casos: hay playas cerca de áreas protegidas o dentro de ellas, de sitios arqueológicos, en ciudades coloniales o de alto valor cultural, etc. Los atractivos turísticos de los países se complementan entre sí, lo que crea la oportunidad de desarrollar corredores de turismo a lo largo de la región.
- Oportunidad para la comercialización de material genético y artesanías.

b. Ambientales

- Las zonas de laderas son fuente de bienes y servicios ambientales (i.e.: agua, regulación hídrica, belleza escénica, material genético, energía, etc.). La modalidad de Pago por Servicios Ambientales Hídricos (PSAH), cuenta con experiencias piloto exitosas en cada país de Centroamérica, y representa una visión más integral y sostenible de la agricultura y el desarrollo rural, que debe ser masificada en el futuro.
- Albergan una alta riqueza en biodiversidad.

c. Energéticas

- Producción de energía renovable, especialmente hidroelectricidad y energía eólica; además, hay potencial para la producción de energía a partir de la biomasa.

d. Productivos

- Productos forestales, y productos no maderables del bosque.
- Potencial para la producción de café de calidad convencional y orgánico.
- Existen cultivos y especies de animales adaptados a las zonas de laderas.

Las zonas de laderas, además, contienen **elementos vinculantes** con las zonas urbanas o bajas, que vale la pena tomar en cuenta para los procesos de incidencia en políticas: uno de ellos es el aprovisionamiento de agua para diferentes usos. Las laderas son grandes productoras de agua para energía hidroeléctrica, riego y agua potable para zonas urbanas situadas “abajo”.

Igualmente, se da un intercambio comercial importante en ambas direcciones, con productos de laderas, artesanía y productos de la zona de “abajo”.

El flujo de servicios ambientales es más de “arriba” hacia “abajo”. La vulnerabilidad a

fenómenos naturales en poblaciones situadas “abajo” a menudo está vinculada a la situación “socio-económica” de las poblaciones situadas “arriba”. Siendo una fuente de empleo para las necesidades de las zonas urbanas situadas “abajo”.

2.2 La marginalidad de la población rural de las laderas

A pesar de que las potencialidades de las laderas son tan diversas y rentables, la inversión económica, social, comercial y cultural en dichas zonas, ha sido menor que en otras áreas geográficas, trayendo como consecuencia una serie de marginalidades que fueron identificadas de la siguiente manera por las y los funcionarios públicos participantes en el Taller Regional:

a. En términos económicos

- En general, las poblaciones de laderas son de bajos ingresos, o de bajo poder adquisitivo, debido a las limitadas opciones de empleo.
- Las oportunidades de empleo son menores que en las zonas planas o valles, donde prevalece la producción de agroexportación; la excepción son las zonas productoras de café, en las que se encuentran trabajos temporales en las labores de mantenimiento de las fincas y de manera masiva, en los cortes de café, tiempo que en muchas ocasiones los corteros se trasladan a otras áreas geográficas dentro y fuera de sus países (caso Nicaragua en Costa Rica) para generar ingresos de forma temporal, y en el que se da el fenómeno del trabajo infantil, expresión dolorosa de la pobreza y de la pobreza extrema.

b. Infraestructura

- Deficiente infraestructura comunitaria, sobretodo de los servicios públicos, que son escasos, a grandes distancias y/o de

mala calidad (agua potable, luz eléctrica, salud, educación).

- Caminos de penetración deficiente o inexistente.
- Las poblaciones cuentan con pocas o ninguna vivienda digna, exponiendo la salud de las familias, y especialmente las niñas y niños, a los cambios climáticos sin la debida protección.

c. Productivos

- Por su naturaleza suelos de baja fertilidad natural, los rendimientos son bajos y generalmente se producen cultivos de escasa rentabilidad (granos básicos) o se dedican las tierras para ganadería extensiva.
- Baja cobertura del riego.
- Ausencia o poca existencia de infraestructura para el almacenamiento o bodegas para insumos.

d. Sociales

- Generalmente de familias numerosas, con altos niveles de fecundidad, de embarazo en adolescentes y de los mayores índices de muertes maternas.
- Atomización o dispersión de la población.
- Elevados niveles de desnutrición crónica y aguda en la niñez, y de desnutrición, anemia y falta de hierro en mujeres en edad fértil.
- Analfabetismo y deserción escolar.
- Altos niveles de violencia intrafamiliar.
- Altos niveles de trabajo infantil.

e. Ambientales

- Mayor vulnerabilidad a fenómenos meteorológicos extremos.
- Alta dependencia de los recursos naturales para la alimentación y la generación de energía (i.e.: leña).
- Ecosistemas frágiles que por un lado son susceptibles a la erosión hídrica de los

suelos, y por otro, se observa la presencia de aguas contaminadas por el beneficiado del café (pulpa y aguas mieles) y otras prácticas agrícolas no sostenibles.

f. Del acceso

- Generalmente con poco acceso a los mercados locales, regionales y externos, por falta de infraestructura vial, organización de las familias productoras, entre algunos factores.
- El acceso a las tecnologías y asistencia técnica es menos favorable; por lo general las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios técnicos, seleccionan lugares accesibles para el personal.
- El acceso al crédito es reducido, tanto por la carencia de servicios de crédito en las comunidades alejadas, como por los altos costos de transacción que significa para las familias con pequeñas áreas en fincas.
- En algunas zonas con problemas de acceso a la tierra, y de legalización de propiedades, caso Nicaragua.
- Difícil acceso a los servicios básicos como salud, educación, etc.

g. De información

- Poco acceso a la información sobre leyes y/o políticas y tecnologías.
- Escaso acceso a los servicios de comunicación televisiva, radial, de medios de comunicación escrita, y menos aún por la vía electrónica.

2.3 Sugerencias para visibilizar las potencialidades de las laderas

- Identificar y visibilizar las potencialidades de las laderas, apoyando los estudios de valorización económica y divulgando sus resultados entre los tomadores de decisiones en todos los niveles, así como

entre las mismas organizaciones de pobladores.

- Fortalecer el nivel organizacional de los productores(as) de laderas y las poblaciones.
- Aprovechar las capacidades de los gobiernos y organizaciones locales para potenciar las sinergias entre las familias organizadas y las autoridades locales que están más cercanas a su problemática.
- Trabajo intersectorial y coordinado entre instituciones y organizaciones de desarrollo y establecimiento de sinergias con otras instituciones fuera del sector agropecuario y ambiental, con competencia en laderas. Léase gobiernos loca-

les, ministerios de planificación y hacienda, procuradurías ambientales, oficinas de turismo, etc.

- Retomar la experiencia de los sistemas de información ambiental para establecer sistemas de monitoreo y manejo de información.
- Rescatar y documentar las experiencias de los proyectos y programas específicos para laderas.
- Considerar los aportes fiscales de las laderas en relación a otros sectores de la economía para convencer a los tomadores de decisiones, públicos y privados, sobre las ventajas de invertir en dichas zonas (ver figura 2).

Figura 2. Mapa de Centroamérica





Capítulo 3

Hallazgos de Nicaragua

Breve caracterización del país

Nicaragua se encuentra a 13° 00' Norte, 85° 00' Oeste, situada en el centro del istmo, entre Honduras y Costa Rica y con una superficie de 130 mil km². Su población para el 2004 se estimaba en 5.6 millones de habitantes con una densidad de 40.7 habitantes por km²; su tasa de crecimiento es de 2.6% anual en los últimos diez años. De acuerdo con la Encuesta de Medición de Nivel de Vida del 2001, el 58.3% se concentra en las áreas urbanas, el 39.4% son menores de 15 años; el 50.8% son mujeres, lo que implica una tasa de masculinidad de 97%, y el tamaño promedio nacional de una familia es de 5.33 personas. La expectativa de vida es de 68.8 años; según cifras del Banco Mundial, su PIB per capita en el 2004 se calcula en US\$ 790.00.

Nicaragua es un Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible. Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa. Son órganos del gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral, los cuales son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la Constitución de la República. La ciudad de Managua es la capital de la República y sede de los poderes del Estado. En circunstancias extraordinarias, éstos se podrán establecer en otras partes del territorio nacional.

El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica: mestizos, criollos, miskitos, maygnas, garífunas y ramas dan cuenta de su

diversidad. El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley. El Estado no tiene religión oficial.

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua. El Presidente es elegido cada cinco años y ejerce el poder ejecutivo; gobierna con el Vicepresidente y un gabinete de ministros.

El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional, integrada por noventa y dos diputados con sus respectivos suplentes, elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto, mediante el sistema de representación proporcional, por un período de cinco años.

El territorio nacional se divide para su administración, en departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios. El Municipio es la unidad base de la división política administrativa del país. Los gobiernos municipales tienen competencia en materia del desarrollo socio-económico de su circunscripción, y gozan de autonomía política, administrativa y financiera; la administración y gobierno de los mismos, corresponde a las autoridades municipales; la autonomía no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los municipios; se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los municipios del país, el que se distribuye priorizando

los municipios con menos capacidad de ingresos.

En Nicaragua, donde la Población Económicamente Activa en el sector rural es del 42%, el sector agropecuario, en conjunto con la agroindustria, aporta el 29% del PIB y generan casi el 75% de las exportaciones. En la historia, muy pocos países han experimentado un rápido crecimiento económico y una reducción de la pobreza, que no haya sido precedido o acompañado de un crecimiento en el sector agrícola. Si a ello se suma el componente agroindustrial y la industria de alimentos, la contribución total es significativa. Es decir que en Nicaragua, el sector es muy importante para el desarrollo nacional. Sin embargo, de acuerdo a un estudio de la CEPAL presentado recientemente, menos del 2.5% del gasto del gobierno central, es en el sector agropecuario.

El sector agropecuario y forestal de Nicaragua aporta alrededor del 18% PIB, emplea cerca del 38% de la PEA y genera el 65% de las exportaciones del país. Si a ello se suma el componente agroindustrial y la industria de alimentos, la contribución total es significativa. Es decir, que en Nicaragua, el sector es muy importante para el desarrollo nacional.

El crecimiento del sector en el período 1994/95 - 2003/04 está concentrado en unos pocos productos como frijol (11.44%), azúcar (11.33%), maíz (10.06%), avícola (9.86%), café (8.08%), leche (6.82%) y carne (2.76%) como porcentajes del sector primario. Los procesos de apertura comercial iniciados en los años noventa y la bonanza de precios internacionales, hasta 1998, estimularon la producción agropecuaria y forestal de forma significativa. Sin embargo, los aumentos de la producción se lograron más por los incre-

mentos en las áreas de siembra que por el crecimiento de la productividad de la tierra y del trabajo. Por otra parte, las actividades agropecuarias utilizan un área total de casi 1.0 millón de hectáreas en donde los productos de consumo interno concentran el 80% de la superficie cultivada, principalmente los granos básicos, bajo un sistema extensivo y el 20% de la tierra cultivada restante, se usa para los productos tradicionales de exportación, producto de la expansión acelerada de área para granos básicos durante los noventa. Nuevos rubros de más valor agregado, están creciendo en importancia, como las oleaginosas, frutas, hortalizas y cacao entre otros.

La agricultura sigue siendo la actividad económica y social dominante en el medio rural¹³. El medio rural se caracteriza por el desigual desarrollo de sus territorios con una alta dispersión poblacional, escasa integración horizontal y vertical de las cadenas productivas, rezago tecnológico, sistemas de producción que degradan el ambiente y los recursos naturales, generando vulnerabilidad ambiental, pobreza, inequidad e inseguridad alimentaria en los hogares rurales. Un 66 por ciento de los hogares rurales son pobres y un 25 por ciento son extremadamente pobres. El país enfrenta el doble reto de superar esta situación social y ecológicamente insostenible, y al mismo tiempo lograr una posición competitiva de los productos de la agricultura ante la apertura comercial y la globalización.

En Nicaragua existen 8.8 millones de hectáreas con vocación forestal, de éstas 5.3 millones de hectáreas tienen potencial meramente forestal y 3.5 millones, potencial agrosilvopastoril. La deforestación anual ha disminuido al pasar de 95 mil hectáreas por año en la década de los años 70's a 70 mil hectáreas por año en la actualidad. La extracción de leña y los asentamientos rurales siguen siendo una de las principales causas del agotamiento del bosque. Nicaragua tiene una masa boscosa productiva de 80.0 millones de me-

¹³ Este ejemplo fue tomado de forma textual a partir de la presentación que hiciera en el Taller Regional el Ingeniero Armando Cerrato, que dio las palabras de bienvenida en nombre del Dr. Lloyd Van Crowder, Representante de FAO en Nicaragua. El taller se realizó los días 16 y 17 de noviembre en Managua, Nicaragua.

tros cúbicos, y abundante tierra disponible para plantaciones maderables de crecimiento rápido.

La mayoría de las actividades de producción de bienes y servicios agroproductivos, en el ámbito rural del país, no son lo suficientemente competitivas como para mantener y expandir de manera sostenida, sus actuales cuotas de participación en los mercados nacionales e internacionales, no logran sustentar procesos significativos y sostenibles de acumulación, en las unidades de los hogares rurales productivos, son muy vulnerables a factores externos y se dan bajo un marco institucional nacional y local inadecuado, para su consolidación y expansión.

Las instituciones del Sector Público Agropecuario y Rural (SPAR) son: el Ministerio Agropecuario y Forestal, el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, INTA, Instituto Nacional Forestal, INAFOR, e Instituto de Desarrollo Rural, IDR: estas instituciones, al ejecutar su misión bajo el marco jurídico establecido, no se ajustan a su competencia, generando debilidad y poca coordinación interinstitucional, tanto a nivel público como privado; eso ha limitado la funcionalidad, eficiencia y las capacidades estratégicas y de análisis, que deben tener los entes e instancias, responsables de la conducción del sector rural, para responder a los desafíos de la globalización y de los cambios en la inserción económica de Nicaragua en el mercado internacional.

En el marco del Programa de Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo, PRORURAL, que es la respuesta del Gobierno de Nicaragua a través de un conjunto de políticas, para contribuir al desarrollo del sector rural productivo, se ha planteado una revisión integral del SPAR, en el marco de la Ley 290, Ley de Organización y Competencias de las Instituciones Públicas del

Poder Ejecutivo, que establece la base de una clara división institucional del trabajo de cada una de las instituciones que lo integran, distinguiendo la especialización de las mismas en dos niveles: *por funciones normativas y por funciones ejecutoras, por una parte, y por ubicación territorial en el nivel central y en el nivel departamental y/o municipal por la otra.* Desde el punto de vista ambiental, también se requiere mejorar la efectividad de la gestión ambiental del SPAR, en el marco de las políticas y leyes ambientales del país. Los roles de las distintas instituciones son:

Ministerio Agropecuario y Forestal, MAGFOR: rector del sector agropecuario y forestal.

Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria, DGPSA: responsable de la prevención, diagnóstico, investigación y vigilancia fito zoosanitaria, la cuarentena agropecuaria y forestal, implementación del sistema de trazabilidad e inocuidad de los agro alimentos, el registro y control de los insumos agropecuarios, acuícola, pesqueros, forestales y agroforestal; el registro genealógico y la inspección de los productos y subproductos de origen animal y vegetal.

Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, INTA: ente autónomo descentralizado, vinculado jerárquicamente al MAGFOR, dedicado al desarrollo de la ciencia y la tecnología; institución líder en tecnología agropecuaria con capacidad para dar saltos cualitativos y cuantitativos importantes en investigación.

Instituto Nacional Forestal, INAFOR: Es el ejecutor de la Política de Desarrollo Forestal, con funciones de administración, regulación, fomento y control, establecido en la Ley Forestal No. 462, opera en el territorio nacional a través de diez distritos forestales, los que interactúan con los actores del sector.

En los aspectos administrativos forestales, celebra convenios con los Gobiernos Municipales, con organismos públicos y privados, delegando funciones de vigilancia, control y fomento cuya interacción es clave para la implementación de la Ley.

Instituto de Desarrollo Rural, IDR: es un ente descentralizado, dependiente del Presidente de la República, trabaja 4 ejes fundamentales: i) Ámbito geográfico y social, considerando las particularidades de sus actores y agentes en los territorios, en base a su potencial y realidad social. ii) Producción ampliada, vinculada y sostenible, con cambios tecnológico e institucional. iii) Capitalización de la finca y microempresas rurales, teniendo como núcleo a los productores. iv) La infraestructura productiva necesaria, para que la comunidad logre insertarse a los mercados. Esta institución está compuesta por una suma de proyectos de desarrollo rural, los cuales guardan autonomía en sus administraciones, metodología de implementación y presupuestos. A pesar que ya se ha avanzado en la unificación de criterios, aún dista mucho para que los programas respondan administrativamente, a las líneas operativas de la Institución.

3.1 ¿Qué políticas se compilaron para la antología?

De acuerdo al Equipo Asesor conformado al inicio, el punto de entrada para la valoración de las políticas es el Plan Nacional de Desarrollo Operativo, política nacional de mayor rango en el país, que abarca, además de los tres pilares planteados, el de la gobernabilidad, como elemento clave del desarrollo.

La segunda política abordada como *Entry Point* fue la política sectorial PRORURAL,

Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo, que en el momento del estudio se encontraba en proceso de finalizar su formulación y aprobación, y que se concibe como *el conjunto de políticas y acciones del gobierno de Nicaragua para apoyar el desarrollo de la agricultura, ganadería, forestería, acuicultura, agroindustrias y otras actividades relacionadas, teniendo como objetivo mayor, el de contribuir al desarrollo del medio rural*¹⁴.

Además, se compilaron y resumieron cuarenta y tres instrumentos más de políticas Económicas, Ambientales, de Manejo de Recursos Naturales y de Descentralización y Participación Ciudadana, que se fueron distribuyendo entre las personas participantes en los talleres como medio para su difusión y valoración (véase anexo 6). La lista de políticas se presenta en la tabla 2 clasificada por tipo.

3.2 Valoración de las políticas

La valoración se hará de acuerdo a las fases generales del ciclo de gestión de políticas públicas: formulación, implementación, monitoreo y evaluación; los ejes transversales del análisis serán las valoraciones de los procesos políticos, participativos, de procedimientos técnicos y de movilización de recursos financieros en cada una de las fases, tal como está planteado en el documento metodológico proporcionado por FAO, como guía conceptual y metodológica.

3.2.1 La aplicación del concepto de desarrollo sostenible en laderas

Las políticas analizadas no hacen mención específica a las zonas de laderas; se abordan temas de desarrollo rural, tecnologías, tierra, manejo de suelos, creación de fondos (café, energías renovables), manejo de recursos naturales, etc., tanto para las zonas planas como para las de ladera; y por el otro lado, de rubros concretos que se producen más en zonas de

¹⁴ Gobierno de Nicaragua. PRORURAL. MAGFOR, INTA, INAFOR, IDR. Implementación del Plan nacional de Desarrollo Rural Productivo. Volumen I. Versión del 2 de Agosto de 2005.

Tabla 2. Nicaragua: Listado de políticas**Políticas económicas**

No.	Nombre de la política	Fecha aprobación
1	Plan Nacional de Desarrollo Operativo	2005
2	Plan de Acción para la Creación de Capacidades de Comercio de Nicaragua: Compromisos Nacionales ante el CAFTA	2005
3	Plan de Acción para la Creación de Capacidades de Comercio de Nicaragua en base al Plan Nacional de Desarrollo - Operativo	2005
4	Ley del Café, Ley No. 368	2000 aprobada 2005 implementada
5	Ley 306: Incentivos para la Industria Turística de Nicaragua	1999
6	Plan Estratégico Instituto Nicaragüense de Turismo (2005-2009)	2005
7	Criterios, Requisitos y Procedimiento Administrativo de la Planificación Física para el Desarrollo del Turismo Sostenible, SINAP	2003
8	Ley de Equidad Fiscal	2003
9	Ley 532 Promoción de Generación Eléctrica con Fuentes Renovables	2005
Políticas de desarrollo rural		
10	Ley sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria Ley No. 278	1997
11	Anteproyecto de Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra	2005
12	La política de electrificación rural en Nicaragua Decreto Presidencial	2004
13	Estrategia de Extensión Agropecuaria del INTA	2005
14	Ley especial de Legalización de Viviendas y Terrenos Ley No. 86.	1990
15	Ley de Protección a la Propiedad Agraria Ley no. 88	1990
16	Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos. Ley No. 390.	1999
17	Plan Nacional de Electrificación Rural de Nicaragua (2004 - 2013)	2005
18	Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo (PRORURAL)	2005
19	Ley de Reforma a la Ley No. 467, Ley de Promoción al sub-sector Hidroeléctrico Ley No. 531	2005
20	Ley Nacional de Catastro	2005
Políticas ambientales		
21	Ley 217. Ley general del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Junio 1996
22	Decreto 9-96 Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Agosto 1996
23	Decreto Ejecutivo 33-95 Disposiciones para el Control de la Contaminación proveniente de las descargas de aguas residuales domésticas, industriales y agropecuarias	Junio 1995

...Continuación **tabla 2**

Políticas de manejo de los recursos naturales

No.	Nombre de la política	Fecha aprobación
24	Política de Desarrollo Forestal. Decreto 50-2001	2001
25	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción	2002
26	Política de tierra en áreas protegidas	2004, sin aprobación
27	Decreto 14-99 Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua	1999
28	Manual Metodológico para la Elaboración de Planes de Manejo de las Áreas Protegidas de Nicaragua	En reforma
29	Resolución Ministerial 9-2003 Regulaciones para el Otorgamiento del Permiso Ambiental en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Nicaragua	2003
30	Sistema de Licencias y Permisos para el uso de los Recursos de Biodiversidad	1999
31	Certificación de aprobación de Normas Técnicas Obligatoria Nicaragüense de Coto de Caza de Fauna Silvestre.	2002
32	Certificación de Aprobación de Normas Técnicas Obligatoria Nicaragüense de Comercio Interno de Fauna Silvestre.	2002
33	Criterios e Indicadores de Sostenibilidad del Bosque	2002
34	Disposiciones Administrativas para el Manejo Sostenible de los Bosques Tropicales Latifoliados, Coníferas y Plantaciones Forestales Resolución Administrativa No. 35-2004	2004
35	Norma técnica obligatoria nicaragüense de crianza en cautiverio	2002
36	Normas técnicas obligatorias nicaragüense para centros de acopio de fauna silvestre	2002
37	Principios, Criterios, Requisitos y Procedimientos Administrativos para la Certificación de Actividades y/o Programas de Protección y Conservación de la Biodiversidad y Recursos Naturales.	2003
38	Procedimiento Administrativo para la Obtención del Permiso de Exportación para la especie maderable <i>Swietenia macrophylla</i>	2003
Políticas de descentralización y participación		
39	Ley de Municipios Ley No. 40	1988
40	Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo. Ley No. 290, del 27 marzo 1998	1998
41	Ley 445 de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz	2002
42	Ley de Participación Ciudadana Ley No. 475	2003
43	Reglamento de la Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana Decreto No. 8-2004	2004
44	Reglamento a la Ley de Municipios Decreto No. 52-97	1997
45	Plan de Desarrollo Departamental de Jinotega (PDDJ) II versión	2005
46	Plan Estratégico de Desarrollo Departamental de Nueva Segovia	2005

laderas como el café, hortalizas, etc., pero no hay una política determinada o específica integral hacia dichas zonas.

Esta situación hace más complejo el análisis, primero por la cantidad de documentos que se compilaron, y segundo, por el desconocimiento de las normas por parte, tanto de los operadores encargados de su implementación y monitoreo (instituciones públicas), como de las personas afectadas por las mismas (familias rurales productoras de laderas, cooperativas y asociaciones, ONGs, etc.)

La integración de los tres pilares cardinales del desarrollo sostenible se está empezando a considerar en algunas de las políticas de reciente formulación, y que están en fase de aprobación, léase la Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo que contempla lo ambiental, lo agropecuario y el desarrollo de las Pequeñas y Medianas empresas, MYPIMES.

Sin embargo, las políticas monetarias, fiscales, comerciales, de precios que faciliten su implementación, creando un clima macroeconómico y fiscal que incentive las actividades económico-productivas sostenibles, no están integradas todavía. El pilar económico, carteras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Banco Central, hasta hace poco tiempo, está empezando a participar en las instancias de coordinación sectorial de desarrollo agropecuario y ambiental. Es decir, el pilar económico es el que menos se armoniza con los otros.

Por otro lado, la alta dependencia de Nicaragua de las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que intrínsecamente contradicen, ya que el primero exige la reducción del déficit fiscal, y el segundo demanda el incremento de los gastos públicos en pobreza, aunado a las modalidades de cooperación por proyectos,

en los que los costos de transacción son elevados, y responden más a las políticas de las agencias donantes, provoca que la asignación y definición de techos del Presupuesto General de la República esté más de cara a responder a los parámetros de estabilidad macroeconómica, que a la asignación de fondos para la implementación de las políticas nacionales.

Las políticas ambientales son las que de mejor forma, cierran el ciclo de gestión de políticas al menos a nivel normativo; van desde las leyes, las políticas nacionales o sectoriales, y los instrumentos como reglamentos, normas técnicas, de manejo de recursos etc.

3.2.2 La fase de formulación de las políticas

Un hecho que resalta en este estudio es el período tan reciente de formulación de las principales leyes, políticas e instrumentos de política analizados, es decir, son políticas, nacientes en su mayoría; se puede concluir que su reciente data de cristalización, - en su formulación, aprobación e implementación – podría ser uno de los factores que hace que muy pocas personas las conozcan, amén de otros factores como la difusión, la falta de procesos de inducción al personal público, sobre las políticas y normas que rigen su quehacer institucional y la falta de visión de las organizaciones no gubernamentales y de familias productoras para conocer a fondo las políticas gubernamentales y exigir su cumplimiento.

Tal como se refleja en la tabla 2, sólo la Ley de Municipios es de la década de los 80; las de la década de los 90 se concentran en las de propiedad (característica transitoria de 1990 con la derrota del gobierno sandinista), en las ambientales (cumplimiento de acuerdos de la Cumbre de la Tierra de 1992), y destaca la Ley 290 de Organización del Esta-

do que ha sufrido ciertas reformas pero aún está vigente.

El resto de las políticas fueron formuladas en esta primera década del siglo XXI, destacándose que en su mayoría, son de 2005, año de realización de este estudio. Por tanto, la valoración de los efectos e impactos de las políticas, se vuelve muy difícil y prematuro, ya que recién las instituciones están adecuando su estructura y funcionamiento para absorber y operar las normas.

Procesos políticos

Un aspecto de investigación que se plantea metodológicamente en esta fase, es el necesario compromiso con la ADRS a largo plazo, por autoridades centrales y locales. En Nicaragua, éste se vislumbra con más claridad en lo ambiental y de manejo de recursos naturales, dado el funcionamiento de unidades de gestión ambiental en los ministerios de línea e instituciones autónomas, y en los gobiernos municipales, lo cual, en términos al menos teóricos e institucionales, hace más factible la transversalización del tema y su implementación.

Con respecto al desarrollo rural, a pesar de que el Ministerio Agropecuario y Forestal, MAGFOR es la institución responsable de las políticas del sector, continúa siendo una institución débil, con alta rotación de directivos (5 ministros en la administración anterior, 2 en la presente), y técnicos en el nivel central y departamental, con limitadas capacidades de formulación, monitoreo y evaluación de políticas y de coordinación con las otras instituciones públicas; reformulan políticas por rubros y ciclos, con una visión de corto plazo. En los dos últimos años han estado de cara al PRORURAL, que ya fue aprobado y está en gestión financiera para su implementación.

Las políticas económicas dependen en gran medida de los organismos internacionales y

sus matices varían de acuerdo al gobierno de turno; las de desarrollo rural, recién se están iniciando a pesar de que ha habido una fuerte inversión de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, productoras/es y agencias de cooperación en la transferencia de tecnologías de manejo sostenible de suelos y agua, la integración de acciones ambientales, manejo de cuencas, planificación territorial, integración de cadenas y de desarrollo local.

El rol de planificación/coordinación de las diferentes instituciones públicas, que deberían jugar la SECEP, en estrecha colaboración con el MHCP está visto más de cara a la formulación de la ERCERP, y el PND-O, de los mecanismos de coordinación de frente a la cooperación en la Mesa Global de Apoyo Presupuestario General y del cumplimiento de las condicionalidades impuestas por el FMI, BM y otros donantes, que ante el papel de apoyo y coordinación de las instituciones públicas.

Sectorialmente, a pesar de que el establecimiento de las Mesas de Coordinación fue una condicionalidad de la Cooperación en la Declaración de Managua, de noviembre de 2003, los Gabinetes de Producción y las Comisiones Nacionales de Producción y Ambiente, han iniciado con buen suceso su funcionamiento, especialmente en el marco de PRORURAL.

El CONPES, como instancia de asesoría al Ejecutivo, en materia de gestión de políticas económicas y sociales, en el que participa una buena representación de la sociedad civil, fue sub estimado por este poder del estado, y es recientemente que se está tratando de rescatar su rol, funcionamiento y fortalecimiento.

El CONADES en su rol de facilitador del diálogo, sociedad civil, gobierno, y entre instituciones de gobierno de cara a una estrate-

gía nacional de desarrollo sostenible, se concentró más en los últimos años en la creación del espacio intermedio departamental (Comités de Desarrollo Departamental, CDD) para la operativización del Plan Nacional de Desarrollo y para fortalecer el diálogo de políticas municipal-departamental y con la sociedad civil y sector privado en ese nivel. Su rol aglutinador nacional fue depuesto por la prioridad de la formulación del PND-O. Los resultados de la creación de los CDD no se pueden medir aún en términos de efectos e impacto, pero sí han servido para poner de acuerdo a los diferentes actores en una visión común, especialmente los actores económico-productivos.

Los mecanismos de consulta que se han implementado en la formulación de las diferentes políticas han sido diversos, van desde talleres, sesiones, foros, debates, presentaciones en diferentes espacios, de forma cibernética, etc. Desde el Plan Ambiental de Nicaragua, las diferentes leyes ambientales, la ERCERP, el PND-O, la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural Productiva, entre otras, dan cuenta de esta voluntad de participación.

A nivel local, en los talleres departamentales, la gente identifica otros mecanismos de consulta sobre la gestión de políticas que salen de las formas tradicionales; éstas van desde las reuniones, talleres de consulta, encuestas, etc., hasta la identificación de los mecanismos oficiales de participación ciudadana en los que están involucrados: Comités Comarcales, Comités Ambientales Municipales, Comités de Desarrollo Municipal y Comités de Desarrollo Departamental con Planes de Desarrollo.

A pesar de las diferentes formas y mecanismos de participación, las personas participantes en los talleres opinan que dichos mecanismos no son tan efectivos, porque la difusión de las políticas formuladas y/o aprobadas es muy limitada. Esta situación se ve agrava-

da en los niveles departamentales de las instituciones públicas encargadas de implementar las políticas, ya que en muchas ocasiones desconocen lo que se aprueba a nivel central.

Un funcionario público entrevistado, en el marco del estudio, dijo textualmente: *“los funcionarios las desconocen (las políticas); por tanto no manejan las competencias, incidiendo negativamente en el trabajo que se desarrolla con productoras y productores. Otras personas consideraron que Hay políticas que se publican oficialmente, pero no se difunden, por tanto no llegan a los usuarios de las mismas.*

Procesos participativos

Las modalidades de consulta regular, que se han utilizado para hacer participar a los diferentes interesados de todos los sectores y niveles y lograr el involucramiento y participación de los productoras/es, han sido talleres, asambleas, reuniones individuales y grupales. Señalaron que no existe un sistema óptimo, se ha descargado la responsabilidad en Autoridades Locales y a nivel de ONG con técnicos extensionistas. Falta una red de comunicación y contacto. Otras maneras desarrolladas son los debates, las capacitaciones, las Asambleas, Talleres, Seminarios, Cabildos Municipales, campañas publicitarias, entre otras.

Esta percepción de poca comunicación se confirma con el resultado de las encuestas individuales que arrojan datos que se ilustran en la tabla 3. La mayoría de las opiniones versan sobre aspectos de esfuerzos normativos municipales y/o de la prestación de servicios sobre técnicas de manejo sostenible de los recursos. El PND-O, como máxima política, solamente fue mencionado dos veces; la Ley del Café y otras de índole económica, como la de Equidad Fiscal, Incentivos Turísticos, etc. también son cuasi desconocidas.

El necesario equilibrio y nexos entre el enfoque vertical y participativo concretado en los

Tabla 3. Nicaragua: Tipo de políticas e instrumentos de ADRS-L mencionadas por 58 actores nacionales

Tipo Políticas ADRS – L	Respuestas	Porcentaje
Recursos Naturales Ambientales	49	40.2
Económicas	24	19.7
Descentralización y PC	22	18.0
Desarrollo Rural	10	8.2
Sociales	9	7.4
	8	6.6
Total	122	100

mecanismos de formulación, desde la experticia técnica y las percepciones de las personas interesadas, se ve limitada porque la gente percibe que la ciudadanía desconoce los mecanismos de participación para la formulación de las políticas y que sus aportes no son incorporados posterior a las consultas.

La formulación de las políticas no incorpora las propuestas desde *abajo, donde se conoce la aplicación y los mecanismos utilizados. Las propuestas deben salir de abajo, que son los que conocen como se hacen y como se pueden hacer las cosas; en este sentido, las alcaldías pueden aportar*¹⁵.

Hay experiencias de discusión y análisis de políticas y estrategias sobre desarrollo rural, en la que han participado los directivos de diferentes instituciones, tales como IDR, INTA, INAFOR. No obstante, no informan a su personal de los niveles departamentales y locales, del estado de las propuestas ni de su aprobación.

Procedimientos técnicos

A excepción de ciertas políticas formuladas en los últimos dos años, la mayoría carece de una definición científica de la problemática que se trata de superar, y que se base en el análisis pormenorizado de sus causas y efec-

tos. Las líneas de base sobre los principales procesos y factores causales a resolver, y la cuantificación de metas específicas de indicadores de efectos e impactos no son elaborados.

La cantidad de diagnósticos, encuestas, bases de datos, sistemas de monitoreo, que podrían servir de base para hacer un análisis estadístico multivariado, para definir prioridades, son utilizados más para darle seguimiento a los indicadores de pobreza, que para formular de manera técnica y sólida las políticas.

Adicionalmente, la mayoría de las políticas, a excepción de algunas ambientales, y las que están de últimas en la agenda política pública, se formulan sin que se haga un análisis previo de correspondencia con las leyes y políticas de más alto nivel nacional y sectorial ya formuladas, ni con las evaluaciones de otras, correlacionadas directa o indirectamente con las que se están formulando.

El análisis de las capacidades de las instituciones públicas, la definición del rol de las responsabilidades, derecho y recursos disponibles en el estado, sector privado, ONGs, gremios y cooperación internacional para la implementación de las políticas y su correspondiente diacronía, también han estado ausentes en la fase de formulación de las políticas de ADRS.

La gestión participativa de políticas públicas es un tema reciente, dentro de la gestión estatal y en Nicaragua, el desarrollo institucional del gobierno, no ha tenido un nivel de gestión tan eficaz, eficiente y moderna que haya logrado fortalecer las capacidades de formulación científica de políticas entre el personal clave de las instituciones y la debida normación pública homogénea sobre los procesos, contenidos, técnicas y herramientas de formulación de políticas públicas. El caso de la formulación de PRORURAL ha tomado más de dos años, y apenas está en aprobación.

¹⁵ Opiniones vertidas por las personas participantes en la Plenaria de Devolución de los Grupos de Trabajo de Valoración de las Políticas. Taller Nacional. Estelí 23 de agosto 2005.

Otro aspecto que ha restringido la formulación de políticas es la magnitud y modalidad de la cooperación internacional en Nicaragua, que ha creado unidades ejecutoras de proyectos paralelas a las instituciones y con identidad propia, lo cual ha restado institucionalidad y autoridad a las gubernamentales; esto se ve agravado con las medidas de reducción de personal que se han implementado en el marco de los planes de ajuste estructural.

Gestión de recursos financieros

La mayoría de las políticas analizadas, carecen de presupuestos para su operativización, y/o de un plan de gestión de recursos de cara al futuro. El PND-O y PRORURAL son de los pocos instrumentos que, dentro de su formulación, incorporan cifras financieras, que están en gestión con la cooperación internacional, lo cual limita la sostenibilidad de las acciones por la alta dependencia de fondos externos.

El flujo de la ayuda internacional, excluyendo la ayuda contable, asociada con la reducción del pago y del saldo de la deuda pública externa, totalizó US\$ 5230 millones en el período 1994-2003, el 49% correspondió a donaciones y el 51% a préstamos concesionales otorgados principalmente por el BID, el Banco Mundial y el FMI. Además, el 80% de la ayuda ha estado atada a programas y proyectos, especialmente del sector público y el 20%, a la ayuda de balanza de pagos, es decir divisas líquidas de libre disponibilidad que son utilizadas para aumentar las reservas internacionales, pagar el servicio de la deuda externa y satisfacer la demanda de divisas del sector privado.

Esta ayuda oficial representó, en términos promedio anual, el 15% del PIB y el 60% del déficit, en cuenta corriente de la balanza de pagos. Además, los flujos efectivos de donaciones y préstamos netos (de amortizaciones) externos recibido por el Gobierno

Central representan el 40% del gasto total del presupuesto nacional.

3.2.3 La Fase de implementación

La implementación es la prueba de la verdad de la gestión de políticas públicas y es la expresión del sistema político institucional, de la institucionalidad democrática, de la autonomía estatal y de la legitimación del estado frente a sus gobernados, coinciden los diferentes autores y expertos en la materia analizados.

Esta fase es una en las que hay que fijar más la atención, ya que en ella se resume, de manera particular, la integralidad de las políticas de ADRS, la complementariedad, coherencia y concordancia entre los marcos normativos y de planificación; la necesaria coordinación entre las instituciones públicas de manera horizontal y vertical y la apropiación y participación activa de los diferentes actores, en especial, de los grupos más vulnerables y las organizaciones no gubernamentales prestadoras de servicios públicos y de las/os productoras/es en la gestión de políticas.

Procesos políticos

El compromiso de los diferentes actores con la ADRS no se ve reflejado tanto en el nivel local, a pesar de que las personas participantes en los talleres, identificaron muchas acciones derivadas de políticas de manejo sostenible de suelos y aguas, (ver tabla 4). Esto se explica del lado de la integralidad de las acciones que deben desarrollar de forma conjunta todas las instituciones en un territorio determinado; esta integralidad que se concreta en acciones conjuntas entre diferentes instituciones y organizaciones de la sociedad civil, en mecanismos de participación y coordinación efectivos a nivel local, en el caso de Nicaragua, están en proceso de creación y desarrollo.

Los planes de desarrollo municipal y departamental, como instrumentos de gestión del

desarrollo local, se están iniciando y las transferencias presupuestarias municipales, que podrían ser un elemento facilitador de la ADRS en zonas de laderas, han sido destinadas en su mayoría a proyectos de infraestructura urbana (adoquinado de calles, agua, viviendas, etc.).

El enfoque de cuencas, y la selección de 21, prioritarias como instrumento de gestión del INTA, se puede convertir en un instrumento facilitador de la ADRS, pero no es exclusivo de las zonas de laderas; sin embargo, las áreas geográficas identificadas como de laderas, en el marco de este estudio, coinciden con algunas de las seleccionadas por el INTA, para trabajar en estos próximos años de manera integral.

Tabla 4. Nicaragua: Tipo de actividades que desarrollan las instituciones públicas en ADRS-L identificada por diferentes actores

Tipo de apoyo	Respuestas	Porcentaje
Desarrollo Rural	77	48.1
Recursos Naturales	21	13.1
Económicas	21	13.1
Sociales	19	11.9
Ambientales	13	8.1
Descentralización y PC	9	5.6
Total	160	100

El apoyo, para la implementación de las políticas, identificado por las personas encuestadas, se centra mayoritariamente en acciones de transferencia de tecnologías, de entrega de material vegetativo, así como de asistencia técnica productiva que brindan las instituciones públicas, en el campo directamente a las familias productoras. El Programa Libra por Libra, la transferencia de tecnologías y el apoyo a infraestructura básica productiva del IDR, son las descritas tanto en los grupos de trabajo, como en las encuestas

individuales. Las menos mencionadas son las de financiamiento, organización y formación.

En las políticas ambientales se identificó con mayor precisión, la concreción de las mismas en normas y acciones municipales, a través de las alcaldías y de las instancias de coordinación municipal, creadas para el manejo sostenible de los recursos naturales: aspectos de ordenanzas para la no quema, de protección de cuencas, de funcionamiento de las Comisiones Ambientales Municipales, medidas contra la deforestación y a favor de la reforestación, entre otras, son las mencionadas con mayor frecuencia. Esto viene a corroborar el compromiso a largo plazo, mencionado al inicio de este análisis. De la misma manera, las de descentralización mencionadas, versaron sobre el funcionamiento de los CDD y CDM; el proceso de formulación de los planes de desarrollo departamental y municipales, entre otros, que recién iniciarán su implementación en el 2006.

Las políticas económicas siguen siendo las grandes ausentes; hay desconocimiento por parte de los diferentes actores, tanto institucionales facilitadores del desarrollo, como de los actores mismos sobre los principales instrumentos que existen. Un ejemplo que ilustra esta limitación es, que habiéndose desarrollado los talleres en lugares con altos niveles de siembra de café, solamente una persona mencionó dicha ley; lo más sentido es la falta de un banco o mecanismos de financiamiento de desarrollo. La política crediticia y de desarrollo de las micro y pequeñas empresas rurales, es una necesidad sentida.

A pesar de que se ha dado inicio a experiencias piloto de PSAH, en ciertos municipios del país, este mecanismo -que integra de manera horizontal a los productores(as) de las zonas de laderas para la protección de la fuente de agua, y entre ellas/os y las familias, productoras/es y otros actores económicos de las zonas planas-, no es un tema conocido

y de discusión entre las personas involucradas en este estudio. Las instituciones públicas identificadas por los actores se presentan en la tabla 5.

Las valoraciones sobre las instituciones y la implementación de las políticas, versaron alrededor de la poca cobertura de los programas gubernamentales (MAGFOR, INTA); la falta de control de calidad y su-

pervisión sobre las semillas, material y productos entregados a las familias; la ausencia de políticas para pequeños productores(as); que hayan políticas en papel, pero que no se implementan; la falta de sostenibilidad de algunas tecnologías ya que los productores(as) no las adoptan; la reducción de personal; el cierre de agencias; el poco presupuesto asignado al sector rural.

Tabla 5. Nicaragua: Instituciones y tipo de apoyo que brindan hacia la ADRS - L

Institución	Frecuencia respuesta	%	Tipo de apoyo		
			Respuestas	%	
INTA	27	46.5	Desarrollo Rural	28	82.4
			Recursos Naturales	6	17.6
MAGFOR	29	50.0	Desarrollo Rural	20	60.6
			Recursos Naturales	3	9.1
			Sociales	8	24.2
			Económicas	1	3.0
IDR	20	34.5	Descentralización Participación Ciudadana	1	3.0
			Desarrollo Rural	13	61.9
			Económicas	8	38.1
MARENA	27	46.5	Económicas	5	17.2
			Descentralización Participación Ciudadana	1	3.4
			AMB	12	41.4
			SOC	1	3.4
			Recursos Naturales	6	20.7
			Desarrollo Rural	4	13.8
INAFOR	12	20.7	Desarrollo Rural	5	45.4
			Recursos Naturales	5	45.4
			Sociales	1	9.1
Alcaldías	10	17.2	Desarrollo Rural	3	23.1
			Económicas	3	23.1
			Descentralización Participación Ciudadana	6	46.1
			AMB	1	7.7
INTUR	3	5.1	Desarrollo Rural	2	66.7
MINSA	4	6.9	Sociales	4	100
UTIP – SECEP	1	1.7	Descentralización Participación Ciudadana	1	100
			Sociales	1	100
MECD	3	5.2	Sociales	4	100
Ejército / Policía	2	3.4	Sociales	2	100
MITRAB	2	3.4	Económicas	2	100
POLDES	1	1.7	Económicas	1	100
Defensa Civil	1	1.7	Sociales	1	100

Otras opiniones versaron sobre la falta de preparación de los funcionarios públicos sobre su ámbito de acción y con quien coordinar las acciones con las organizaciones de la sociedad civil; la falta de sistematización y difusión de las buenas prácticas productivas, que han tenido impacto positivo, para su replicabilidad, es casi nulo.

Por el lado de la población, existe desconocimiento del rol que juega cada institución. Además hay traslape institucional, lo que confunde a la ciudadanía, que no sabe a dónde ir. Muchas veces se cree que la alcaldía está asumiendo competencias que son de instituciones. Las capacidades de negociación de los actores, de los diferentes sectores, es bastante limitada, ya que estos muchas veces se juntan, y sin embargo, no tiene capacidad de gestión ni de ser más propositivos.

Trascender de lo meramente productivo agropecuario es aún un reto, ya que el análisis de las posibilidades de empleo, mediante la cadena productiva y romper la práctica, que es sólo dedicarse a la producción y ligarlo al procesamiento, a la industria, lo que traería consigo otras condiciones de vida, así como el ponerse de acuerdo en la cadena de valor, como incentivar a que se participe y hacer la cadena; el turismo como eje dinamizador del trabajo en cada territorio, son aspectos cruciales en la implementación de las políticas a nivel local. La prestación de servicios no está articulada y a eso debe apuntarse. Para ello, debe haber respaldo institucional a este esfuerzo. Sólo con los proyectos se hace algunas veces, las articulaciones.

Con respecto al IDR, la opinión es que los proyectos están destinados a rubros específicos, que los aportes de contrapartida solicitados son muy elevados, con relación a la capacidad de generación de ingresos de las familias productoras y que las reparaciones de la infraestructura vial son muy costosas y con poca calidad.

La falta de legalización de las propiedades y de la personería jurídica de las asociaciones de productores, limita el acceso a algunos servicios; la importancia de la asociatividad, como una manera de acceder a los recursos y a oportunidades que no se logran de manera individual, es todavía una cortina de humo, por la experiencia de las mismas en los ochenta. Se debe procurar contar con un menú, ya que cada forma organizativa deberá responder a la realidad local, a las capacidades y/o oportunidades. La exigencia contable excesiva, aunada a las capacidades de las organizaciones de productores, no permite el acceso a los recursos, afectando seriamente a las familias pobres y hasta a las cooperativas que han estado involucradas en esta situación.

Se identificaron una serie de ONGs, cooperativas, asociaciones de productores y gremios que brindan servicios públicos de asistencia técnica y financiera productiva y apoyan acciones de agricultura y desarrollo rural sostenible. Entre éstas se mencionaron 21 organizaciones en Jinotega, tanto organismos de cooperación, como ONGs nacionales y locales. En Nueva Segovia se registraron 20 organizaciones cuya tipología es similar a la mencionada en Jinotega.

La valoración de las acciones de las organizaciones es en general, positiva; no se da ninguna valoración negativa hacia las mismas, producto de que se identifica solamente al estado como proveedor de servicios gratuitos y de forma obligatoria, mientras que a las ONGs, se les vincula con procesos más participativos y sin niveles de exigencia hacia ellas/os. No hay aún dentro de la población, una comprensión amplia del rol público que juegan las instituciones privadas prestadoras de servicios, y el derecho a exigir transparencia y calidad de las intervenciones, al igual que a las instituciones del estado, no se vislumbra.

3.2.4 La fase de monitoreo y evaluación

La fase de monitoreo y evaluación, además de ser crucial para la evaluación de impacto y para mejorar/transformar las intervenciones, después de una reflexión profunda sobre las lecciones aprendidas en cada ciclo iterativo de implementación, se convierte en eje fundamental de la gobernabilidad democrática, transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas, y de auditoría social de parte de las organizaciones de la sociedad civil. Las valoraciones tuvieron la calificación más insuficiente de parte de los actores entrevistados y participantes en los diferentes talleres.

Se considera que el monitoreo y evaluación de las políticas es insuficiente, casi nulo y no se tienen indicadores que permitan medir la implementación de las mismas. Algunas políticas los incorporan, pero en general no se consideran. La Encuesta de Medición de Nivel de Vida que realiza cada cuatro años el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, con apoyo del Banco Mundial, para medir la situación de los indicadores de pobreza, no permite relacionar de manera directa los diferentes indicadores con políticas y/o instituciones específicas.

El sistema de monitoreo está directamente relacionado con las líneas de base; si éstas carecen de variables, indicadores y metas sobre las prácticas tecnológicas de las/os productoras/es, de la productividad y generación de ingresos, de indicadores de condiciones de vida, de ingesta calórica y gastronómica para la seguridad alimentaria, y de los sistemas y procesos gerenciales y técnicos de las instituciones prestadoras de servicios, la relación entre el diseño de políticas, su implementación y la medición de sus efectos e impactos, se vuelve un ejercicio teórico sin coherencia.

El monitoreo de impacto se da un tiempo después de implementarse la política, pero éstas no se monitorean en las diferentes etapas del proceso, por lo que no tiene sentido estudiar el impacto, si no se van tomando medidas correctivas del proceso. Las instituciones hacen monitoreo sobre su gestión institucional de cara a planes institucionales que responden más a lo reportado a Hacienda con el presupuesto, que al monitoreo e impacto de las políticas.

Las formas asociativas constituidas por proyectos que cumplen de manera parcial las labores de monitoreo y evaluación, no han sido sostenibles institucionalmente, ni garantía de procesos de auditoría social y gobernabilidad local, ya que cuando los proyectos terminan, las estructuras desaparecen.

La responsabilidad sobre en qué sistema institucional público debe centrarse el monitoreo y evaluación de las políticas, es incierto todavía. Hay diferentes sistemas de seguimiento que se traslapan, que no tienen rigor estadístico, que tienen costos elevados, que responden más a la cooperación internacional, etc. Entre los múltiples sistemas se pueden mencionar el SNIP, el SINASIP, las Encuestas de Hogares para la Medición del Nivel de Vida, el Sistema de Información Geográfica del MAGFOR, el Sistema Nacional de Información Ambiental, SINIA, ENDESA, etc.

El BCN hace estudios económicos, pero sin embargo se desconoce a quien corresponde el seguimiento y evaluación de impacto de las políticas económicas monetarias, fiscales, etc.. Se ha mencionado a la SECEP, pero no se confirma. Se considera que debe crearse la capacidad en los ministerios de línea ya que éstas son potestad del ejecutivo según la ley 290.

3.2.5 Conclusiones de la valoración de Nicaragua

Procesos	Fortalezas	Limitaciones
Aplicación del concepto ADRS-M	<ul style="list-style-type: none"> • El recién aprobado PRORURAL incorpora aspectos ambientales como eje transversal; y el componente forestal como área de intervención a nivel de fincas y comunitario. • Las Unidades de Gestión Ambiental creadas por la Ley General del Ambiente a nivel central y municipal están en fase de consolidación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento dependiente en 76.7% de recursos externos: US \$ 149 millones de US \$ 194.31¹⁶; y el déficit es del 51% de la demanda total. • Las políticas económicas que dan respuesta a las condicionalidades del FMI y BM no permiten un crecimiento en el gasto social y ambiental. • Las instituciones centrales como el MHCP y el BCN no forman parte de las instancias de coordinación del sector agropecuario y/o ambiental.
Procesos Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • La creación de los CDD y CDM como instancias de coordinación a nivel territorial y de la formulación de planes estratégicos departamentales y municipales. • El funcionamiento del CONADES ha jugado su papel en la discusión de políticas; se ha restringido su rol por estar involucrado desde el 2002 en la formulación del PNDO. • Los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, como instrumentos de gestión, en los que la ADRS sea un tema clave, están iniciando su formulación y puesta en marcha. • Inicio de acciones piloto de PSAH, que permite una mayor integralidad de acciones conjuntas de ADRS. 	<ul style="list-style-type: none"> • El compromiso político con el sector es bajo; ha habido históricamente alta rotación de personal directivo (6 ministros en 5 años). • Las políticas del sector agropecuario han tenido un horizonte de corto plazo y son por rubros. • No hay integralidad de acciones a nivel territorial, ni concreción de las políticas en programas conjuntos de las diferentes instituciones a nivel local. • El CONPES, como cuerpo asesor de la Presidencia en materia económica y social fue sub estimada en el actual período de gobierno. • El funcionamiento de los CDD y CDM se ha partidariado en muchos casos, a partir de las autoridades municipales electas para el período 2005-2008. • El personal de las instituciones públicas de los sectores ambiente y agricultura a nivel local participa de manera limitada en los procesos de formulación de PP. • Se identifican más .
Procesos Participativos	<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrollan consultas en diferentes modalidades, aunque no con la profundidad requerida, pero si hay muestras de voluntad de participación ciudadana: la aprobación de la Ley y su Reglamento dan cuenta de ello. • La Comisión Nacional de Producción ha iniciado su funcionamiento con buen suceso; en las departamentales se está iniciando su funcionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas participantes opinan que las consultas son insuficientes, poco preparadas y que responden más a exigencias de la cooperación. • Hay pocos procesos participativos para dar a conocer lo que se aprueba, y sus implicaciones en la vida de la gente.

16 GONIC. PRORURAL. Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo. Cuadro No. 6. Página 111.

... continuación 3.2.5

Procesos	Fortalezas	Limitaciones
Procedimientos Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Hay disponibilidad y abundancia de estudios, resultados de encuestas, líneas de base de proyectos de cooperación, diagnósticos como insumos para hacer estudios que sean útiles para la gestión de PP. • Se está dando inicio a diagnósticos y medidas de desarrollo institucional en las políticas que se han formulado en los últimos años, para incorporar acciones que superen las debilidades y posibiliten la implementación eficaz de las políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de las PP carecen de una definición científica de la problemática y de sus causas y efectos. Las líneas de base, y la cuantificación de metas específicas de indicadores de efectos e impactos no son elaborados. • Esfuerzos dispersos de estudios de cara a la cooperación internacional. • No hay análisis de correspondencia, complementariedad, ni coherencia con otras políticas antes de formular otra, dándose traslapes funcionales, y limitada capacidad para implementarlas en el futuro. • Las capacidades técnicas del personal de las instituciones clave en el proceso de gestión de políticas es limitado. • El rol, las responsabilidades, los recursos y el retorno o ganancia financiera de los diferentes actores públicos y privados en la gestión de políticas está ausente.
Movilización de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Se está iniciando la práctica de incorporar los presupuestos y/o datos financieros en las políticas y en sus instrumentos de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta dependencia de la cooperación internacional en el sector agropecuario y ambiental. • Ausencia de estudios de costos-beneficio y financieros en los procesos de formulación de políticas. • Mecanismos de seguimiento financiero no incorporados en los de monitoreo de las políticas públicas.
Otros Temas Sobre las Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Hay mayor conciencia de preservación: las acciones ambientales y de manejo de recursos naturales son las que más identifica la gente como positivas. • El sector ambiental hace mayor uso de la normación técnica como parte del ciclo de gestión de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas económicas son las grandes ausentes en el nivel de conocimiento de la gente: • Hay poca difusión de las políticas aprobadas y las que se aprueban duran mucho en su implementación (Ejemplos: ley del Café, Creación del Fondo Ambiental, etc.). • La política y estrategia de descentralización y desarrollo local, a pesar de tener instrumentos de gestión ya en curso, como las transferencias, los planes, los CCD y CDD, no ha sido aprobada aún. • El sector agropecuario presenta las mayores debilidades en cuanto a la modernización de sus sistemas de gestión.



Capítulo 4

Hallazgos de Costa Rica

Costa Rica es una república democrática y unitaria que consta de siete provincias, cuyo gobierno es ejercido de manera popular por parte de tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para el 2002 la población ascendía a 4 045 837 habitantes distribuidos en 51 100 km², lo que significa una densidad poblacional de 79 habitantes por km². De esta población el 28,3% reside en el Área Metropolitana, la cual representa el 0,48% del territorio nacional, con una densidad de 4689 habitantes por km². La población urbana para 2005 se proyecta a 52,3%. La tasa de crecimiento de la población es de 1,9. Entre 2000-2005 la esperanza de vida al nacer fue de 78,1 años. La población bajo la línea de pobreza se calculó en 20,3% en el año 2002; y bajo la línea de indigencia el 8,2%. El ingreso per cápita en el 2003 fue de US \$ 4280.00.

El Sector Agropecuario, durante el año 2000 aportó el 10.7% del PIB, contribuyó con el 31.7 % de las exportaciones, dio empleo al 20.4% de la población y absorbió el 20.2% de la PEA. Si se mide solamente por su contribución al PIB, ocupa en la actualidad el tercer lugar en importancia en la economía costarricense, superado únicamente por la industria manufacturera (24.2%) y el comercio, restaurantes y hoteles (17.9%), pero si se incluye las agroindustrias básicas, la contribución al PIB es sustantivamente mayor. En general el Sector ha participado generando alrededor de un 11% del PIB de 1996 al 2000. En cuanto a población ocupada, ostenta el segundo lugar en la economía, superado por los servicios (25.6%) y mayor que el comercio (20.2%).

En cuanto a las exportaciones ocupa ahora el segundo lugar, debido al aporte de zonas francas que creció en forma importante con la entrada de INTEL. Sin embargo, los cambios en el valor de las exportaciones de café, de banano o de productos agropecuarios no tradicionales de exportación, son determinantes en el comportamiento de la economía nacional, pues tienen fuertes vínculos con otras actividades económicas. Al analizar períodos anuales más largos, se observa que, conforme avanza el proceso de desarrollo económico, la agricultura como actividad primaria, va perdiendo importancia relativa, tanto en su contribución al PIB, como en las exportaciones y el empleo. Este comportamiento no se debe a un decrecimiento de la agricultura, sino a un crecimiento más acelerado de otros sectores de la economía. Como producto del acelerado desarrollo tecnológico, muchos productos de origen agropecuario, encuentran sustitutos industriales, los consumidores dedican una proporción decreciente de sus ingresos al consumo de alimentos y por otro lado los avances y el costo que involucra el empaquetado, congelamiento, industrialización, distribución y propaganda de los productos de origen agropecuario, hace que el productor de bienes primarios, reciba cada vez una menor proporción de ingreso, de acuerdo con la posición que ocupa dentro de la cadena agro productiva.

Sin embargo, esta consideración meramente económica no debe, en ningún momento, confundirse con la importancia que tiene el Sector Agropecuario como productor de alimentos y materias primas, como elemento importante en la reducción de la desnutrición y la pobreza y como una forma de vida

que contribuye con el desarrollo y la paz del país en general y del medio rural en particular.

El Sector Agropecuario de Costa Rica está conformado por diez instituciones públicas, a saber:

1. Consejo Nacional de la Producción (CNP): promueve el desarrollo del Sector Agropecuario costarricense, elevando su competitividad productiva, mediante la transferencia tecnológica especializada en los requerimientos de alta calidad y protección del ambiente procurando el mayor bienestar económico, social y humano del pequeño y mediano agricultor, del empresario agroindustrial y del consumidor costarricense.

2. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA): encargado de promover, regular, proteger y administrar el aprovechamiento económico sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas, contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

3. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA): Distribuir la tierra como recurso básico del progreso social y económico, para que directamente o en coordinación con entidades públicas o privadas, se dote a la población rural de los medios que faciliten el desarrollo de procesos productivos y así mejorar su nivel de vida, aumentando el aporte a la producción nacional, bajo un enfoque de desarrollo sostenible.

4. Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica (INTA): contribuir por medio de la investigación, innovación y transferencia tecnológica al sector agropecuario costarricense, para lograr sistemas productivos competitivos, seguridad alimentaria y compatibilidad ambiental, mediante servicios y productos que den respuesta a las necesidades tecnológicas y al mejora-

miento de la calidad de vida de la sociedad costarricense.

5. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG): promover, orientar y fomentar el desarrollo agropecuario y del medio rural, en función del mejoramiento económico y social del país, de la calidad de vida de sus habitantes y la preservación de los recursos naturales, por medio de la ejecución de procesos de generación y transferencia de tecnología, la operacionalización de políticas y la emisión y aplicación de normas y procedimientos fitozoosanitarios.

6. Oficina Nacional de Semillas (ONS): Promover y regular el uso de semillas de calidad, para la producción eficiente y competitiva de los sectores agropecuario y forestal.

7. Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA): promover el desarrollo y la modernización del mercadeo mayorista de productos agropecuarios, pesqueros y forestales; ofreciendo un sistema de comercialización eficiente, información adecuada, programas de organización de la oferta y estudios técnicos (comercialización y mercados mayoristas).

8. Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA): contribuir al establecimiento, operación, mantenimiento y desarrollo de sistemas de riego, drenaje y control de inundaciones, como medidas para fomentar la modernización y preparar para la competitividad a las unidades agroproductivas, así como a la investigación, seguimiento y control de los recursos hídricos, para el fortalecimiento del desarrollo rural y la calidad de vida humana en armonía con el ambiente.

9. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA): asesorar técnicamente al Ministro Rector del Sector Agropecuario y a las autoridades sectoriales en la conducción eficiente y eficaz del

desarrollo agropecuario nacional, con una visión renovada de la agricultura bajo los principios de competitividad, sostenibilidad y equidad y considerando los cambios en el entorno nacional e internacional.

4.1 ¿Qué políticas se compilaron para la antología?

Se incorporaron treinta documentos de política en la antología resumen; la mayoría de ellas de índole económico. Las de descentralización y participación ciudadana no fueron recolectadas, ya que ninguna de las personas entrevistadas identificó algún instrumento de políticas referido a este importante tema (ver anexo 7). En la tabla 6, se presenta el listado de las políticas incluidas en la antología.

4.2 La valoración de las políticas

4.2.1 La aplicación del concepto de desarrollo sostenible

Las políticas de Costa Rica, en comparación con las de Nicaragua, en lo referente a la temporalidad de las mismas, presentan ciertas similitudes, especialmente en lo referido a las políticas ambientales que fueron posteriores a la Cumbre de la Tierra del 92; así, las leyes del ambiente, forestal, su reglamento, etc. fueron de los años 90. La diferencia es que Costa Rica echó a andar diferentes fondos para financiar algunas de las acciones contempladas en las leyes y que eran la concreción de los compromisos regionales de biodiversidad, ALIDES, etc.

Las políticas del sector agropecuario y de desarrollo rural se han venido formulando con espacios temporales quinquenales, acorde con el período de gobierno establecido constitucionalmente; es decir, reformulan políticas de gobierno, y no de estado. En el plano nacional, existen cuatro grandes instrumentos de política, que marcan el hilo conductor, estos son: el Plan Nacional de Desa-

rrrollo 2002-2006; el Plan de Reactivación Económica 2002-2006; el Plan “Vida Nueva”, Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas y Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense 2002-2006.

Esta modalidad, que se ha dado también en ambiente, se está empezando a modificar al haberse formulado y aprobado la Estrategia Nacional Ambiental, ENA 2005 – 2020, y su Plan de Acción; también el Sector Agropecuario y el MINAE han decidido establecer una agenda conjunta de cooperación recíproca para fortalecer y optimizar el cumplimiento de sus funciones, e integrar y armonizar los esfuerzos y acciones. Aunque el Plan de Acción de la Agenda está programado hasta el 2007, se piensa continuar con las acciones definidas en la Agenda de forma indefinida, si es que el nuevo Gobierno a elegirse en febrero, respeta los lineamientos del gobierno actual.

Las políticas analizadas, al igual que las de Nicaragua, no hacen referencia específica a las zonas de laderas, a pesar de que Costa Rica es un país fundamentalmente montañoso; además, no tienen armonía entre los tres pilares intrínsecos del desarrollo sostenible, el económico, social y ambiental. A pesar de que las políticas macro económicas son las que menos se han integrado, se han creado diversos fondos, como el de incentivos forestales, bajo la creación de FONAFIFO, éstos son considerados insuficientes desde el punto de vista integral del manejo de fincas.

La agenda conjunta agropecuaria y ambiental, como un primer intento oficial de tener políticas más integrales, todavía necesita de recursos para su implementación; no se ha integrado el sistema bancario nacional, ni el Ministerio de Hacienda a la iniciativa, actores económicos clave en su implementación.

Tabla 6. Costa Rica: Listado de políticas

Políticas económicas		
No.	Nombre de la política	Fecha aprobación
1	Ley de Apoyo a la Competitividad del Sector Agropecuario y Agroindustrial	2001
2	Ley de Creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO	1996
3	Ley de Compensación de Obligaciones del Estado con el Sector Cooperativo	2003
4	Ley de Modificación de Varios Artículos de la Ley de Creación del Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuarios	2004
5	Ley de Planificación Nacional	1974
6	Ley de Valoración y Retribución por Servicios Ambientales	1999
7	Ley para Incentivar el Desarrollo en las Zonas más pobres del País. Proyecto de Ley	2003
8	Ley para reducir los costos de producción de los sectores productivos privados y los gastos por aporte patronal del sector público	2003
9	Ley de Modificación de Varios Artículos de la Ley de Creación del Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuario para pequeños y medianos productores	2004
10	Ley para reducir los costos de producción de los sectores productivos privados y los gastos por aporte patronal del sector público	2001
11	Ley de Incentivos al Desarrollo Turístico	2001
12	Estrategia Agro 21 para la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad de las Cadenas Agroproductiva	2002
13	Modificación de Varios Artículos de la Ley de Creación de la Corporación Hortícola Nacional. Proyecto de Ley	2004
Políticas ambientales		
14	Ley Orgánica del Ambiente	1996
15	Ley para la Disposición de los Desechos Sólidos. Proyecto de Ley	2001
16	Plan de Acción para la implementación de la Estrategia Nacional Ambiental	2005
17	Ley de creación de un Fondo Ambiental para las Municipalidades. Proyecto de Ley	Nd
18	Estrategia Nacional Ambiental 2005-2020	2005
19	Aprobación del Convenio Constitutivo de la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	2002
Políticas de desarrollo rural		
20	Ley de la Seguridad Alimentaria. Proyecto de Ley	1999
21	Estructura Sectorial Agropecuaria	2004
22	Declaratoria de Política de Género para el Sector Agropecuario Costarricense 2002-2010	2003
23	Ley de Promoción de la Agricultura Orgánica. Proyecto de Ley	2002
24	Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG	1987
25	Plan Nacional Anual de Reconversión Productiva	1999
26	Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense	2002-2006
27	Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Degradación de Tierras en Costa Rica	2004
28	Estrategia Agro 21 para la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad de las Cadenas Agroproductivas	2002
29	Agenda de Cooperación Técnica "Conservar Produciendo y Producir Conservando", MAG-MINAE	2004
Políticas de manejo de recursos naturales		
30	Ley del Recurso Hídrico	2001
31	Ley Forestal	1996
32	Ley de uso, manejo y conservación de suelos.	1998
33	Reglamento Ley de Uso, Manejo y Conservación de suelos	1999
34	Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Ley N° 2726	1976 más reformas

4.2.2 La fase de formulación de políticas

Procesos políticos

El compromiso político sobre ADRS de las autoridades de las instituciones públicas se ve debilitado por la incipiente coordinación interinstitucional, a pesar de que la mayoría de la legislación pertinente, plantea la coordinación entre las diferentes instituciones del sector (Ley de Conservación de Suelos y Agua, Ambiental, Hídrica, entre otras).

El rol “unificador-coordinador” que debería tener MIDEPLAN se ve opacado por su rol de normador de la planificación y evaluación, y por la jerarquía institucional que ocupa en el sistema político institucional, en el que su liderazgo se ha ido modificando. A pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de planificación nacional, las priorizaciones anuales de MIDEPLAN no corresponden en su totalidad a las necesidades institucionales.

Recientemente, en junio del dos mil cuatro, se aprobó la Agenda de Cooperación Técnica “Conservar produciendo y producir conservando” entre el Sector Agropecuario, Ministerio del Ambiente y Energía, MINAE y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, para fortalecer y optimizar el cumplimiento de sus funciones. Este esfuerzo conlleva la necesidad de establecer un mecanismo que facilite la coordinación, participación y cooperación interinstitucional, y permita integrar y armonizar los esfuerzos y acciones, de una manera direccionada entre las dependencias del Sector Agropecuario y del MINAE. La agenda tiene cinco ejes estratégicos:

- Planificación y coordinación de la gestión agroambiental.
- El ordenamiento, la planificación y la gestión territorial bajo un enfoque eco

sistémico, la protección y la conservación de la biodiversidad.

- La biodiversificación de sistemas productivos, competitivos y sostenibles.
- La valoración multifuncional de los ecosistemas.

Una lección aprendida, en el proceso de formulación de la Agenda, es que un cambio institucional que se adecúa a una agenda innovadora, debe sustentarse en la participación de gobiernos locales, comunidades de base, sistemas de planificación regional y coordinación territorial, y hay cuestiones que todavía se están discutiendo, como la cuenca hidrográfica. La descentralización es un mecanismo esencial.

Costa Rica se caracteriza por la excesiva centralización de las decisiones y administración de los recursos gubernamentales, limitando así la concreción ágil y eficiente de las diferentes políticas del sector. El MINAE, no está descentralizado, solamente el Sistema Nacional de Áreas en Conservación, SINAC; por lo tanto la gestión ambiental integral en los territorios se ve limitada. Las instituciones del sector agropecuario sí, están más centralizadas, especialmente el MAG; las otras tienen oficinas regionales y poco personal en las mismas para atender las demandas de los productores/as.

Procesos participativos

La participación del sector privado y la sociedad civil, como medio para promover la coherencia entre las demandas/posiciones de las partes interesadas y las políticas, y obtener de previo un amplio apoyo y compromiso, no ocupa aún un lugar preponderante en las estrategias institucionales. Un ejemplo de ellos es la Estrategia Nacional Ambiental, ENA, que según palabras de una de las personas entrevistadas *“la formulación de la ENA fue poco participativo, y aunque es un documento propositivo, fue una imposición de los consultores contratados por el BID”*.

Con referencia al sector agropecuario, a pesar de estar más descentralizado que el resto, y en el que funcionan diferentes instancias de coordinación regional, se elaboran Planes Regionales Agropecuarios a partir “de la cancha que les marcamos a ellos”¹⁷.

Otra limitante con referencia al compromiso político y la participación ciudadana, es el rol que juega la Asamblea Legislativa en la formulación de leyes; las iniciativas de ley, parten en su mayoría de las diferentes bancadas de los partidos, sin que haya una verdadera consulta en su formulación, ni la debida apropiación de las mismas por parte de las/os beneficiarias/os de las políticas en el sector rural, (ver tabla 7).

Un ejemplo del rol preponderante que juega el Parlamento en la gestión del sector agropecuario ilustra la aprobación de 17 leyes en el período 1996-2000, y de 27 Proyectos de Ley publicados en el Diario Oficial en el período mayo 98 a mayo 2001, la mayoría de los cuales fueron presentados por los diputados de los diferentes partidos¹⁸.

La incidencia que hacen las y los productores/as y sus organizaciones, se concreta en acciones aisladas e individuales, de personas o grupos hacia las autoridades superiores de las instituciones públicas o de los diputados de las diferentes fracciones o partidos.

Otro factor que ilustra la participación de las/os productoras/es, en la gestión de las políticas del sector, es la facilidad con la que pueden acceder a reunirse con el Presidente de la República, para exponerle casos concernientes con la gestión del MAG o de las diferentes instituciones; esta situación permite, por un lado, que ellas/os se sientan importantes por el acceso a la máxima autoridad, pero

por el otro, que el liderazgo de los propios ministerios e instituciones, y más aún del personal directivo regional, se vea disminuido, así como que se le reste importancia a los mecanismos de coordinación y participación existentes a nivel local.

Tabla 7. Tipo de políticas e instrumentos de ADRS - L mencionadas por 44 actores nacionales

Tipo Políticas ADRS - L	Respuestas	Porcentaje
Recursos Naturales	13	40.6
Desarrollo Rural	7	21.9
Económicas	7	21.9
Sociales	2	6.3
Ambientales	2	6.2
Descentralización y PC	1	3.1
Total	32	100

Por el lado de los/as productores/as, ha habido una pérdida de liderazgo de las organizaciones rurales; no hay renovación de cuadros, y por tanto, no representan los intereses de los demás. Según palabras de una persona entrevistada “la pérdida de importancia del sector rural (por los buenos modelos de la década de los 60,70 y 80) provocaron que muchas de las organizaciones se acostumbraran a las prebendas de parte del estado, más funcional para los intereses gubernamentales, que para los propios, y restando su capacidad de autonomía. Las consecuencias de estas políticas, las estamos viviendo todavía.”

En el proceso de elaboración conjunta de la agenda agroambiental, se han dado casos interesantes que ilustran la necesidad de la participación. A continuación, se hace una transcripción literal de la entrevista hecha a una de las personas que ha estado involucrada en la construcción de dicho instrumento:

Chocamos con visiones que responden a ciertos modelos, y debemos de trabajar mucho en posicionamiento

17. Palabras de funcionario público entrevistado.

18. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuario, SEPSA. Diagnóstico Sectorial 1996-2000. Páginas 202-210

y enfoque, a nivel de las estructuras organizacionales, porque la agenda arranca con cambios de actitud, cambios organizativos en las instituciones del sector. Hay una crítica, nos dicen que la agenda no es participativa, es cierto, pero estamos tratando de cambiar, queremos comprometernos con agendas que se están dando en el campo.

Procedimientos técnicos

El Análisis previo de la concordancia horizontal, para armonizar las principales políticas económicas, sociales y ambientales asociadas a la que está en formulación, no se hace todavía, ya que la mayoría de las políticas son leyes de la república, en las que se hace muy difícil de evaluar en la Asamblea Legislativa. El partir de la evaluación y de las lecciones aprendidas de la implementación de las políticas previas relacionadas, es algo pendiente.

A pesar de que Costa Rica tiene la ventaja institucional de haber constituido el sector agropecuario, que aglutina a las diferentes instituciones públicas relacionadas con el agro, el rol coordinador del MAG, ejercido por la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario, SEPSA, ha perdido el brillo e ímpetu que tuvo en sus primeros años. Una de las acciones que favorece la integración y coordinación necesarias para lograr intervenciones más integrales y sostenibles, es la Agenda de Cooperación Técnica suscrita entre el MINAE, el CATIE y el Sector Agropecuario, la cual se empezó a formular de manera participativa en el 2003, en el marco de políticas regionales de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD, y del Consejo Agropecuario Centroamericano, CAC.

Por otro lado, y tal como ilustramos al inicio del capítulo, pocas políticas tienen un horizonte a largo plazo; la mayoría corresponden a los diferentes períodos de gobierno, lo que les resta robustez, institucionalidad, posibilidad de contribuciones estratégicas y téc-

nicas futuras y encaminarse hacia una visión de estado, dentro del sistema político institucional.

La identificación de la problemática que intentan resolver las diferentes políticas, no se ilustran de forma técnica ni tienen concordancia en muchos casos con las estrategias o líneas de acción definidas, a pesar de que existe suficiente base de análisis en el país, en diferentes sistemas de información, documentos de diagnósticos, de análisis de situación, etc.

Los análisis de factibilidad técnico, financiera, políticos; los análisis sobre derechos, responsabilidades, ingresos/beneficios económicos y el relacionamiento entre los diferentes responsables de implementar y beneficiarse de las políticas, debe ser un instrumento a tomar en cuenta en el futuro.

Gestión de recursos financieros

Costa Rica tiene la ventaja de haber creado diversas corporaciones con la figura de ente privado de orden público, o ente público no estatal para diferentes rubros, como hortalizas, arroz, banano, ganado, etc.; así como de diferentes fondos para el ambiente y la agricultura. El papel del estado en la financiación del sector agropecuario ha sido significativo.

Sin embargo, la mayoría de las políticas, carecen de presupuesto para su implementación o de la explicitación de planes, programas y/o proyectos nacionales, sectoriales y/o regionales- locales para su implementación. La Agenda Agropecuaria es un ejemplo de ello; el caso de los fondos para la Corporación Hortícola que fueron aprobados a partir de la aprobación de la Ley 7628 de 1996, que establecían un tres por ciento (3%) del impuesto al cemento para la Corporación, recién en 2004, le fueron entregados parte de los mismos, así como instalaciones físicas en Cartago, después de muchas actividades de presión como marchas, protestas, etc. del sector privado.

4.2.3 La fase de implementación

La necesidad equilibrada de participación de los diferentes actores del sector privado y de la sociedad civil en los diferentes niveles, se ve limitada por la centralización excesiva del aparato estatal y por el rol y fuerza de las mismas organizaciones.

El aparato gubernamental del sector agropecuario costarricense, está compuesto por nueve instituciones, la mayoría de las cuales tiene solamente oficinas regionales y con poco personal; la más grande es el MAG que ejecuta varios programas como el de Agricultura Orgánica, el de Desarrollo Rural, etc., y que tiene una cantidad de extensionistas regados por todo el territorio.

Los mecanismos de participación establecidos (foros, comités, juntas, comisiones, etc.) no son funcionales su reactivación y monitoreo de su accionar no es parte de la agenda pública todavía, a excepción de que las autoridades locales y/o los propios representantes institucionales del sector, ya sea por proyectos específicos, o por voluntad política, tengan la participación como una prioridad.

Las organizaciones de productores a nivel local, carecen de los instrumentos políticos, organizativos, gerenciales y de participación para ser verdaderos interlocutores en los procesos de gestión de políticas. Tal como dijo uno de los productores entrevistados... *“si ha habido crisis en el desarrollo rural, en los últimos veinte años, igual crisis tenemos los productores con los que nos representan, con los líderes de nombre que tenemos”*.

Por muchos años las acciones desarrolladas por el MINAE y el Sector Agropecuario han sido vistas, en los escenarios político y técnico-operativo, como contrapuestas y antagónicas. Es oportuno, entonces, formular un acuerdo de voluntades, para la ejecución de acciones que busquen fortalecer la sinergia y

la eficiencia en la gestión de los respectivos ámbitos institucionales de acción.

Después de haber desarrollado tres iniciativas piloto en los niveles regionales y locales, en el marco de la *Agenda Producir conservando y conservar produciendo*, las y los funcionarios del MINAE y del sector agropecuario, en conjunto con el CATIE, hicieron una valoración de las mismas y extrajeron lecciones muy interesantes para la implementación del enfoque de ADRS. Cabe señalar que esta iniciativa no abarca todos los planes y programas de las instituciones del sector y que su mecanismo de coordinación por excelencia, los Consejos Regionales del Sector Agropecuario, deben continuar fortaleciéndose.

Los incentivos del sector agropecuario han sido menos sistemáticos y de menor cuantía que los forestales; sin embargo, el sistema bancario nacional ha apoyado a los pequeños productores, pero las instituciones financieras han desarrollado mecanismos muy engorrosos para acceder al financiamiento, especialmente de los más pequeños. La necesidad de agilizar y flexibilizar los trámites burocráticos para el acceso de los productores a los fondos, es perentoria.

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz en los últimos años, ha iniciado un financiamiento a partir de un programa de incentivos fiscales en diferentes cuencas del país (Aranjuez, Reventazón, Miramar, entre otras), como medio muy accesible para intervenciones integrales de ADRS.

La descentralización, como un medio para mejorar los procesos de participación y de apropiación de los diferentes actores en los diferentes niveles territoriales e intersectoriales, todavía no es considerada como una oportunidad necesaria que se concrete en la formulación de políticas y menos aún, en la de la política y estrategia de descentralización:

Nosotros tenemos políticas en todas las áreas, hace dos años no teníamos nada, pero la política va a quedar allí como muchas veces; ahora debemos trabajar en la incorporación de ésta en los planes operativos. Con la agenda hemos trabajado mucho con la contraloría y para irlo posicionando con quienes al final dan la plata, para no seguir aislados. En cada región del país tenemos experiencias, ejemplo, el manejo de micro cuencas, planes de reordenamiento, pero el reto es cómo articular lo que cada uno hace, debemos de ver cómo estamos impactando, pero coordinadamente, estamos trabajando en identificar esfuerzos territoriales que cumplan con la integralidad¹⁹.

Los aspectos técnicos (como la recopilación y análisis de datos básicos, la evaluación estadística, la proyección económica, etc.) no se someten a la consideración de los mandos intermedios, ni de las personas afectadas o beneficiarias de las medidas de políticas.

El esfuerzo por seguir la ruta crítica, a una política determinada de un sector específico, como un ejercicio intersectorial e interinstitucional, que mejore el proceso de gestión de las políticas, es necesario de considerar. A pesar de que no es factible unir todos los marcos de planificación estratégica, es posible buscar su complementariedad y congruencia a fin de que se apoyen recíprocamente.

Las políticas económicas son las que los actores identificaron con mayor frecuencia; los incentivos forestales, agropecuarios y de otras medidas de reactivación, competitividad y de apoyo al sector cooperativo, son entre otras las más mencionadas, acorde con la tabla 8.

La valoración de la implementación de las políticas económicas se centró en los siguientes aspectos: falta mejorar la capacidad de uso de crédito de muchos usuarios; los servicios técnicos no financieros se han discontinuado; el crédito se da a quien pue-

Tabla 8. Tipo de apoyo que brindan las instituciones públicas al ADRS - L identificada por actores

Tipo de apoyo que brindan ADRS - L	Respuestas	Porcentaje
Económicas	24	35.3
Desarrollo Rural	18	26.5
Recursos Naturales	17	25.0
Sociales	6	8.8
Ambientales	2	2.9
Descentralización y PC	1	1.5
Total	68	100

de responder con garantías (no hay orientación); las prioridades en el uso de crédito es comercial; la representación de productores en las juntas directivas de bancos y otros entes, es poco efectiva; se da una alta centralización en decisiones sobre proyectos de reconversión productiva / créditos; las prioridades del comercio exterior son claras; sin embargo, del sector agropecuario, sólo los productos y rubros no tradicionales, se incluyen.

En ambiente y manejo de recursos naturales se identificaron los siguientes instrumentos o leyes nacionales: Ley orgánica del ambiente; Ley de biodiversidad; Ley de vida silvestre; Ley forestal; Ley de aguas; Ley de parques nacionales; Ley general de salud; Ley de planificación; Código de minería; Ley conservación de suelos y agua; Convenios internacionales (biodiversidad, corredor biológico); Leyes eléctricas; Ley FONAFIFO de Pago por Servicios Ambientales.

Las percepciones sobre las políticas ambientales y de recursos naturales es que son de cumplimiento parcial; que hay traslape y falta de coordinación con otras instituciones; hay competencias institucionales no definidas y/o no aplicadas; no hay exigencia de control, rendición de cuentas por parte de la pobla-

¹⁹ Opinión sobre la Agenda Técnica expresada por funcionario de una de las instituciones del sector agropecuario

ción; no hay un conocimiento, interpretación y aplicación de las políticas de manera uniforme a lo interno de una misma institución; la sociedad civil está desinformada.

Las/os productoras/es y funcionarias/os del sector agropecuario a nivel regional, consideran que el apoyo ha sido de bueno a muy bueno, por los conocimientos que adquieren y ponen en práctica, por el acceso a insumos, recursos financieros, titulación de tierra, información de precios, comercialización y de infraestructura productiva: sistemas de riego, equipos, energía hidroeléctrica.

Sin embargo, se identificaron las siguientes limitantes: la asistencia técnica es considerada como desactualizada, sectorizada, politizada y con recursos financieros insuficientes; el acceso al financiamiento se considera burocrático en los procedimientos, con fuertes barreras para los pequeños productores y con intereses financieros muy altos, cuando el acceso a este servicio es a través de prestamistas; hay una orientación técnica en el manejo de los sistemas de riego dejando a un lado la óptima asistencia técnica y organizativa escuchando a los productores. Se identificaron instituciones claves para la ADRS, (ver tabla 9).

Tabla 9. Costa Rica: Tipo de apoyo que brindan las instituciones públicas a la ADRS - L

Institución	Frec. Res	%	Respuestas		
			Tipo de apoyo	%	
MAG	11	25.0	Desarrollo Rural	7	77.8
			Recursos Naturales	1	11.1
			Económicas	1	11.1
MINAE	6	13.6	Económicas	2	40.0
			Recursos Naturales	2	40.0
			Ambientales	1	20.0
CNP	8	18.2	Económicas	9	100
SENARA	7	15.9	Recursos Naturales	6	85.7
			Económica	1	14.3
IDA	8	18.2	Desarrollo Rural	4	57.1
			Económicas	3	42.9
IMAS	4	9.1	Económicas	2	66.7
			Sociales	1	33.3
INA	5	11.4	Desarrollo Rural	2	100
INTA	2	4.5	Recursos Naturales	1	50.0
			Desarrollo Rural	1	50.0
Municipalidad	5	11.4	Descentralización		
			Participación Ciudadana	1	25.0
			Ambientales	1	25.0
			Económicas	1	25.0
ICE	6	13.6	Desarrollo Rural	1	25.0
			Recursos Naturales	6	66.7
			Económicas	2	22.2
			Desarrollo Rural	1	11.1
UCR	2	4.5	Desarrollo Rural	2	100
BANCA	4	9.1	Económicas	4	100
DINADECO	1	2.3	Sociales	1	100
Ministerio de Educación	1	2.3	Sociales	1	100

En políticas sociales se identificaron las de empleo, vivienda, Nueva Vida de Combate a la Pobreza, Plan Nacional de Desarrollo, los fondos de asignaciones familiares y políticas de educación (becas) de salud (EBAIS), entre otras. Sin embargo, se considera que la cobertura de servicios es regular; que son dispersas; que no hay correspondencia con prioridades económicas y presupuestarias; falta cobertura, coherencia, coordinación y complementariedad entre las políticas y las instituciones y que hay políticas insuficientes para satisfacer las necesidades básicas.

4.2.4 La fase de monitoreo y evaluación

“Cada pueblo sabe lo que necesita”; las políticas deben ser producidas y analizadas en las comunidades, no al contrario, establecido desde arriba; debe salir desde las bases.

Dirigente Campesino participante del Taller Nacional

No hay mecanismos institucionales de evaluación; mecanismos incipientes de rendición de cuentas con una población que exige muy

poco; no hay evaluación de resultados reales; las decisiones se hacen en base a supuestos, no sobre hechos.

Existen pocos mecanismos de participación y menos de evaluación; se resaltaron como los más utilizadas, los encuentros con los ASAs (Agentes de Servicio Agropecuario) o por medio de sus asociaciones invitando a reuniones o talleres a personas encargadas de las diferentes organizaciones para así, ver juntos, los problemas. Se opina además, que la participación ha sido durante la implementación de las políticas, pero éstas no se monitorean ni se evalúan con los interesados.

En Costa Rica también se presenta el fenómeno de la existencia de muchos sistemas de información, pero que no están integrados bajo una visión de gestión agroambiental, para toma de decisiones gerencial y técnica, o para el planeamiento territorial (SINIA, INFOAGRO, Observatorio del Desarrollo Rural) entre otros dan cuenta de estos esfuerzos no integrados.

4.2.5 Conclusiones de la valoración de Costa Rica

Procesos	Fortalezas	Limitaciones
Aplicación del concepto ADRS-M	<ul style="list-style-type: none"> Inicio del trabajo conjunto Sector Agropecuario y ambiental con la Agenda de Cooperación Técnica "Conservar produciendo y producir conservando" Temporalidad de la Estrategia Nacional Ambiental a 15 años, iniciando la formulación de políticas de estado, y no gubernamentales Integración de mecanismos económicos como los fondos forestales y otros 	<ul style="list-style-type: none"> No hay políticas específicas dirigidas a laderas, a pesar de ser un territorio montañoso Los Ministerios de Hacienda y la Banca Nacional no se han integrado en la comisión interinstitucional conjunta, y no se cuenta con recursos financieros suficientes para su implementación
Procesos Políticos	<ul style="list-style-type: none"> El esfuerzo de trabajo conjunto entre funcionarios del nivel central del MINAE y de las instituciones del sector agropecuario, con el liderazgo de SEPSA 	<ul style="list-style-type: none"> Incipientes mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel regional Rol coordinador y unificador de MIDEPLAN sin correspondencia con las necesidades de los sectores ambiental y agropecuario, lo que se refleja en las prioridades anuales del Plan Nacional de Desarrollo Centralización excesiva del estado costarricense
Procesos Participativos	<ul style="list-style-type: none"> El acceso a las máximas autoridades del gobierno es un factor positivo en la percepción de las y los productores 	<ul style="list-style-type: none"> La participación del sector privado y sociedad civil no son parte fundamental de las estrategias institucionales El rol que juega la Asamblea Legislativa en la normación legal del sector agropecuario sin los debidos procesos de consulta Las organizaciones de productores a nivel local carecen de los instrumentos políticos, organizativos, gerenciales y de participación para ser verdaderos interlocutores en los procesos de gestión de políticas No hay exigencia de control rendición de cuentas por parte de la población
Procedimientos Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> Hay una valoración positiva de los productores acerca de la asistencia técnica, del acceso a insumos, recursos financieros, titulación de tierra, información de precios, comercialización y de infraestructura productiva: sistemas de riego, equipos, energía hidroeléctrica Disponibilidad de información a través de diversos sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> No se hace análisis de concordancia, complementariedad entre las diferentes políticas presentándose traslapes institucionales No hay mecanismos de evaluación para extraer lecciones y mejorar la gestión Los sistemas de información están dispersos y no hay una visión de gestión agroambiental, para toma decisiones gerencial y técnica, o para el planeamiento territorial
Movilización de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Creación de diversas corporaciones con la figura de ente privado de orden público para diferentes rubros Amplio financiamiento estatal 	<ul style="list-style-type: none"> Los procedimientos para acceder al crédito son muy engorrosos, y en la práctica se ha priorizado el sector comercial El mecanismo de asignación y gestión presupuestaria de parte del Ministerio de Hacienda es muy burocrático, provocando que se destinen recursos del estado a agencias de cooperación para agilizar los desembolsos y disponibilidad financiera de parte de algunas instituciones del sector
Otros temas sobre las políticas	<ul style="list-style-type: none"> Integración de medidas económicas en los sectores ambiente y agricultura La utilización de incentivos fiscales de las empresas públicas como el ICE, AyA y la CNFL para apoyar diferentes acciones de sostenibilidad de los recursos 	



Capítulo 5

Valoración de Políticas ADRS-L en Guatemala, El Salvador y Honduras

En el Taller Regional, realizado en noviembre de 2005, se contó con la participación de veinte y nueve funcionarias y funcionarios de las instituciones públicas del sector agropecuario, de desarrollo rural y ambiental de otros tres países de Centroamérica, en los que no se realizó un trabajo de campo directo como en Nicaragua y Costa Rica. Sin embargo, se utilizaron instrumentos similares para poder tener una visión más completa de los diferentes países de la región.

5.1 Identificación de las principales políticas de ADRS-L

Mediante una guía de preguntas para ser analizadas en grupos, se pretendió conocer las principales políticas de ADRS de los tres países y la valoración de las personas participantes sobre las mismas (ver tabla 10).

5.2 Valoración de las políticas y su ciclo de gestión

Procesos participativos

En el caso de Honduras, las políticas donde se observó una alta participación de los actores implicados en la formulación de la Política del Estado, del Sector Agroalimentario y Medio Rural, fueron la Ley del Instituto Hondureño del Café, el Programa Nacional Forestal y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En las demás políticas o leyes listadas anteriormente, la participación e implementación ha sido de baja a moderada. El seguimiento es intenso para la Ley de Banca y Seguros y la Ley del Café, para las demás el seguimiento es bajo.

En El Salvador, respecto a la propuesta de Política de Agricultura Sostenible en Laderas, hubo una valoración positiva y buenas expectativas por parte de actores rurales claves en el proceso de formulación de la política de laderas del MAG-ES. Se ha consultado a una serie de instituciones que trabajan en agricultura de laderas.

Mecanismos de monitoreo evaluación y rendición de cuentas

Este aspecto es pobre o inexistente en las políticas mencionadas por las personas participantes de los diferentes países.

Concordancia y coherencia entre las políticas

- En Honduras, las leyes y políticas son promovidas de manera aislada y se observa una atomización de esfuerzos por los diferentes sectores. No se hacen estudios, comparando las diferentes políticas y se formulan por aspectos coyunturales o intereses particulares de grupos de presión o de poder económico.
- En El Salvador, todavía son incipientes las iniciativas encaminadas a la gestión territorial.

5.3 Similitudes y diferencias entre los países

Entre las similitudes se destacan:

- La baja participación en la formulación de las políticas y la baja asignación de presupuesto para la implementación de las mismas. No se observan mecanismos adecuados o indicadores que puedan ser utilizados para el monitoreo y evaluación de las políticas.

Tabla 10. Políticas de ADRS de Guatemala, El Salvador y Honduras

Tipo de Política	Honduras	Guatemala	El Salvador
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Política del Estado sobre el Sector Agroalimentario y Medio Rural • Ley de Banca y Seguros • Sistema de Integración Económica de Centroamérica • Ley del Instituto Hondureño del Café • Ley de Modernización Agrícola • Ley de reactivación agrícola" • TLC (RD-CAFTA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Gubernamental Hídrica • Ley de Minería e Hidrocarburos 	De manera general, el MAG lanzó a inicios del 2004 la Política de Reconversión Agroindustrial de El Salvador, que se está implementando
Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Medio Ambiente • Ley Marco del Agua y Saneamiento • Ley del Instituto Hondureño del Café • Ley Forestal • Estrategia de Biodiversidad • Propuesta de Estrategia nacional de Bienes y Servicios ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Manejo de Fuego 	La Política de Agricultura Sostenible en Laderas de El Salvador da cobertura a los aspectos económicos, ambientales, sociales, manejo de los RRNN, descentralización, etc., aunque está en proceso de formulación, aprobación y luego su implementación.
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Reforma Agraria • Estrategia de Reducción de la Pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Educación Ambiental • Política de Equidad de Género 	Actualmente existen Proyectos con incidencia en zonas de laderas; i.e.: Programa Ambiental de El Salvador
Manejo de los RRNN	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Áreas Protegidas • Programa Nacional Forestal • Ley Forestal • Ley de Ordenamiento Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Forestal • Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y RRNN 	
Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible • Política de descentralización y desarrollo local • Ley de Reforma Agraria 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de Seguridad Alimentaria • Política de Desarrollo Rural (en proceso de formulación) 	
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local • Ley de Municipalidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Consejos de Desarrollo Local 	

- Se observa que las políticas y leyes se formulan de manera aislada y se hace poco esfuerzo para la armonización y coherencia entre las mismas y entre las distintas instituciones responsables de su implementación.
- Para la buena gestión de las políticas públicas, incluidas las políticas de ADRS-L, se requiere de la participación de los actores implicados para lograr la apropiación de las mismas.

Entre las diferencias se observan:

- Solamente en El Salvador hay una iniciativa dirigida a la formulación de una política específica de Agricultura Sostenible en Laderas.
- En el caso de Honduras se presentó la Ley de Banca y Seguros y la Ley de Instituciones del Café, como importantes para la ADRS-L y con elementos interesantes de gestión del ciclo de las políticas, incluyendo seguimiento y evaluación.

5.4 Sugerencias para mejorar el ciclo de gestión de políticas de ADRS-L

Honduras

- Hace falta la socialización y apropiación de las políticas por parte del personal de las mismas instituciones públicas, en los diferentes niveles y de las y los productores rurales u organizaciones involucradas en los temas.
- Análisis de leyes y políticas, respecto a efectos positivos/negativos.
- Crear asociatividad local, departamental y nacional de gremios o instancias con intereses comunes.

El Salvador

- Fortalecer las capacidades técnicas para la formulación de políticas ADRS-L.
- Divulgar estas iniciativas al nivel de decidores.
- Armonizar el marco de políticas a nivel interinstitucional.
- Fomentar la interconexión entre redes e iniciativas regionales para compartir experiencias.
- Generar más espacios de discusión alrededor del tema, involucrando diferentes sectores.
- Crear una masa crítica en el tema, por medio de capacitaciones a los actores claves.

Guatemala

- Considerar la estabilidad política del país en el ciclo de gestión de políticas, ya que los factores político-partidarios afectan los planes y programas gubernamentales.
- Analizar y reorientar el presupuesto asignado para la concreción de acciones.
- La difusión amplia de las políticas buscando la apropiación de la sociedad en general.
- Concientización ciudadana.
- Considerar la durabilidad y evaluación de las políticas.
- Realizar campañas masivas y de divulgación sobre la importancia de visualizar el entorno e impacto de las acciones en laderas.
- Identificar el nivel de competencias institucionales en la formulación de políticas.



Capítulo 6

Conclusiones

Las conclusiones que se presentan a continuación se originan en los resultados de las diferentes acciones desarrolladas en el proceso del estudio; para facilitar su comprensión, los primeros bloques hacen referencia a aspectos generales y los siguientes se ordenan de acuerdo a los procesos que serán evaluados, en el marco metodológico del proyecto ADRS-M a partir del cual fueron diseñados los instrumentos y herramientas aplicadas.

A. Sobre las laderas en general

1. La importancia económica de las laderas es muy alta en los países de Centroamérica, pero la valoración de sus potencialidades, sus bienes y sus aportes a la economía nacional, es todavía una materia pendiente en el desarrollo sostenible. El café, que es el rubro tradicional de generación de divisas, representa un porcentaje significativo del PIB Agropecuario de cada uno de los países; pero la valoración económica de las potencialidades hidroeléctricas, turísticas, de bienes y servicios ambientales, forestales y de la producción agropecuaria, que sirva para hacer incidencia de cara a la rentabilidad de la inversión pública en dichas áreas, no ha sido tomada en cuenta por las organizaciones de productores/as, sociedad civil, ni por las agencias de cooperación de desarrollo rural.
2. Se destaca la ausencia de políticas específicas dirigidas hacia las laderas en todos los países de Centroamérica, a pesar de ser una región con una proporción significativa de su territorio en zonas de altura. Cabe la pregunta hecha por las y los participantes en el Taller Regional ¿Es necesaria una política de laderas? o ¿es

mejor incluir aspectos relevantes de las laderas, en las políticas actuales y futuras que afectan la ADRS-L?.

B. Sobre la aplicación del concepto de ADRS

3. Las políticas integrales de desarrollo rural sostenible que incorporen los pilares económico, social y ambiental, no han sido parte de la dinámica institucional de los países; recién empiezan a formularse e implementarse algunas, como la Agenda de Cooperación Técnica, “Producir conservando y conservar produciendo” de Costa Rica, MINAE-Sector Agropecuario; la implementación de la Estrategia Nacional Rural Productiva, PRORURAL de Nicaragua, y la Política del Estado sobre el Sector Agroalimentario y Medio Rural, de Honduras. La política de Agricultura Sostenible en zonas de laderas de El Salvador está en proceso de análisis y aprobación.
4. Es prematuro valorar efectos e impactos para la aplicación de ADRS, debido a que algunas de las instituciones están empezando a hacer las adecuaciones estructurales, funcionales, programáticas y financieras para la implementación de políticas en el tema ambiental, y otras en desarrollo rural, económicas, de descentralización y participación ciudadana así como las más integrales-sostenibles.
5. Las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y la alta dependencia de Nicaragua de la cooperación internacional, hace más difícil la integración de las políticas macroeconómicas con las de desarrollo rural; en ambos países, la integración de los Ministerios de Hacienda

y Planificación, en los procesos de gestión de las políticas de desarrollo rural, es muy incipiente. Situación similar se identificó para el resto de países de América Central.

C. Sobre el nivel de conocimiento de las Políticas de ADRS

6. Es notoria la falta de conocimiento y de manejo de información de las personas involucradas, de manera directa o indirecta, en el estudio-funcionarios públicos de instituciones agropecuarias, ambientales, de desarrollo rural y económico, de la cooperación internacional y de organizaciones de productoras/es -sobre aspectos relacionados con la agricultura y el desarrollo rural sostenible en zonas de laderas, tales como:

- Las políticas ya formuladas, socializadas y con aprobación oficial. En los talleres nacionales se entregaron resúmenes de las mismas, para que los grupos las valoraran y una gran parte de los participantes las desconocían. Fue notorio en Nicaragua, en comparación con Costa Rica, la falta de conocimiento sobre las políticas económicas; no obstante, se aprecia un mejor manejo sobre las políticas ambientales, de descentralización y participación ciudadana; durante el taller regional, el resto de los países también señaló la falta de manejo de las políticas por parte de los actores institucionales y sociales.
- Los datos estadísticos y estudios realizados sobre la situación de las familias rurales, las potencialidades económicas que presentan los recursos naturales y la biodiversidad de las laderas, como fundamento para hacer gestión o lobby hacia el estado y sector privado a favor de la inversión pública y privada en dichas zonas.

- La información, coordinación y complementariedad de diversas iniciativas de planificación estratégica, implementación y monitoreo de los procesos de ADRS tanto con sectores públicos como privados.

D. Sobre los procesos políticos

7. La mayoría de los instrumentos de gestión de políticas, estrategias, planes y programas en América Central, tienen una visión temporal de corto plazo, de la duración del gobierno de turno, lo cual se contradice con la necesidad de contar con políticas de estado a mediano y largo plazo, especialmente cuando se está tratando de la agricultura y el desarrollo rural sostenible. En algunos países existen las llamadas Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) como parte de los compromisos para cumplir las metas del Milenio (2015); en Costa Rica existe la recién aprobada Estrategia Nacional Ambiental con un horizonte de 15 años.
8. La estabilidad política de los países de América Central, en el ciclo de gestión de políticas, cada día es considerado un factor más relevante, ya que las decisiones político-partidarias afectan los planes y programas gubernamentales.
9. En Nicaragua, con mayor énfasis que en Costa Rica, las políticas económicas, fiscales y monetarias son las grandes ausentes en la integralidad del concepto de desarrollo sostenible, aunado a que en ambos países la participación de las instituciones económicas como los Ministerios de Hacienda, Banco Central, banca estatal- como en el caso de Costa Rica- no participan en las diferentes instancias de coordinación de los sectores agropecuario y ambiental, provocándose traslapes, políticas sin asignaciones presupuestarias para su implementación, etc. De igual manera, los entes centrales de

- planificación han desaparecido, prevaleciendo los enfoques sectoriales.
10. En el caso de Nicaragua, el compromiso político y la debida visión estratégica que requiere la aplicación de políticas de ADRS, se ve limitado por la alta rotación de personal directivo en las instituciones del sector público agropecuario rural: seis ministros del MAG en el gobierno anterior y tres en el actual; tres cambios en MARENA, tres en IDR, aunado a la alta dependencia de la cooperación para el pago de salarios de personal directivo clave; en Costa Rica, con mayor profundidad que en Nicaragua, se observa además, una centralización excesiva del estado.
 11. Los niveles de coordinación entre las instituciones del sector agropecuario y ambiental, se han empezado a mejorar en el marco de la formulación de las políticas mencionadas arriba, pero en general, han sido débiles y contradictorias.

E. Sobre los procesos participativos

12. Los procesos participativos que logren un mayor involucramiento y apropiación de los actores públicos y privados, en las diferentes fases de gestión de las políticas, son todavía poco eficientes en la mayoría de los países centroamericanos, a pesar de que hay una mayor voluntad política para involucrar a los sectores de la sociedad civil. Los procesos y metodologías de consulta, talleres, foros, concertaciones, etc. deben ser perfeccionados y ampliados de manera horizontal para que exista mayor apropiación y corresponsabilidad de todas/os los actores del sector rural. Por lo general, los documentos de política son formulados por un grupo de expertos internacionales y nacionales y, con un documento base, se presentan los mismos, es decir, todavía priva un enfoque “de arriba hacia abajo”.

13. Los mecanismos de coordinación y participación de productoras/es y la sociedad civil con las instituciones del sector público, se encuentran en proceso de funcionamiento inicial, a nivel departamental, con la creación de los Comités de Desarrollo Departamental, pero los comités nacionales como el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, CONPES, el de Desarrollo Sostenible, COANDES, y los Comités Municipales, tienen más tiempo de funcionar, sin embargo, los temas de la producción sostenible y el involucramiento de los actores económicos, es aún poco funcional; en Costa Rica, la participación de la sociedad civil y productores/as, no es parte de las estrategias institucionales y el rol preponderante que juega la Asamblea Legislativa en la normativa del estado, limita la creación y buen funcionamiento de mecanismos de participación a nivel provincial y local.
14. El fomento a la interconexión entre redes, alianzas e iniciativas regionales de actores nacionales o locales, para compartir experiencias en los temas de agricultura y desarrollo rural, debe ser más utilizado, ya que agiliza o fortalece los procesos de gestión de políticas.

F. Sobre los procedimientos técnicos

15. El debido conocimiento y manejo de herramientas conceptuales y técnicas para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas integrales por parte de funcionarias/os públicos, organizaciones de productoras/es y agentes de la cooperación internacional, es una necesidad sentida y expresada por la mayoría de las personas que estuvieron involucradas en el estudio; muy pocas entidades hacen estudios de las capacidades institucionales y financieras para operar las políticas, y no se encontró evidencia de que se hiciera

- análisis de concordancia entre los ámbitos de responsabilidad de las diferentes instituciones para evitar traslapes, duplicación de esfuerzos, de recursos, vacíos e inconsistencias funcionales, etc..
16. La mayoría de las políticas, y aún las estrategias, agendas y planes de acción, adolecen de estudios financieros o presupuestos específicos para su implementación; las variables e instrumentos presupuestarios actuales y por gestionar, no son parte de la formulación de las políticas, sino que surgen en decisiones posteriores, retrasando su implementación.
 17. Los operadores de servicios de asistencia técnica y financiera para el sector agropecuario, difieren en su naturaleza entre Costa Rica y Nicaragua, en este último país hay una cantidad significativa de organizaciones no gubernamentales que brindan este tipo de servicios en las zonas rurales de laderas. Paradójicamente, la figura de ente privado con función pública, es más conocido y aplicado en Costa Rica con la creación de las diferentes corporaciones que funcionan con fondos estatales provenientes de los ingresos tributarios o de ingresos propios; esta modalidad debe ser estudiada y difundida en el resto de los países del área.
 18. En general, en los dos países hay una valoración positiva de las intervenciones en desarrollo rural hecha por las instituciones públicas y de organizaciones no gubernamentales en las zonas de laderas; en Costa Rica se menciona la titulación de tierras, información de precios, comercialización e infraestructura productiva: sistemas de riego, equipos y energía hidroeléctrica; en Nicaragua se valoraron de forma positiva el programa libra por libra, la asistencia técnica, entrega de material vegetativo, las capacitaciones, las ordenanzas municipales para el manejo de recursos naturales, no que-
ma y protección de fuentes de agua, entre otros temas.
 19. No existe un análisis sistemático de leyes y políticas en ADRS en América Central, respecto a efectos positivos o negativos; el sistema de monitoreo y evaluación de políticas es todavía muy débil en ambos países priorizados en el estudio; la debida correspondencia entre políticas e instrumentos de políticas como planes, programas y proyectos y la definición de indicadores precisos y realistas de procesos, de efectos e impactos; en cada uno, esos niveles de gestión de las políticas de ADRS, son similares en ambos países, en términos de su falta de concreción y seguimiento.
 20. La integración conceptual de los tres pilares del desarrollo sostenible, cuya concreción real es en el territorio, está lejos de alcanzarse en ambos países, en tanto la descentralización de Nicaragua con la creación de los Comités de Desarrollo Departamental y Municipal, se encuentra en proceso inicial de funcionamiento o consolidación y en Costa Rica, por la excesiva centralización del estado, necesita crearse y abrirse a otros actores que no sean los institucionales y fortalecer la consulta a la sociedad civil.
 21. La contribución metodológica iniciada en el proceso de desarrollo de este estudio, además de la información recopilada en la antología de políticas y sobre distintas metodologías de formulación y valoración, sirve como base para planificar en el futuro, acciones que fortalezcan las capacidades de los diferentes actores en la gestión integral de políticas de ADRS en zonas de laderas.
 22. Hay disponibilidad y abundancia de estudios, diagnósticos diversos, resultados de encuestas, líneas de base de proyectos de cooperación o iniciativas gubernamentales en el sector rural, que representan insumos para hacer propuestas o dar

soporte técnico que sea útil para la gestión de políticas públicas.

23. La falta de una gerencia y administración profesional y no sujeta a los cambios políticos, limita a las instituciones públicas y proyectos de cooperación, en el sector rural, a cumplir con funciones clave para coordinación, dirección, administración y control financiero oportuno, desaprovechando las aptitudes, capacidades y experiencias de numerosos técnicos de la región.

G. Sobre la movilización de recursos

24. Costa Rica se destaca por un amplio financiamiento estatal y la creación de diversos instrumentos económicos, como políticas de incentivos y desincentivos, de funcionamiento de fondos especializados, de apoyo al sector ambiental y en menor escala, al agropecuario en Costa Rica, además de una larga tradición en el funcionamiento de fondos forestales, de PSA, etc; sin embargo, la agilidad en el manejo presupuestario público, es todavía muy burocrático, y los procedimientos para que

las familias productoras accedan al crédito estatal, son muy engorrosos y en la práctica se ha concentrado en el sector comercial.

25. En Nicaragua, por el contrario, hay una alta dependencia de la cooperación internacional, y recientemente se está iniciando la práctica de incorporar los presupuestos y/o datos financieros en las políticas y en sus instrumentos de gestión.
26. En ambos países hay carencia de estudios de costo-beneficio y financieros en los procesos de formulación de políticas, aparte de que los mecanismos de seguimiento financiero no están incorporados en los de monitoreo de las políticas públicas.
27. Los mecanismos de asignación y gestión presupuestaria con fondos nacionales, responden a prioridades de corto plazo y son muy burocráticos, provocando que no se destinen recursos del estado necesarios para proyectos de ADRS o como contrapartes oportunas a proyectos con agencias de cooperación.

Anexos



Memoria – Taller Regional

“Hacia un marco metodológico para la evaluación rápida de políticas para la ADRS en las zonas de Laderas de América Central”

**Hotel Camino Real
Managua, 16 y 17 de Noviembre 2005**

Preparada por:
María Dolores Ocón
Martha Nelly González
Carlos J. Pérez

INDICE

Introducción	2
I. Marco Metodológico del taller	3
1.1 Objetivos del taller	3
1.2 Metodología del taller	3
II. Desarrollo del taller	3
2.1. Presentación del Proyecto ADRS en Zonas de Montañas de FAO	7
2.2 La Política de Agricultura Sostenible en Laderas de El Salvador fue presentada por el Lic. Gabriel Rivas de la Oficina de Políticas y Estrategias del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador.	8
2.3 Agricultura y Desarrollo Rural en Zonas de Laderas de Honduras a partir de Sistemas Agrícolas basados en maíz-frijol	8
2.4 Potencialidades de las zonas de laderas: qué tanto las valoramos?	9
2.5 Valoración Políticas de ADRS-L de Honduras, El Salvador y Guatemala	12
2.6 Aportes Metodológicos para la valoración rápida de políticas de ADRS en laderas	15
2.7 Experiencias de la Comisión Centramericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) en formulación e implementación de Políticas Regionales	20
2.8 Resultados de la valoración de la gestión de políticas ADRS-L de Nicaragua y Costa Rica	20
2.9 ¿Qué hacer para mejorar la gestión de políticas ADRS-L en Centroamérica?	22
ANEXOS	
Anexo 1. Agenda	25
Anexo 2: Lista de Participantes	27
Anexo 3: Observaciones Facilitador respecto al Logro de Objetivos	29
Anexo 4. Presentaciones en Power Point de los países y organismos de la región	

Introducción

El Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central (PASOLAC) y el Proyecto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Montaña de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) tienen un Convenio de Cooperación para realizar un Estudio de Valoración de las Fortalezas y Debilidades de las políticas que pueden afectar la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Laderas de América Central, seleccionándose a Costa Rica y Nicaragua como los países/muestra del mismo.

El trabajo que se ha desarrollado es un intento inicial de elaborar un marco metodológico para la evaluación de políticas de agricultura y desarrollo rural sostenible en las regiones de montaña ADRS-M. Tiene como propósito ofrecer algunas directrices básicas y referencias que puedan ayudar a evaluar las políticas que hayan de aplicarse en el futuro.

En ese marco, el trabajo se está desarrollando en diferentes regiones del mundo –Centroamérica, la región andina, el este europeo, asiático y africano–, lo cual permitirá ver coincidencias y divergencias de acuerdo con los niveles de pobreza, desarrollo y gestión de políticas de ADRS, de las que se extraigan lecciones que den pautas metodológicas de futuro.

Por las características específicas de las zonas montañosas, las evaluaciones tratarán de contribuir a entender mejor la modalidad de aplicación del marco de la ADRS en las regiones de montaña, y examinar los tipos de políticas y conjuntos de políticas, instituciones y procesos que son importantes para lograr la ADRS en zonas de montaña, prestando atención a la forma de aprovechar las ventajas comparativas de las montañas para promover el desarrollo sostenible.

PASOLAC ha contratado los servicios de una consultoría para desarrollar las actividades contempladas en este estudio global; en este marco, se tomó como muestra de Centroamérica a Costa Rica y Nicaragua, países en los que se compilaron e hicieron resúmenes de casi un centenar de documentos de políticas económicas, ambientales, de mercados, sociales, de descentralización y participación ciudadana entre otras, además de la realización de entrevistas a medio centenar de personas clave de instituciones públicas y de la sociedad civil, así como la realización de dos talleres departamentales/regionales en zonas geográficas de laderas, un taller nacional en cada uno de los países, y el taller regional, objeto de esta memoria.

Este documento tiene como objetivo presentar la Memoria del Taller Regional en el que participaron funcionarios de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, así como funcionarios del Corredor Biológico Mesoamericano y de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD, así como de un Oficial de Agricultura de Montañas de la FAO Roma, agencia de Naciones Unidas que gestiona y financia el proyecto.

En la memoria se presenta en el primer capítulo los objetivos del taller, seguido de la metodología empleada para el alcance de los mismos; en el tercer capítulo se exponen los resultados obtenidos en el evento que constituyó un espacio para intercambiar experiencias en materia de formulación y análisis de políticas que afectan la ADRS-L. En la memoria, los aportes de las personas participantes se presentan en Arial Narrow 11, y las presentaciones e instrucciones metodológicas en Times New Roman 12.

La consultora agradece a las personas participantes su esfuerzo, compromiso y aportes al trabajo de investigación que se está realizando, que espera sirva para mejorar la gestión hacia las laderas.

I. Marco Metodológico del taller

1.1 Objetivos del taller

El Taller intentó lograr los siguientes objetivos:

- Compartir los resultados del análisis de las políticas que afectan las zonas de laderas realizado en Nicaragua y Costa Rica, durante los meses de Julio a Septiembre del 2005.
- Intercambiar experiencias en materia de análisis y formulación de políticas en otros países de la región centroamericana
- Contar con elementos metodológicos que permitan la valoración rápida del ciclo de gestión de políticas para la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Zonas de Laderas
- Derivar las necesidades institucionales para fortalecer las capacidades en materia de gestión de políticas para la ADRS en la región.
- Listar las actividades que darán seguimiento al nivel nacional, a partir de los hallazgos en los estudios sobre políticas que afectan la ADRS-L
- Intentar conformar una red de intercambio de información y experiencias en materia de políticas para la ADRS-L.

1.2 Metodología del taller

La metodología utilizada durante el taller fue exposiciones, trabajo individual, trabajo grupal y plenario de presentación y análisis de resultados. Fue de carácter participativa con el fin de facilitar la participación de los asistentes al evento y expusieran sus puntos de vista, críticas y valoraciones de las políticas públicas para la agricultura y desarrollo sostenible en los países del área.

II. Desarrollo del taller

El evento dio inicio a las 8:00 de la mañana con la inscripción de los participantes y la entrega del programa; el Facilitador, dio apertura al taller, agradeciendo y explicando el marco de trabajo FAO-PASOLAC, la importancia de la jornada y la necesidad de compartir sus conocimientos y experiencias acerca de la gestión de las políticas públicas sobre agricultura y desarrollo rural sostenible en laderas de los diferentes países de Centroamérica.

Al evento asistieron un total de 29 personas representantes de gobiernos nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, y representantes de instituciones de la sociedad civil e instituciones de índole regional como al Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Todos de alguna u otra manera involucrados en la formulación de políticas, tanto sectoriales como políticas de ambientales y descentralización.

El Facilitador presentó al Dr. Carlos Sequeira, Secretario de Coordinación y Estrategias de la Presidencia de la República quien dio las palabras de Bienvenida en nombre del Gobierno de Nicaragua.

Palabras de Apertura Dr. Carlos Sequeira

El Dr. Sequeira se remonta a la historia de los incas con el terraceo, el café, la incidencia social en tierras marginales, las que quedan para estratos de población más pobre con tecnología rudimentaria. Qué se está previendo en el Plan Nacional de Desarrollo Operativo de Nicaragua? Se puede explicar como un diagrama en tres dimensiones:

EJE X: Extensa, mayor diversificación desarrollar excelencia en el cultivo agronómico: semilla adecuada, uso de insumos adecuado ligados con el mercado, no solo a la excelencia científica, ya que el mercado define. Una red engranada de logística y transporte para que el mercado fluya de manera oportuna, y con inteligencia para que el productor reciba una mayor cuto de valor en la cadena del cultivo mismo; la creación de valor desde la proa hasta la adquisición del producto por el consumidor

La exposición de la agricultura a los vaivenes naturales, precipitaciones, exceso de sol y lluvia pueden afectar más un cultivo que otros; la bonificación mismas el control de la frontera agrícola exige una

planificación mas fina y con una visión de mayor diversificación hacia productos de valor y mercado al que se pueda acceder.

La diversificación científica se ha visto frustrada por falta de conectividades con mercados. La experiencia mexicana de cosecha record de maíz, se perdió por falta de logística, almacenamiento, etc. Flores con éxito agronómico sin conexión con el mercado.

EJE Y: desarrollo de sistemas agroindustriales de mayor valor agregado. Escasa diferenciación sin precios internacionales apuntan hacia abajo. De acuerdo a una serie histórica de 40 años del Banco Mundial, manteniendo precios constantes ajustados en dólares del 60, los principales productos agropecuarios de Centroamérica muestran vaivenes y una tendencia decreciente, términos de intercambio adversos, especialización, nichos de mercado etc. experiencias más felices. Si todos tenemos el mismo nicho exceso de oferta precios menores, requiere una especialización para aprovechar las oportunidades del mercado.

El principal enemigo a veces somos los mismos; ofrecemos cantidades excedidas que deprimen los precios. Diferenciación de cafés especiales con un marketing inteligente, creativo y efectivo. Costa Rica en café es un excelente ejemplo. En 2004 tuvieron un premio apreciable. Tendencia hacia un diferencial positivo gracias a la diferenciación nos solo de campo, si no de marketing.

EJE Z: La estrategia macroeconómica para los procesos agropecuarios debe tener una naturaleza social; ver la actualización *ajournamiento* para mitigar y combatir la pobreza; campaña por el mejoramiento de prácticas agrícolas, no solo insumos, maquinaria capaz de lograr; sistemas de entrenamiento accesible y metabolizable para el pequeño productor

Este es el eje motor del PNDO; cualquier plan no podía prever los altos costos del petróleo, tendencia de mercados orgánicos no es tan significativa para compensar el alza de los precios del petróleo; las prácticas apuntan a perseguir un enriquecimiento de nuestros suelos con prácticas ecológicas que nutran el suelo de las laderas principalmente.

Posteriormente, el Facilitador presentó al Ingeniero Armando Cerrato, que dio las palabras de bienvenida en nombre del Dr. Lloyd Van Crowder, Representante de FAO en Nicaragua.

Las transformaciones en el mundo rural a lo largo de los años han sido muy notorias. La actividad agropecuaria, base económica de estos espacios y transformaciones, así como la infraestructura y el capital social necesarios para su mantenimiento, se han tenido que adaptar a las nuevas realidades. En los espacios rurales que presentan condiciones topográficas difíciles y, sobre todo, que se localizan a distancia de los ejes de comunicación, así como la inadaptación a las nuevas condiciones de mercado ha supuesto en muchos países de la región un abandono de las prácticas agrarias y provocado la emigración de sus habitantes a las ciudades. En los espacios rurales más productivos, por el contrario, se han intensificado las producciones y se ha logrado mantener una actividad con escasa mano de obra. En cualquier caso tanto en unos como en otros se identifican un conjunto de déficits, algunos tradicionales y otros nuevos, que repercuten en la calidad de vida de sus habitantes, una calidad que, según los parámetros habituales de medición, está muy por debajo de la proporcionada por los medios urbanos. En el caso de Nicaragua, estas diferencias se reflejan en el gasto de la Canasta Básica, donde los campesinos invierten el 92% de sus ingresos en alimentos, mientras en la ciudad este gasto representa el 58% de los mismos.

La finalidad de las políticas de desarrollo agrícola y rural, particularmente en lo referido a la agricultura de laderas y zonas marginales, procuran centrarse en:

- La promoción de un desarrollo social y económico en el que a los incrementos del nivel de renta se le sume una mejora de la calidad de vida, entendiéndose por tal aquella en la que los individuos ven ampliadas sus posibilidades de elección y encuentran facilidades para llevar a cabo sus actividades sin discriminación;
- El impulso de un crecimiento económico sin desequilibrio interno y además respetuoso con el medio ambiente, con el fin de garantizar la sostenibilidad del aprovechamiento de los recursos.

- Y, la mejora de la organización del territorio mediante la potenciación y la dotación al sistema territorial de las infraestructuras necesarias para llevar a cabo y diversificar las actividades económicas.

Estos objetivos deben ayudar a apuntalar un modelo de medio rural adaptado a nuevas funciones: plurifuncional, garante del mantenimiento y conservación de los recursos naturales, capaz de retener a la población rural e integrado armónicamente en el conjunto del territorio.

En Nicaragua, la agricultura sigue siendo la actividad económica y social dominante en el medio rural, el cual se caracteriza por el desigual desarrollo de sus territorios con una alta dispersión poblacional, escasa integración horizontal y vertical de las cadenas productivas, rezago tecnológico, sistemas de producción que degradan el ambiente y los recursos naturales, generando vulnerabilidad ambiental, pobreza, inequidad e inseguridad alimentaria en los hogares rurales. Un 66 por ciento de los hogares rurales son pobres y un 25 por ciento son extremadamente pobres. El país enfrenta el doble reto de superar esta situación social y ecológicamente insostenible, y al mismo tiempo lograr una posición competitiva de los productos de la agricultura ante la apertura comercial y la globalización.

En Nicaragua, donde la Población Económicamente Activa en el sector rural es del 42%, el sector agropecuario en conjunto con la agroindustria aporta el 29% del PIB y generan casi el 75% de las exportaciones. En la historia, muy pocos países han experimentado un rápido crecimiento económico y una reducción de la pobreza, que no haya sido precedido o acompañado de un crecimiento en el sector agrícola. Si a ello se suma el componente agroindustrial y la industria de alimentos, la contribución total es significativa. Es decir que en Nicaragua el sector es muy importante para el desarrollo nacional. Sin embargo, de acuerdo a un estudio de la CEPAL presentado recientemente, menos del 2.5% del gasto del gobierno central es en el sector agropecuario.

Los lineamientos de política para el desarrollo rural productivo considerados en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Productivo (PRORURAL) de Nicaragua, se derivan principalmente de dos grandes retos, basados principalmente en el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales (suelo, agua y bosque). Estos lineamientos son:

- i) Lograr una posición competitiva ante la apertura comercial y la globalización, y
- ii) la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

El PRORURAL considera que la degradación general de los recursos naturales en el medio rural está asociado a dos procesos recurrentes: por un lado la pobreza, que ha llevado a un agotamiento de los bosques, las fuentes de agua y la biodiversidad; y por otro lado las prácticas agrícolas y ganaderas no comprometidas con la conservación y el respeto de los bienes públicos. Todo esto conlleva definitivamente a las comunidades y a sus pobladores a una situación extrema de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria.

Como es sabido, las zonas de Montañas, conocidas como zonas de laderas en los países centroamericanos, se caracterizan por contener una gran variedad de bienes y servicios esenciales para garantizar recursos vitales para el resto de la sociedad, como el agua, la biodiversidad, el paisaje, modo de vida, y otros productos específicos. Son también zonas claves para la prevención de riesgos, y poseen elementos culturales que dan lugar a una serie de ventajas comparativas y relaciones de interdependencia entre las zonas altas y las zonas bajas, que aún no han sido potenciadas, conteniendo además una gran diversidad económica, social y cultural. El aprovechamiento de esa diversidad en forma sostenible es crucial para dichas zonas, lo que garantizaría la seguridad alimentaria de las comunidades dependientes precisamente de esta diversidad biológica.

En este particular, la FAO cuenta con una amplia experiencia acumulada trabajando en zonas de laderas en Nicaragua, tanto en años anteriores con los proyectos Los Maribios y PROCASITAS, precisamente en el área de la Cordillera de Los Maribios; como ahora a través del proyecto de Agricultura de Conservación que se ejecuta con el INAFOR y el INTA en León y Chinandega, retomando estas experiencias en el occidente del país, desarrollando prácticas de manejo racional y sostenible de los recursos naturales, particularmente suelos y agua, todo ello con enfoque de cuencas, contribuyendo

en esta forma a reducir la amenaza de los desastres naturales, mejorando la rentabilidad y la sostenibilidad de los sistemas de producción y la seguridad alimentaria de los pequeños productores y sus familias.

De igual manera, con el Programa Especial de Seguridad Alimentaria, más conocido como PESA, se ha venido trabajando desde 1999 en conjunto con el MAGFOR y el INTA, en zonas de laderas en el trópico seco del país, con tierras de baja productividad y con alto nivel de degradación en sus recursos naturales, que incide en el grado de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria de los pobladores de estas comunidades. El PESA atiende de manera integral el problema de la inseguridad alimentaria y la relación entre el manejo de los recursos naturales y otros aspectos vinculados al desarrollo humano, económico y social de las comunidades participantes.

Igualmente, con el PNUD y los fondos GEF, la FAO ha estado trabajando en una propuesta de proyecto que permita implementar y poner en marcha un Plan de Acción para la lucha contra la desertificación y la sequía en Nicaragua, por medio del cual se apoyará en la instrumentalización, reglamentación y facilitación para la aplicación de marcos regulatorios, mecanismos financieros y fiscales innovadores, con el diseño de sistemas de manejo agro-forestales, agrosilvopastoriles y de micro riego que permiten aumentar la resiliencia de agro ecosistemas y el bienestar de poblaciones rurales en zonas vulnerables a la degradación de tierras y sequía.

Sirva pues toda esta experiencia desarrollada por la FAO, como de otros organismos e instituciones del Gobierno de Nicaragua, como elementos importantes para la implementación y ejecución de las políticas agropecuarias orientadas particularmente a la agricultura en zonas de laderas, a favor de la seguridad alimentaria de los campesinos pobres, pobladores de las comunidades rurales y los productores en general y sus familias.

Antes de finalizar, quisiera felicitar a los organizadores de este importante evento, así como agradecer la invitación que se nos ha hecho para participar en el mismo, deseándole a todos los participantes el mayor de los éxitos y los mejores resultados.

2.1. Presentación del Proyecto ADRS en Zonas de Montañas de FAO

El Señor Takashi Takahatake, Oficial de Programa, Sede FAO- Roma hizo una breve presentación a las personas participantes sobre los alcances del proyecto destacando que el Proyecto FAO-SARD-M surgió a partir de la Conferencia de Adelboden (Suiza) en el 2002, en el marco del Año Internacional de las Montañas. Este proyecto cuenta con el apoyo de los gobiernos de Suiza, Japón y Francia, en su primera etapa o fase que dura cuatro años, a partir del I Trimestre del 2005. El Proyecto trabaja en varias regiones del mundo a través de instituciones que son Puntos Focales Regionales; en América Central trabaja con PASOLAC, con la ONG Euromontaña para Europa central, con el Instituto Agronómico Mediterráneo de Bari para las zonas de montaña en países del mar Mediterráneo, ICIMOD para los Himalayas y Centro Internacional de la Papa (Perú) para Los Andes.

Después de varias sesiones de trabajo con múltiples actores de la sociedad civil, gobiernos, etc., se definieron tres prioridades para el Proyecto: i) el Proyecto trabajará sobre el análisis de políticas de montaña existentes para la ADRS, con énfasis en la evaluación de las debilidades y fortalezas de las políticas de montaña (políticas, instituciones, procesos); ii) El Fortalecimiento de las capacidades de instituciones locales para la gobernabilidad; y iii) Análisis de las externalidades de las montañas, mediante un análisis comparativo de las externalidades positivas y negativas de las regiones de montaña. Durante el 2005 se están realizando avances sobre las tres prioridades definidas para el Proyecto.

Después varias actividades en las regiones donde trabaja el Proyecto durante el 2005, para los próximos años se plantea otras actividades. i) Un Taller Interregional para compartir y discutir los resultados de las evaluaciones de las políticas ADRS provenientes de diferentes regiones de montaña del mundo; y ii) Desarrollar herramientas para las políticas de ADRS-M, con énfasis en los enfoques y métodos para la formulación, implementación y evaluación de políticas para la ADRS-M en regiones de montaña.

2.2 La Política de Agricultura Sostenible en Laderas de El Salvador fue presentada por el Lic. Gabriel Rivas de la Oficina de Políticas y Estratégias del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador.

En El Salvador se está formulando y diseñando la Política de Agricultura Sostenible en Laderas, cuyo proceso inició desde 1998 cuando se realizó el Congreso de Agricultura Sostenible en Laderas de El Salvador. Luego de varios años de acciones conjuntas entre el MAG y múltiples socios del PASOLAC que convergieron en el Comité de Coordinación del Programa, se decidió realizar una primera concultoría por la organización SIADES (Sociedad de Ingenieros Agrónomos de El Salvador) que concluyó con la formulación de Lineamientos de Políticas para la Agricultura Sostenible en Laderas en el 2004. En el 2005 se conformó el Comité de Agricultura Sostenible en Laderas a lo interno del MAG y este lideró la formulación y diseño de la política ASEL, a través de la contratación de una consultoría que tiene un mandato de realizar un proceso participativo amplio, desde la revisión de literatura hasta la consulta de un borrador con múltiples actores institucionales y profesionales involucrados en el trabajo con productores de laderas.

La Política ASEL se está formulando a partir de la importancia que tienen las laderas en el país. Más del 50% del territorio en El Salvador está conformado por zonas de laderas con pendientes mayores a 15%, con características propias de fragilidad y susceptibles a la erosión/degradación. En esta laderas hay más de 200,000 familias que dependen de los recursos provistos por las laderas. Por lo tanto, contar con una Política ASEL garantizará a futuro, que la sociedad se comprometa a hacer un manejo sostenible de los RRNN, así como también permitirá darle continuidad al trabajo que ha realizado el MAG, PASOLAC, CENTA-FAO, entre otros.

El objetivo general de la Política ASEL es “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los productores y productoras de zonas de laderas de El Salvador, en términos de la implementación de una agricultura sostenible”. La formulación de esta Política se basa en algunos principios orientadores que incluyen: desarrollo humano; sostenibilidad económica, social, ambiental y fiscal; desarrollo institucional; equidad de género; enfoque territorial; responsabilidad compartida.

El gobierno de El Salvador, a través del MAG, ya ha realizado y está realizando alrededor de unos nueve programas y proyectos dirigidos a zonas de laderas.

La relevancia de esta presentación es que hace énfasis en el proceso que se ha seguido para la formulación y diseño de la Política ASEL. Esta es una experiencia única porque parece ser el único país que está formulando una política de este tipo. Después de la presentación, algunas de las reacciones e inquietudes de los participantes giraron alrededor de que la Política debe ser más integral hacia las laderas, incorporando otros sectores como el turismo, energía, agua y saneamiento, prevención de desastres, etc. y no solamente el sector agrícola. Adicionalmente, se invitó a la reflexión sobre la integración del enfoque de laderas en otras políticas existentes y no solamente las políticas agropecuarias.

2.3 Agricultura y Desarrollo Rural en Zonas de Laderas de Honduras a partir de Sistemas Agrícolas basados en maíz-frijol

El Lic. Jaime Salinas realizó la presentación titulada “Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles: evolución del sistema de producción maíz-frijol”. Esta presentación presenta los resultados de un estudio realizado en el marco de una alianza entre el Proyecto Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible – Evolución de Sistemas Agrícolas- de FAO-Roma y PASOLAC en Honduras en el año 2004. Se seleccionaron dos municipios en el occidente de Honduras: Candelaria del Departamento de Lempira y La Arada, del Departamento de Santa Bárbara. Ambos territorios ubicados en zonas de laderas y caracterizados por la producción de granos de básicos, entre otros rubros. El Proyecto FAO-ADRS-ESA, busca aumentar la capacidad nacional para formular e implementar políticas hacia la ADRS, fortaleciendo la participación de los interesados y afectados por dichas políticas. Además de Honduras, el Proyecto de FAO también realiza estudios similares en Malí y Filipinas. El enfoque general del Proyecto plantea la formulación de políticas a favor de la ADRS a partir del análisis de la evolución de los sistemas productivos locales y nacionales.

El estudio da recomendaciones sobre las prioridades sobre las cuales se debe enfocar la política para ADRS: fortalecimiento de la economía rural, superar las limitaciones productivas, mejorar el acceso a los recursos, mejorar la capacidad institucional, conservación de los RRNN y reducción de la vulnerabilidad.

Las opciones de medidas de políticas sobre las cuales hay que incidir presenta tres grandes áreas: i) Macroeconómica (políticas fiscales, Tratados de Comercio Exterior, Exploración de Compensaciones Ambientales, Mejoras en el mercadeo de bienes y servicios, comercialización de productos, trabajo no-agrícola, fomento a la industria rural, entre otras); ii) Las de Crédito y Finanzas, para promover instrumentos apropiados de financiamiento y ahorro, reducción de costos y riesgos, uso de remesas y promoción del micro-crédito; iii) Organización y Educación, sobretodo el fomento de la asociatividad entre productores y mejorar la educación en el medio rural, considerando a jóvenes y pequeños productores.

Sobre la contribución de este estudio a la valoración de las políticas que afectan la ADRS en zonas de laderas, se rescató el proceso participativo con los actores locales, para el análisis de las políticas que se deben priorizar, rescatando las necesidades sentidas por las municipalidades y productores de las laderas. Igualmente, reconoce la necesidad de incidir en diferentes tipos de políticas (macroeconómicas, de crédito y financieras, Organización y Educación, etc.) para avanzar hacia la ADRS en zonas de laderas.

2.4 Potencialidades de las zonas de laderas: ¿qué tanto las valoramos?

En grupo de trabajo integrado por participantes de los diferentes países: Miguel Obando, Facilitador y de PASOLAC Nicaragua; por El Salvador Xenia Marín, Edgar Cruz Palencia y Santos Melara; Dimas López por la CCAD como organismo Regional; Guillermo Flores de Costa Rica; Manuel Martínez de Honduras; y por Nicaragua, Luis Medina, Edman Arauz, abordó la temática de las potencialidades y marginalidades de las zonas de laderas, y cómo las valoramos de acuerdo con una Guía de Trabajo.

A pesar de que la información estadística sobre la situación socio-económica de las familias de laderas existe, las personas que trabajan en desarrollo rural no acceden a ella, ni la utilizan, y menos aún las valoraciones económicas de sus recursos naturales, que no están contabilizadas, y su metodología está en construcción en algunos de éstos recursos.

Las percepciones del Grupo sobre la situación de las poblaciones y productores de laderas y las potencialidades de sus recursos naturales se presentan a continuación:

1) Identificar cuáles son las características de marginalización de las familias rurales que viven en laderas

Sobre las características de marginalización de las familias rurales que viven en laderas se puede observar:

- a. En términos económicos
 - En general, las poblaciones de laderas son de bajos ingresos, o de bajo poder adquisitivo
 - Las oportunidades de empleo son menores que zonas planas o valles donde prevalece la producción de agroexportación; con excepción de las zonas productoras de café
- b. Infraestructura
 - Deficiente infraestructura comunitaria, sobretodo los servicios públicos
 - Caminos de penetración deficientes o inexistentes
 - Sistemas deficientes de energía eléctrica y agua potable
 - Las poblaciones cuentan con pocas o ninguna vivienda digna

- c. Productivos
 - Por su naturaleza de suelos de baja fertilidad, los rendimientos son bajos y generalmente se producen cultivos de baja rentabilidad (granos básicos)
 - Baja cobertura del riego
 - Ausencia o poca existencia de infraestructura para el almacenamiento o bodegas para insumos
- d. Sociales
 - Generalmente de familias numerosas
 - Atomización de la población (dispersión)
 - Elevados niveles de desnutrición
 - Analfabetismo y deserción escolar
- e. Ambientales
 - Mayor vulnerabilidad a fenómenos meteorológicos
 - Alta dependencia de los RRNN para la alimentación y la generación de energía (i.e.: leña)
 - Ecosistemas frágiles que por un lado son susceptibles a la erosión de los suelos, y por otro, con la presencia de aguas contaminadas por el procesamiento del café
- f. Del acceso
 - Generalmente con poco acceso a los mercados
 - El acceso a las tecnologías y asistencia técnica es menos favorable
 - El acceso al crédito es reducido
 - En algunas zonas con problemas de acceso a la tierra
 - Difícil acceso a los servicios básicos como salud, educación, etc.
- g. De información
 - Poco acceso a la información sobre leyes y/o políticas
 - Escaso acceso a los servicios de comunicación por la vía electrónica

2 ¿Cuáles son las potencialidades que ofrecen las zonas de laderas a las familias rurales (y urbanas) que viven en y de ellas?

- a. En términos económicos
 - Por lo general, la producción de café se da en las zonas de laderas
 - Hay potencial para el turismo rural y ecoturismo
 - Oportunidad para la comercialización de material genético y artesanías
- b. Ambientales
 - Las zonas de laderas son fuente de bienes y servicios ambientales (i.e.: agua, regulación hídrica, belleza escénica, etc.)
 - Albergan riqueza en biodiversidad
- c. Energéticas
 - Producción de energía renovable, especialmente hidroelectricidad y energía eólica; además, hay potencial para la producción de energía a partir de la biomasa
- d. Productivos
 - Productos forestales, y productos no maderables del bosque
 - Potencial para la producción de café de calidad
 - Existen cultivos y especies de animales adaptados a las zonas de laderas

3 ¿Cuáles son los elementos vinculantes entre las poblaciones de “abajo” y de “arriba” de las laderas?

Los elementos más vinculantes son: el agua, el intercambio comercial de productos de laderas y los servicios ambientales demandados por poblaciones urbanas ubicadas abajo, vulnerabilidad a fenómenos naturales y el empleo.

4 ¿Tenemos suficiente información focalizada y de calidad (en encuestas nacionales, bases de datos, sistemas de estadísticas continuas, otras), sobre las potencialidades y limitaciones de las poblaciones en las zonas de laderas?

No se cuenta con información sobre las laderas. Existen algunos estudios aislados y sin ninguna continuidad.

5 ¿Cómo se toma en cuenta la información de la “Pregunta 4” en el Proceso de Gestión de las políticas de ADRS-L? No se toma en cuenta, ya que ni hay información disponible.

6 Con base en las limitaciones y potencialidades, la información disponible o no, ¿qué acciones se deben implementar en los países para mejorar la gestión de políticas de ADRS dirigidas a las poblaciones que viven en laderas?

- Valorar y visibilizar las potencialidades de las laderas
- Fortalecer el nivel organizacional de los productores de laderas y las poblaciones
- Aprovechar las capacidades de los gobiernos y organizaciones locales
- Trabajo intersectorial y coordinado entre instituciones y organizaciones de desarrollo
- Establecimiento de sinergias con otras instituciones con competencia en laderas
- Retomar la experiencia de los sistemas de información ambiental para establecer sistemas de monitoreo y manejo de información
- Rescatar la experiencia de los proyectos y programas específicos para laderas
- considerar los aportes fiscales de las laderas en relación a otros sectores de la economía para convencer a los tomadores de decisiones

En conclusión, las zonas de laderas contienen **elementos vinculantes** con las zonas urbanas o bajas, que valdrá la pena tomar en cuenta para los procesos de incidencia en políticas. El Grupo 1 también brindó algunos elementos que vinculan a los de “abajo” y de “arriba”: uno de ellos es aprovisionamiento de agua para diferentes usos. Las laderas son grandes productoras de agua para energía hidroeléctrica, riego, agua potable para zonas urbanas situadas “abajo”. Igualmente, se da un intercambio comercial importante en ambas direcciones, con productos de laderas y artesanía, y productos de la zona de “abajo”. El flujo de servicios ambientales es más de “arriba” hacia “abajo”. La vulnerabilidad a fenómenos naturales en poblaciones situadas “abajo” a menudo está vinculada a la situación “socio-económica” de las poblaciones situadas “arriba”. Las poblaciones de “arriba” también son fuente de empleo para las necesidades de las zonas urbanas situadas “abajo”. Finalmente, se recomendó considerar los aportes fiscales de las laderas en relación a otros sectores de la economía para convencer a los tomadores de decisiones.

2.5 Valoración Políticas de ADRS-L de Honduras, El Salvador y Guatemala

El Grupo 2 tuvo como objetivo la valoración de las Políticas de ADRS-L de Honduras, El Salvador y Guatemala (Carlos J. Pérez, Facilitador de Grupo). Los integrantes de este Grupo fueron: Nestor Deras y Gabriel Rivas, El Salvador; Tito Livio Zúniga, Hernán Avila y David Valeriano – Honduras; Jose Leiva, Carlos Heer y Javier Pellecer de Guatemala

Los resultados del trabajo de grupo se presentan a continuación:

1. Por país, cada participante debe escribir en tarjetas las principales políticas económicas, ambientales, de desarrollo rural, de manejo de recursos naturales, sociales y de descentralización enfocadas hacia las zonas de laderas que conocen.

Tipo de Política	Honduras	Guatemala	El Salvador
Económicas	Política del Estado sobre el Sector Agroalimentario y Medio Rural Ley de Banca y Seguros Sistema de Integración Económica de Centroamerica Ley de Ordenamiento Territorial	Política Gubernamental Hídrica Ley de Minería e Hidrocarburos	De manera general, el MAG lanzó a inicios del 2004 la Política de Reconversión Agroindustrial de El Salvador, que se está implementando
Ambientales	Ley de Medio Ambiente Ley Marco del Agua y Saneamiento Ley de Instituciones del Café	Política de Manejo de Fuego	La Política de Agricultura Sostenible en Laderas de El Salvador da cobertura a los aspectos económicos, ambientales, sociales, manejo de los RRNN, descentralización, etc., aunque está en proceso de formulación, aprobación y luego su implementación.
Sociales	Ley de Reforma Agraria Estrategia de Reducción de la Pobreza	Política de Educación Ambiental Política de Equidad de Género	
Manejo de los RRNN	Ley de Areas Protegidas Programa Nacional Forestal	Política Forestal Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y RRNN	Actualmente existen Proyectos con incidencia en zonas de laderas; i.e.: Programa Ambiental de El Salvador
Desarrollo Rural	Ley creadora del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	Política de Seguridad Alimentaria Política de Desarrollo Rural (en proceso de formulación)	
Descentralización	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local	Ley de Consejos de Desarrollo Local	

2. De la lista de políticas identificadas, escriba en tarjetas las opiniones de las personas de cada país, sobre los siguientes aspectos:

- a) Valoración sobre el proceso participativo de actores clave rurales de familias productoras/es pobres, medianos y grandes productoras/es y empresarias/os y de otras organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de políticas de ADRS en zonas de laderas
- b) Valoración sobre la calidad de la implementación de las mismas, mencionando los aspectos positivos y limitantes del proceso de implementación de las mismas.

En el **caso de Honduras**, las políticas donde se observó una alta participación de los actores implicados y buena implementación son: la Política del Estado del Sector Agroalimentario y Medio Rural, la Ley de Instituciones del Café, el Programa Nacional Forestal y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En las demás políticas o leyes listadas anteriormente, la participación e implementación ha sido de baja a moderada. El seguimiento es intenso para la Ley de Banca y Seguros y la Ley de Instituciones del Café, para las demás el seguimiento es bajo.

En El Salvador, respecto a la Política de Agricultura Sostenible en Laderas, hubo una valoración positiva y buenas expectativas por parte de actores rurales claves en el proceso de formulación de la política de laderas del MAG-ES. Se ha consultado a una serie de instituciones que trabajan en agricultura de laderas.

- c) Valoración sobre los aspectos clave -indicadores, mecanismos de monitoreo evaluación y rendición de cuentas- de las instituciones públicas responsables de la gestión y seguimiento de dichas políticas

Este aspecto es pobre o inexistente en las políticas mencionadas por los participantes.

3. De acuerdo a su análisis:

- a) ¿Qué medidas y/o acciones hacen falta para mejorar los procesos de gestión de las políticas identificadas?

Honduras: hace falta la Socialización y apropiación de las políticas y el Análisis de leyes respecto a efectos positivos/negativos

En El Salvador, hace falta fortalecer las capacidades técnicas para la formulación de políticas ADRS-L. Igualmente, es necesario divulgar estas iniciativas al nivel de decisores y armonizar el marco de políticas a nivel interinstitucional.

- b) ¿Cómo se puede mejorar el rol e involucramiento de las instituciones, organizaciones no gubernamentales, sector privado, familias productoras de laderas en la gestión de políticas de ADRS?

Honduras: Crear asociatividad local, departamental, y nacional de gremios.

El Salvador: Fomentar la interconexión entre redes e iniciativas regionales para compartir experiencias. Generar más espacios de discusión alrededor del tema, involucrando diferentes sectores. Crear una masa crítica en el tema por medio de capacitaciones a los actores claves

Guatemala: Para mejorar los procesos de implementación de las políticas se debe considerar la estabilidad política, el presupuesto asignado para la concreción de acciones, la difusión amplia de las políticas buscando la apropiación de la sociedad en general, concientización ciudadana, considerar la durabilidad y evaluación de las políticas. Para el mejoramiento del rol institucional, es necesario realizar campañas masivas y de divulgación sobre la importancia de visualizar el entorno e impacto de las acciones en laderas. Identificar el nivel de competencias institucionales en la formulación de políticas.

5. **¿Cuál es la opinión de las personas participantes acerca de la concordancia, coherencia, complementariedad y coordinación entre las diferentes políticas (económicas, sociales, ambientales, de desarrollo rural, de manejo de recursos naturales y de descentralización/participación); entre las diferentes instituciones públicas a cargo de las mismas; y entre el gobierno y la sociedad civil?**

En Honduras, las leyes y políticas son promovidas de manera aislada y se observa una atomización de esfuerzos por los diferentes sectores.

En El Salvador, todavía son incipientes las iniciativas encaminadas a la gestión territorial

6. **De forma conclusiva enumeren las similitudes y diferencias que hay entre los tres países en las diferentes fases de gestión de políticas de ADRS en zonas de laderas (formulación, implementación, monitoreo y evaluación).**

Entre las similitudes se destacan:

- La baja participación en la formulación de las políticas y la baja asignación de presupuesto para la implementación de las mismas. No se observan mecanismos adecuados o indicadores que puedan ser utilizados el monitoreo y evaluación de las políticas.
- Se observa que las políticas y leyes se formulan de manera aislada y se hace poco esfuerzo para la armonización y coherencia de las mismas.
- Para la buena gestión de las políticas públicas, incluidas las políticas de ADRS-L, se requiere de la participación de los actores implicados para lograr la apropiación de las mismas

Entre las diferencias se observan:

- Solamente en El Salvador hay una iniciativa dirigida a la formulación de una política específica de Agricultura Sostenible en Laderas
- En el caso de Honduras se presentó la Ley de Banca y Seguros, y la Ley de Instituciones del Café como importantes para la ADRS-L, y con elementos interesantes de gestión del ciclo de las políticas, incluyendo seguimiento y evaluación

2.6 Aportes Metodológicos para la valoración rápida de políticas de ADRS en laderas

Este Grupo fue integrado por participantes con experiencia en la Formulación y Evaluación de Políticas Públicas en sus países de origen. María Elena Orozco, Costa Rica; Takashi, FAO-ADRS-M; Jaime Salinas, Honduras; Jose Luis Sandino, COSUDE; por Nicaragua René Escoto, Antonio Belli, Olga Centeno

La Consultora contratada para el estudio presentó una estructura metodológica que sirviera de base para los aportes de las personas participantes, se logró avanzar en la elaboración de una propuesta metodológica para "la Valoración Rápida de Políticas ADRS-L". Esta propuesta divide la valoración del Ciclo de Gestión de Políticas en tres grandes Fases:: i) la Fase de Formulación; ii) La Fase de Implementación; y iii) La Fase de Monitoreo y Evaluación de la Política. En las tres fases, se valora según los cuatro ejes centrales incluidos en el documento metodológico de la FAO, y basados en los aportes metodológicos del CAD de la OCDE; estos son los Procesos Políticos, los Procesos Participativos, Procedimientos Técnicos y la gestión de Recursos Financieros.

Por el tiempo disponible, el grupo aportó a la fase de formulación. Los resultados del trabajo se presentan a continuación:

Fases del Proceso	Sub-Fases	Proceso Político		Procesos Participativos		Procesos Técnicos		Recursos Financieros	
		VARIABLES	Instrumentos	VARIABLES	Instrumentos	VARIABLES	Instrumentos		Instrumentos
Formulación	Identificación del Problema y agenda pública	i) Enfoque (top-down, bottom-up; ii) compromiso de sociedad civil II) mención Específica de la problemática y potencialidades de las zonas de montañas/laderas	i) y ii) Entrevistas, Análisis de la frecuencia y profundidad de la participación de actores. iii) Lectura y análisis de documentos clave, análisis de contenido de medios de comunicación	Vinculación elementos técnico-técnicos con metodologías participativas; Mecanismo de consulta o participación de familias rurales; capacidad propositiva de las organizaciones	i) Entrevistas a formadores; ii) Análisis de contenido y metodología de informes, estudios, talleres y presentaciones sobre el diagnóstico de actores de la sociedad civil.	i) Análisis causal de la problemática;	i) Existencia y calidad del análisis de la causalidad al nivel micro, meso y macro; ii) Definición del problema desde la gente (centrado en las personas); iii) Análisis de la capacidad institucional; iii) Rol de los actores y coordinación entre ellos; vi) Análisis y valoración de los mecanismos nacionales, sectoriales, departamentales y locales de coordinación inter-institucionales: las comisiones nacionales, sectoriales, gabinetes, CDD, CDM, etc.		Estructura % de los costos en cada una de las fases de formulación de la política
	Análisis de escenarios alternativos			i) Entrevistas a formadores; ii) Análisis de contenido y metodología de las propuestas de política de actores de la sociedad civil.	iii) Convergencia, complementariedad, consenso de enfoques, concordancia entre políticas, coordinación inter institucional;	iv) Análisis comparado de políticas existentes; v) Mención de los instrumentos, internacionales, regionales y nacionales, y su concreción al nivel departamental y local;			Evaluaciones financieras; Relación costos de transacción con fondos de inversión directa; relación entre los costos administrativos y los fondos de inversión; relación entre fondos nacionales y fondos de cooperación internacional;

Fases del Proceso	Sub-Fases	Proceso Político	Procesos Participativos		Procesos Técnicos		Recursos Financieros	
		VARIABLES	VARIABLES	Instrumentos	VARIABLES	Instrumentos	VARIABLES	Instrumentos
Formulación	Formulación de Política	i) Visión de largo plazo, políticas de estado Nac., depart., y locales; ii) responsabilidades, derechos, beneficios y relaciones entre los actores		Grado de satisfacción de actores de sociedad civil sobre la incorporación razonada de sus propuestas en la política formulada.	Interdisciplinariedad e inter-institucionalidad pública y privada del proceso de formulación;	Línea de base (análisis de la situación);	i) Estrategia de financiamiento: Identificación del costo de implementación de la política y de los mecanismos y fuentes financieros para la implementación: gestión de fondos, asignación presupuestaria, creación y funcionamiento de fondos nacionales, sectoriales o locales	
	Aprobación (Asamblea Nacional; ejecutivo)	i) Ruta Crítica de negociación y aprobación del presupuesto; ii) Grado de consenso entre fuerzas políticas	Efectividad de incidencia en política de actores de sociedad civil	Grado de satisfacción de actores de sociedad civil sobre la oficialización de sus propuestas incluidas en la política formulada.			Rubros presupuestarios del Presupuesto de la República aprobado dirigidos a la implementación de la política	Análisis del Presupuesto de la República
	Difusión	Conocimiento de las políticas por parte de: las instituciones, la población,						
Implementación	Plan de Implementación							Plan multianual del gasto público
	Planes							
	Programas							
	Proyectos							

Fases del Proceso	Sub-Fases	Proceso Político		Procesos Participativos		Procesos Técnicos		Recursos Financieros	
		VARIABLES	Instrumentos	VARIABLES	Instrumentos	VARIABLES	Instrumentos	VARIABLES	Instrumentos
Formulación	Formulación de Política						iv) Mención de indicadores e instrumentos de monitoreo de la implementación y efectos de la política sobre la problemática a resolver		
	Aprobación (Asamblea Nacional; ejecutivo)								
	Difusión								
Implementación	Plan de Implementación								
	Planes								
	Programas								
	Proyectos								

2.7 Experiencias de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) en formulación e implementación de Políticas Regionales

Por parte de la CCAD se realizaron dos presentaciones: 1) Una presentación realizada por el Lic. Dimas López sobre el Plan Ambiental para la Región Centroamericana (PARCA), y 2) Una presentación de los Instrumentos para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), realizada por la Lic. Olga Centeno.

Sobre el PARCA, se presentó el Marco Lógico del Programa, cuyo objetivo superior es “Contribuir al Desarrollo Sostenible de la región centroamericana fortaleciendo el régimen de cooperación e integración para la gestión ambiental”. Igualmente se presentaron con más detalle los objetivos específicos y líneas estratégicas de trabajo. En cuanto a los RRNN, el PARCA ha priorizado el agua, aire y biodiversidad.

En el caso del CBM, la presentación hizo énfasis sobre la gestión y consolidación de este proyecto regional que constituye la visión de desarrollo para Mesoamérica que promueve la integración de sus ocho países en una iniciativa que es ensayo de interés global. El CBM es un Proyecto Ejecutado por la CCAD con financiamiento del GEF y que está en su etapa de Phasing-Out finalizando en el 2005. Además del CBM, la CCAD cuenta con otras iniciativas en curso para enfrentar los desafíos en el tema ambiental en la región; entre ellos: i) el Plan Ambiental para la Región Centroamericana ya citado; ii) la Estrategia Regional para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en Mesoamérica; iii) el Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas; iv) el Programa Regional Estratégico para la Conectividad de los Ecosistemas; v) el Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad.

El CBM se propuso realizar también un Taller Regional de Políticas que se realizaría en las siguientes semanas después de este Taller ADRS-L. Además, uno de los comentarios fue que el CBM y luego la CCAD pudieran integrar a las laderas como ecosistemas de atención al momento de formular o diseñar políticas de conservación de los RRNN en la región centroamericana.

2.8 Resultados de la valoración de la gestión de políticas ADRS-L de Nicaragua y Costa Rica

Se pueden resaltar algunos enunciados que llamaron la atención. Tanto el estudio realizado en Costa Rica y Nicaragua, como la valoración rápida de políticas realizada por el Grupo 2, se concluye que no existen políticas explícitamente dirigidas a zonas de laderas. Con la excepción de El Salvador, es el único país donde actualmente está en proceso de elaboración una Política de Agricultura Sostenible en Zonas de Laderas, con el apoyo del PASOLAC.

En los demás países, los actores institucionales, organizaciones de productoras/es, de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como las poblaciones ubicadas en las zonas de laderas donde se realizaron los talleres conocen muy poco sobre las políticas que eventualmente afectan su quehacer en lo social, económico y ecológico. Esto indica que las instituciones encargadas de la formulación de políticas hacen muy poco esfuerzo por divulgarlas a lo interno y externo de las mismas.

Se resaltó la necesidad de que hay poco nivel de conocimiento metodológico sobre cómo formular bien políticas integradas de agricultura y desarrollo rural sostenible, ni de cómo valorar las políticas actuales. Para ello, se hizo un gran esfuerzo por parte de la consultora regional para realizar la valoración de las políticas en los dos países, considerando aspectos metodológicos propuestos por el Proyecto ADRS-M de FAO-Roma y del CAD de la OCDE.

Comparativamente, las políticas en Costa Rica contienen instrumentos económicos para incentivar o desincentivar la ADRS-L. Como ejemplo se citaron algunos casos de implementación de mecanismos de Pagos por Servicios Ambientales para incentivar la actividad forestal (FONAFIFO) y para incentivar la conservación de suelos y agua en zonas de recarga hídrica en cuencas de interés para generación de energía hidroeléctrica. Un funcionario del MAG de Costa Rica que atendió el Taller Regional, mencionó el caso de la Junta Administradora de Servicios de Energía de Cartago (JASEC), que incluye un canon ambiental en la tarifa de energía eléctrica, para luego invertir este cánón en un Fondo de Servicios

Ambientales, que luego será invertido en labores de conservación aguas arriba. Este fondo permitirá la inversión de proyectos propuestos por pequeños y medianos productores en zonas de laderas ubicadas dentro de la cuenca de interés. Llamó también la atención que en Costa Rica la política de descentralización es muy incipiente o inexistente, ya que las decisiones políticas se toman al nivel central. Los municipios tienen muy poco o ningún poder de decisión.

En el caso particular de Nicaragua, el Plan Nacional de Desarrollo Operativo es la política explícita que más afecta la ADRS-L, sin embargo, la orientación de acciones hacia zonas de laderas es más explícita cuando priorizan algunas cuencas hidrográficas de interés para la generación de energía hidroeléctrica o para el riego, pero hasta ahora hay muy poca o ninguna inversión proveniente del gobierno en función de mejorar la situación de los pequeños productores ubicados en zonas de laderas de las cuencas de interés. La política de descentralización en Nicaragua está más avanzada que la de Costa Rica. La Ley 40 le otorga más autonomía en sus decisiones a los municipios y se está implementando la Ley de Transferencias Municipales, mediante la cual, el gobierno central otorga el 6% del presupuesto nacional para actividades propias en los municipios.

Una conclusión de la discusión general, es que “no es necesario contar, con una política explícita para la ADRS-L”, sino más bien, integrar las necesidades de las poblaciones de las laderas en las diferentes políticas existentes, o en las nuevas que se estén formulando. Igualmente, es necesario resaltar o visibilizar la importancia socio-económica de las zonas de laderas para el desarrollo de los países.

A partir de las discusiones de los participantes durante el Taller Regional y en el transcurso de los estudios de valoración de políticas que afecta la ADRS-L, se puede concluir que existe una demanda por el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la Gestión del Ciclo de Políticas Públicas. Como se expresó la discusión al final del taller en una pregunta: “¿Cuál debe ser el procedimiento técnico para la formulación de políticas?”, igual se puede expresar para la “Formulación” de la política. Este podría ser objeto de trabajo por parte del Proyecto FAO-ADRS-L más allá del Taller Regional.

Otras conclusiones de la plenaria giraron alrededor de:

- No existen políticas dirigidas a las Laderas en ningún país Centroamericano
 - Débil o ningún conocimiento en la gestión de políticas
 - Falta la conceptualización de “laderas”/ “montañas”
 - Falta información socio-económica sobre estas zonas en los países
- ¿Cómo logramos más visibilidad de las laderas?
 - Fortalecimiento de capacidades para la gestión de políticas
 - Haciendo esfuerzos para conocer la realidad socio-económica de las laderas
- ¿Es necesaria una política de laderas? O mejor incluir aspectos relevantes de las laderas en las políticas actuales y futuras que afectan la ADRS-L
- ¿O deberá la gente conocer las leyes y políticas actuales?
 - ¿Cuál deber ser el procedimiento técnico para la formulación de políticas?
 - Análisis costo-beneficio del proceso de formulación de políticas.
 - ¿Cómo debería ser la metodología para valorar el contenido y/o proceso de formulación de políticas ADRS/laderas?
 - ¿Cuál es el contenido de las políticas ADRS/laderas de cada país y cómo se comparan entre sí? ¿Cuál debería ser el contenido de esas políticas? ¿Cómo mejorarlas?
 - ¿Cómo ha sido el proceso de formulación de políticas ADRS/laderas? Se debe trabajar con las autoridades competentes en la formulación de políticas.

2.9 ¿Qué hacer para mejorar la gestión de políticas ADRS-L en Centroamérica?

Los aportes y recomendaciones de futuro giraron alrededor de los siguientes aspectos:

- Proveer más información sobre los aspectos metodológicos de la valoración rápida de las políticas en general, y sobre aquellas que afecta la ADRS-L; es necesario realizar acciones para el fortalecimiento de las capacidades en materia de formulación y valoración de la gestión de políticas
- Para la formulación de acápites más dirigidos a zonas de laderas, en las políticas formuladas y futuras, se debe contar con información estadística sobre el aporte de las zonas de laderas a la economía y la situación socio-económica de las poblaciones que habitan en estas zonas
- Para la valorización de las laderas y su inclusión dentro de las políticas que afectan la ADRS-L, es recomendable buscar la integralidad las laderas más allá de la agricultura. Se debe incluir también el Manejo y Prevención de Desastres, el Desarrollo Forestal, el Ecoturismo, etc.
- Los estudios realizados en Costa Rica y Nicaragua revelan una amplia gama de políticas pero es difícil conocer el peso que cada una de estas tienen sobre la ADRS-L; la realización de un ranking como parte del análisis ayudaría a visibilizar mejor el peso específico de las diferentes políticas
- Fortalecimiento de capacidades para la gestión de políticas
- Haciendo esfuerzos para conocer la realidad socio-económica de las laderas

En el caso del PASOLAC, se sugirió realizar una “Validación técnica- financiera” de las tecnologías promovidas en laderas, para integrarlas en los procesos de formulación de Ordenanzas Municipales.

El Programa podría aportar conocimientos especializados sobre laderas, especialmente valoraciones costo/beneficio que contribuyan a la valoración de las laderas y su oferta tecnológica como PASOLAC. Debido a la importancia actual de Programas Sectoriales de Base Amplia, se recomendó a PASOLAC sugerir cómo mejor implementar el PRORURAL (caso de Nicaragua) a nivel local, ofreciendo su know-how sobre Desarrollo Económico Local/Laderas/políticas públicas municipales (Ordenanzas, etc). Igualmente, en el caso de Honduras, el Programa puede buscar como incidir en la política agroalimentaria y Medio Rural (2004-2021).

Vinculando lo general con lo particular, se recomendó que una vez formulada la “Metodología para la Valoración de Políticas Públicas que Afectan la ADRS-L”, el PASOLAC podría facilitar el análisis de políticas sectoriales para validar la metodología y a la vez capacitar a los formuladores de políticas en los aspectos metodológicos. Como ejemplos se citaron el PRORURAL en Nicaragua, la Política de Agricultura Sostenible en Laderas de El Salvador y la Política Agroalimentaria y del Medio Rural de Honduras.

En el caso del SICA, se recomendó retomar el tema “Laderas en las políticas regionales” de ambiente y desarrollo.

Otros aportes dados por los países se presentan a continuación:

Organización/ País	Recomendación de acciones futuras
PASOLAC Honduras	Validación técnica- financiera de las tecnologías promovidas en laderas, hasta elevarlas al nivel de Ordenanzas Municipales Análisis + ranking de las políticas que afectan las laderas Revisión de la estrategia del PASOLAC en incidencia política Incidir en la política agroalimentaria y Medio Rural en Honduras (2004-2021) En el contexto de las elecciones e inminente cambio de personal en el Gobierno, se requiere del acercamiento a nuevas Autoridades del sector público
PASOLAC Nicaragua	PASOLAC podría aportar conocimientos especializados sobre laderas, especialmente valoraciones costo/beneficio que contribuyan a la valoración de las laderas y su oferta tecnológica como PASOLAC
SICA/CCAD	PASOLAC podría sugerir cómo mejor implementar el PRORURAL a nivel local, ofreciendo su know-how sobre DEL/Laderas/políticas públicas municipales (Ordenanzas, etc) PASOLAC debería revisar la política rural productiva que es diferente a la de PRORURAL y recomendar o incidir para modificar o mejorar su contenido Retomar el tema "Laderas en las políticas regionales"

ANEXOS

Anexo 1. Agenda

Taller Regional “Hacia un marco metodológico para la evaluación rápida de políticas para la ADRS en las zonas de Laderas de América Central” Hotel Camino Real, Managua, Nicaragua (16 y 17 de Noviembre del 2005)

Agenda para el Taller Regional de Políticas ADRS-Laderas:

Martes 15 de Noviembre

Los participantes llegan por la tarde desde los diferentes países y se hospedan en el Hotel Camino Real, Managua, Nicaragua

Miércoles 16 de Noviembre

8:00 - 8:30 a.m.	Registro de participantes y entrega de documentación
8:30 – 8:45 a.m.	Presentación de participantes. Carlos J. Pérez, Facilitador General
8:45 – 9:00 a.m.	Palabras de Apertura. Dr. Carlos Sequeira, Secretario de Coordinación y Estrategias Presidencia de la República de Nicaragua: Avances en la Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Operativo, PND-O.
9:00 – 9:15 a.m.	Palabras de Apertura. Dr. Lloyd Van Crowder, Representante FAO Nicaragua
9:15 – 9:45 a.m.	Presentación del Proyecto Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Montaña. Takashi Takahatake, Oficial de Programa, Sede FAO-Roma
9:45 – 10:00 a.m.	Metodología del evento. Facilitador General
10:00 – 10:30 a.m.	RECESO
10:30 – 11:00 a.m.	Formulación y diseño de la Política de Agricultura Sostenible en Laderas de El Salvador. Xenia Marín y Gabriel Rivas
11:00 – 11:30 m	Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas de Laderas de Honduras a partir de Sistemas Agrícolas basados en maíz-frijol. Jaime Salinas, Consultor de FAO-ARDS- FSE
11:30 – 12:15 m	Marco Metodológico y Operativo del Convenio FAO-PASOLAC. Lola Ocón
12:15 – 12:30 p.m.	Foro Abierto
12:30 – 1:30 p.m.	ALMUERZO
1:30 – 4:00 p.m.	Trabajo de Grupos (H”10 miembros / grupo)

Grupo 1: Potencialidades de las zonas de laderas: qué tanto las valoramos? (Miguel Obando, Facilitador de Grupo)

Grupo 2: Valoración de las Políticas de ADRS-L de Honduras, El Salvador y Guatemala (Carlos J. Pérez, Facilitador de Grupo)

Grupo 3: Aportes Metodológicos para la valoración rápida de políticas de ADRS en zonas de laderas (Lola Ocón, Facilitadora de Grupo)

4:00 – 4:15 p.m.	RECESO
4:15 – 5:00 p.m.	PLENARIA: PRESENTACIÓN DEL GRUPO 1
5:00 – 5:30 p.m.	Políticas Regionales: La Experiencia desde la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD. Dimas López, CCAD Presentación de Dossier del Corredor Biológico Mesoamericano, CBM-CCAD. M.Sc. Olga Centeno
6:00 p.m.	Cocktail de bienvenida a orillas de la piscina

Jueves 17 de Noviembre

8:30 – 8:45 a.m.	Aspectos Relevantes del Trabajo del Miércoles 16
8:45 – 9:15 a.m.	PRESENTACION DEL GRUPO 2: valoración de las políticas en Honduras, El Salvador y Guatemala
9:15 – 10:00 a.m.	Resultados de la Valoración de la gestión de políticas ADRS-L de Nicaragua y Costa Rica. Lola Ocón, Consultora Regional

10:00 – 10:30 a.m.	RECESO
10:30 – 11:30 p.m.	¿Qué debemos hacer para mejorar la gestión de políticas de ADRS-L en Centroamérica y los países?
11:30 – 12:30 p.m.	Recomendaciones para el futuro
12:30 – 1:00 p.m.	Clausura. Takashi Takahatake, FAO-ADRS-L, Roma
1:00 – 2:00 p.m.	ALMUERZO

Nota: Para quienes viajan por la tarde del Jueves 17, el aeropuerto está a 5 - 10 min. del Hotel Camino Real. Mayor información se puede solicitar a Martha Nelly González

Anexo 2: Lista de Participantes

No.	Nombre	Cargo e Institución	País	Dirección disponible
1	Xenia Marín de Saz	Coordinadora Nacional del PASOLAC en El Salvador	El Salvador	xmarin@intercom.com.sv
2	Nestor Deras	MAG Salvador	El Salvador	nderas@mag.gob.sv (503) 2241-1757
3	Edgar Cruz Palencia	Director Oficina de Políticas y Estrategias del MAG	El Salvador	epalencia@mag.gob.sv
4	Gabriel Rivas	OPE - PASOLAC Especialista en Política Agrícola	El Salvador	derivass@mag.gob.sv
5	Manuel Martínez	Coordinador Nacional del PASOLAC en Honduras	Honduras	mmartinez@cablecolor.hn
6	Tito Livio Zuñiga	UPEG-SAG	Honduras	tiz1@cornell.edu (504) 232 4105 ext 54
7	Ing. David Valeriano	Gerente del Instituto Hondureño del Café	Honduras	valerianodavid@yahoo.es
8	Hernán Avila	Director, Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	Honduras	havila@pronaders.hn (504) 239-1018 239-1016
9	Guillermo Flores Marchena	Director, Ministerio de Agricultura de Cartago	Costa Rica	gflores@sol.racsa.co.cr fax: (506) 551-4484 552-6960
10	María Elena Orozco	Responsable de la Agenda de Cooperación entre Sector Agropecuario y Ministerio del Ambiente y Energía Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)	Costa Rica	eorozco@infoagro.go.cr Tel.: (506) 231-2506 meorovi@costarricense.cr (506) 388-3000 Heredia
11	José Luis Sandino	Cosude	Nicaragua	joseluis.sandino@sdn.net Tel. 2667328
12	Lola Ocón	Persona de recurso	Nicaragua	loloacon@ibw.com.ni Tel 2678114
13	Miguel Obando	Coordinador Nacional del PASOLAC Nicaragua	Nicaragua	mobando@cablenet.com.ni tel 2770850
14	Edman Rufino Araúz	Alcalde de San Rafael del Norte y Presidente del Comité de Desarrollo Departamental de Jinotega	Nicaragua	edmanarauz@yahoo.com Tel.: 784-2209 854-1978
15	Luis Medina Almanza	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) BOACO	Nicaragua	delboaco@tmx.com.ni 542-1441 542-2220
16	Carlos J. Pérez	Coordinador Regional del PASOLAC	Regional PASOLAC	cperez@cablenet.com.ni
17	Takashi Takahatake	Proyecto FAO-SARD-M	FAO Roma	Takashi.Takahatake@fao.org
18	Dimas López	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)	Regional	dlopez@sgsica.org (503) 2248-8851

...continuación Anexo 2: Lista de Participantes

No.	Nombre	Cargo e Institución	País	Dirección disponible
19	José Leiva	Ministerio Recursos Naturales	Guatemala	jmleivap@yahoo.com (502) 5978-0770
20	Javier Pellecer	Ministerio Recursos Naturales	Guatemala	pelle_dos@yahoo.com (502) 5868-1169
21	Olga Centeno	CBM - Managua Asistente Técnico Regional	Nicaragua	olga.centeno@biomeso.net 233- 4455
22	Antonio Belli	CONADES	Nicaragua	ecotur@cablenet.com.ni 2786010
23	Rene Escoto	MAGFOR COSUDE	Nicaragua	rescoto@cablenet.com.ni 863-9346
24	Carlos Heer	Asesor MAGA	Guatemala	carlos.heer@maga.gob.gt (502) 2332-8292
25	José Santos Melara	Director CODECA	El Salvador	ongcodeca@yahoo.com (503) 2659-5320
26	Jaime Salinas	Consultor FAO-ADRS-FSE	Honduras	
27	Dr. Carlos Sequeira	Secretaría Técnica de la Presidencia / SETEC	Nicaragua	csequeira@presidencia.gob.ni
28	Armando Cerrato	FAO Nicaragua	Nicaragua	armando.cerrato@fao.org.ni
29	Marthanelly Gonzalez	Pasolac	Nicaragua	pasolac@cablenet.com.ni (505) 2770850

Anexo 3: Observaciones Facilitador respecto al Logro de Objetivos

Para los objetivos

- a. Compartir los resultados del análisis de las políticas que afectan las zonas de laderas realizado en Nicaragua y Costa Rica, durante los meses de Julio a Septiembre del 2005.
- b. Intercambiar experiencias en materia de análisis y formulación de políticas en otros países de la región centroamericana

Se contó con insumos provenientes de la presentación de los resultados del estudio realizado por Lola Ocón en Nicaragua y Costa Rica, y de los trabajos realizados por el Grupo 2, quienes hicieron una valoración rápida de las políticas que afectan la ADRS-L en Guatemala, Honduras y El Salvador. La presentación realizada por la Consultora Regional sobre los casos de Costa Rica y Nicaragua está detallada y disponible en Power Point, mientras que la de los otros tres países está en las matrices extraídas de los papelógrafos durante los trabajos grupales.

Para el Objetivo

- c. Contar con elementos metodológicos que permitan la valoración rápida del ciclo de gestión de políticas para la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Zonas de Laderas

“Contar con elementos metodológicos que permitan la valoración rápida del ciclo de gestión de políticas para la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles en Zonas de Laderas”, se contó con el trabajo realizado por el Grupo 3, a partir de una propuesta elaborada por la Consultora Regional.

El Objetivo

- d. Derivar las necesidades institucionales para fortalecer las capacidades en materia de gestión de políticas para la ADRS en la región.

Se trabajó de manera parcial, consiguiéndose una discusión de plenaria durante el segundo día del evento. En primer lugar, existe consenso sobre el hecho de que las laderas y su importancia socio-económica, o el conocimiento sobre la situación de marginalización, es muy poco conocida en los países de la región. Hace falta estudios concretos que resalten la importancia de las laderas para la economía nacional. En segundo lugar, también se alcanzó consenso sobre el hecho que el conocimiento sobre la gestión de políticas es muy débil dentro de los funcionarios de los gobiernos encargados de la formulación de políticas. Aquí yace la importancia del fortalecimiento institucional para el manejo de instrumentos metodológicos sobre el ciclo de la gestión de políticas, incluyendo las que afectan la ADRS-L. En este sentido, el trabajo realizado por el Grupo 3 es de gran valor para los representantes de instituciones de los gobiernos encargadas de la formulación e implementación de políticas.

El Objetivo

- e. Listar las actividades que darán seguimiento al nivel nacional, a partir de los hallazgos en los estudios sobre políticas que afectan la ADRS-L

Se trabajó también de manera más general, lográndose resultados parciales. Los participantes brindaron algunas recomendaciones sobre acciones que se recomienda seguir en el futuro. Algunas de ellas de orientación general y otras dirigidas de manera más específicas para el PASOLAC y el SICA.

Aunque el Objetivo

- f. Intentar conformar una red de intercambio de información y experiencias en materia de políticas para la ADRS-L.

No se logró de manera más explícita. Ahora contamos con un listado de representantes de instituciones que trabajan en la formulación de políticas públicas que afectan la ADRS-L, y se espera que haya habido interacción entre los participantes (Anexo 2). En el futuro, se debe provocar un segundo encuentro con similares objetivos para profundizar en los aspectos metodológicos de la valoración de políticas.

Aporte metodológico a la Valoración de Políticas. Fase de Formulación

Fase de Formulación. Sub fase de Identificación del Problema y Agenda Pública		
Proceso Político	VARIABLES	i) Enfoque (top-down, bottom-up; ii) compromiso de sociedad civil
	Instrumentos	i) y ii) Entrevistas, Análisis de la frecuencia y profundidad de la participación de actores iii) Lectura y análisis de documentos clave, análisis de contenido de medios de comunicación
Procesos Participativos	VARIABLES	Vinculación elementos científico-técnicos con metodologías participativas; Mecanismo de consulta o participación de familias rurales; capacidad propositiva de las organizaciones
	Instrumentos	i) Entrevistas a formuladores; ii) Análisis de contenido y metodología de informes, estudios, talleres y presentaciones sobre el diagnóstico de actores de la sociedad civil.
	VARIABLES	i) Análisis causal de la problemática;
Proced. Técnicos	Instrumentos	i) Existencia y calidad del análisis de la causalidad al nivel micro, meso y macro; ii) Definición del problema desde la gente (centrado en las personas); iii) Análisis de la capacidad institucional; iii) Rol de los actores y coordinación entre ellos; vi) Análisis y valoración de los mecanismos nacionales, sectoriales, departamentales y locales de coordinación interinstitucionales: las comisiones nacionales, sectoriales, gabinetes, CDD, CDM, etc.
Recursos Financieros	VARIABLES	Análisis del gasto público
	Instrumentos	Estructura % de los costos en cada una de las fases de formulación de la política

Fase de Formulación. Sub fase de Análisis de Escenarios Alternativos		
Proceso Político	Variables Instrumentos	
Procesos Participativos	Variables Instrumentos	i) Entrevistas a formuladores; ii) Análisis de contenido y metodología de las propuestas de política de actores de la sociedad civil.
Proced. Técnicos	Variables Instrumentos	iii) Convergencia, complementariedad, consenso de enfoques, concordancia entre políticas, coordinación inter institucional; iv) Análisis comparado de políticas existentes; v) Mención de los instrumentos, internacionales, regionales y nacionales, y su concreción al nivel departamental y local
Recursos Financieros	Variables Instrumentos	Evaluaciones financieras; Relación costos de transacción con fondos de inversión directa; relación entre los costos administrativos y los fondos de inversión; relación entre fondos nacionales y fondos de cooperación internacional
Fase de Formulación. Sub fase de Aprobación (Asamblea Nacional, Ejecutivo)		
Proceso Político	Variables Instrumentos	i) Ruta crítica de negociación y aprobación del presupuesto; ii) Grado de consenso entre fuerzas políticas i) Entrevista o análisis cronológico del proceso en cada institución o instancia clave; votaciones en asamblea;
Procesos Participativos	Variables Instrumentos	Efectividad de incidencia en política de actores de sociedad civil Grado de satisfacción de actores de sociedad civil sobre la oficialización de sus propuestas incluidas en la política formulada.
Proced. Técnicos	Variables Instrumentos	
Recursos Financieros	Variables Instrumentos	Rubros presupuestarios del Presupuesto de la República aprobado dirigidos a la implementación de la política Análisis del Presupuesto de la República
Fase de Formulación. Sub fase de Difusión		
Proceso Político	Variables Instrumentos	Conocimiento de las políticas por parte de: las instituciones, la población, Entrevistas, encuestas, talleres

Instrumentos Metodológicos utilizados: Boleta y Guía



Proyecto para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles en regiones de montaña

1. Marco de políticas

Por favor, llene las siguientes casillas de este cuadro:

No.	Nombre las políticas que conoce hacia productoras/es de laderas	Valore su implementación		Valore sus efectos	
		Sin implementar	En proceso	Positivos	Negativos
1.1					
1.2					
1.3					
1.4					
1.5					
1.6					
1.7					

2. Marco Institucional

Mencione las principales instituciones públicas y el aporte que han brindado a la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en su municipio y en los departamentos de Jinotega y Nueva Segovia

No.	Institución	Tipo de apoyo	Valoración
2.1			
2.2			
2.3			
2.4			

Mencione las principales organizaciones no gubernamentales y el aporte que han brindado a la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en su municipio y en los departamentos de Jinotega y Nueva Segovia

No.	Organización	Tipo de apoyo	Valoración
2.6			
2.7			
2.8			
2.9			
2.10			

Participación de los interesados en la toma de decisiones y en la asociación

¿Qué mecanismos existen para que las partes interesadas participen en la gestión de políticas de ADRS?

¿Qué modalidades de consulta regular se han utilizado para hacer participar a los diferentes interesados de todos los sectores y niveles?

¿Qué sistemas de comunicación e información están utilizándose para informar y crear conciencia sobre el desarrollo sostenible?

¿Qué alianzas han establecido las partes interesadas en los diferentes niveles? Menciónelos y valórellos, por favor

Municipal

Departamental

Sectorial

Nacional

Guía de trabajo grupal en Talleres: Valoración de las políticas de ADRS

De la lista de políticas compiladas, clasifique cuáles son políticas y cuáles son instrumentos de políticas

¿Qué instrumentos y otro tipo de acciones le falta a las políticas para que se operacionalicen y sean positivos sus efectos sobre las condiciones de vida de la población?

1. Qué otras políticas faltan?
2. Qué otras acciones faltan para que se mejore la gestión de las políticas?
3. ¿Cómo mejorar el rol e involucramiento de las instituciones, organizaciones

ANEXO 4

Lista de personas entrevistadas en cada país

Costa Rica

No.	Nombre	Cargo e Institución
1	Alan Bojanic	Representante FAO Costa Rica
2	Octavio Ramírez	Oficial de Programa FAO
3	Carlos Vargas	Director Gestión Ambiental AYA
4	Maria Elena Orozco	Departamento Estudios Económico SEPSA
5	Maria del Carmen Orozco	Directora de Planificación Institucional MINAE
6	Rocío Aguilar	Programa de Desarrollo Rural MAG
7	Carlos Luis Vásquez	Subdirector SEPSA
8	Rodolfo Lizano	Director de Planificación ICT
9	Julio Guzmán	Consultor ICT
10	Esmeralda Arce	Presidenta ASEPSA
11	Jorge Mario Rodríguez	Director Ejecutivo FONAFIFO
12	Guillermo Flores	Director MAG Cartago
13	Milagros Saborío	Especialista Desarrollo Rural IICA
14	Byron Miranda	Especialista Desarrollo Rural IICA
15	William Murillo	Dirección de Planificación SENARA
16	Patricia Quiros	Especialista SENARA
17	Alexis Vasquez	Director Ejecutivo INTA
18	Wilson Campos	Mesa Campesina
19	Jorge León	Especialista Desarrollo Rural RUTA
20	Hilda Mora	Presidenta Mesa Campesina
21	Jorge Mora	Exrector UNA
22	Gilbert Canet Brenes	Gerente Manejo de Recursos Naturales MINAE
23	Nils Solorzano	Asesor FAO - MAG
24	Orlando Cubillo	Director Regional MAG Puriscal
25	Roberto Azofeifa	Responsable Agricultura Conservacionista MAG
26	Giovanni Masis	Presidente Corporación Hortícola Nacional
27	Rafael Amador	Director Agrícola Corporación Hortícola Nacional

Nicaragua

No.	Nombre	Cargo e Institución
1	Alvaro Fiallos	Presidente UNAG
2	Noel Pallais Checa	Director Ejecutivo, INTA
3	Sergio Narváez	Junta Directiva INTA
4	Danilo Montalván	Asesor INTA
5	Alejandro Sequeira	Director Cuenas, INTA
6	Hiparco Loásiga	Sub Gerente Investigación Económica, BCN
7	Clifford Ramírez	Coordinador Actividades Agropecuarias BCN
8	Miguel Medina Fonseca	Jefe Departamento Cuentas Nacionales, BCN
9	Antonio Brenes	Investigador, BCN
10	Antonio Belli	Secretario Ejecutivo, CONADES
11	José Luis Velásquez	Secretario Ejecutivo, CONPES
12	Jorge Rodríguez	Director Planificación Estratégica Territorial MAGFOR
13	Margarita Cajina	Oficial CONCAFE
14	Augusto Flores	Responsable Unidad de Gestión Ambiental, IDR
15	Indalecio Rodríguez	Director Ejecutivo INAFOR
16	Guerda Barreto	Especialista Agroambiental, SECEP
17	Yuri Marín	Investigador, NITLAPAN
18	Marina Stadthagen	Directora Oficina Desarrollo Limpio, MARENA

ANEXO 5

Listado de participantes en los talleres nacionales

Nicaragua

No. Nombre y Apellidos	Organismo/Institución	Cargo	Teléfono	Correo electrónico
1 Audelí Francisca Rodríguez	Alcaldía-Jinotega	Asistente Secretaría Ambiental	782 - 2598	alcaldia@ibw.com.ni
2 Daniel Martínez Arguello	FOMEVIDA-IDR	Coordinador de Campo	512 - 0350	-
3 Ernestina Amador Mora	INATEC	Especialista Formación Prof.	854 - 0450	ernestina@inatec.edu.ni
4 Mario A. Delgado Sosa	INAFOR-Estelí	Delegado Municipal	713 - 7464	-
5 Gilberto Zeledón	INTA-Jinotega	Jefe de Agencia	782 - 2128	alcaldia@ibw.com.ni
6 Manuel Muñoz	IDR-Las Segovias	Planificación	713 - 2962	mmunozaleman@yahoo.com
7 Jorge Iván Vásquez	PCAC-UNAG	Equipo Nacional	250 - 2938	jorgeivanvs@yahoo.com
8 Ajejandro Sequeira	INTA	Coordinador Extensión	278 - 2280	asequeira@inta.gob.ni
9 Martha González	CUCULMECA	Resp. Programa Educ. Amb.	782 - 3578	cuculmecca@ibw.com.ni
10 Indalecio Rodríguez	INAFOR	Director	233 - 0121	-
11 René M. Escoto	MAGFOR	Asesor	276 - 0200	rescoto@cablenet.com.ni
12 Hugo Salvador Núñez	Pueblo Indígena Mozonte	Técnico	896 - 2169	-
13 Emilio López M.	UNAG-PCAC	Vice - Presidente	732 - 2773	-
14 Leonel López	Comité Desarrollo Deptal	Secretario-Nueva Segovia	732 - 2357	-
15 Amy Rocha	CONADES	Consultora Territorial	270 -4605	-
16 Antonio Belli	CONADES	Director Ejecutivo	278 - 6010	-
17 Miguel Obando Espinoza	PASOLAC	Coordinador Nicaragua	277 - 0451	-

Costa Rica

No. Nombre y Apellidos	Organismo/Institución	Cargo	Teléfono	Correo electrónico
1 Luis Carlos Vargas Fallas	AyA	Director Ambiental	223-1316	cavargas@aya.go.cr
2 Patricia Quirós Quirós	SENARA	Oficina de Planificación	257-9733	pquirós@senara.go.cr
3 Alexis Méndez Quirós	SINAC	Gerencia Manejo	283-8004	alexis.mendez@sinac.go.cr
4 María Elena Orozco Vílchez	SEPSA	Agenda Coop. Sector Agrop. MINAE	231-2506	eorozco@infoagro.go.cr
5 Ma. del Carmen Orozco Ch.	MINAE	Directora Planificación	257-0942	morozco@minae.go.cr
6 Renato Jiménez Zúñiga	INTA	Jefe Dpto. Servicios Técnicos	296-2586	renatojimenez@costarricense.cr
7 Roberto Azofeifa R.	MAG	Jefe Dpto. Agric. Cons.	231-6329	razof@mag.go.cr
8 Ronald Arias R.	ACEPESA	Consultor	280-6327	rarias@acepesa.org
9 Esmeralda Arce	ACEPESA	Presidenta	280-6327	earce@acepesa.org
10 Hilda Mora Salas	Mesa Nal. Campesina	Presidenta	258-0390	mesanac@racsa.co.cr
11 Enrique Fallas S.	Mesa Nal. Campesina	Junta Directiva	258-0390	mesanac@racsa.co.cr
12 Rafael Salazar Murillo	MNC- UPAP	Dirigente	416-4967	-
13 Jorge León	RUTA	Consultor	255-4011	jleon@ruta.org
14 Carmen Eugenia Morales	RUTA	Enlace FIDA/RUTA	255-4011	cmorales@ruta.org
15 Milagro Saborío R.	IICA	Desarrollo Rural	216-0222	milagro.saborio@iica.int
16 Nils Solórzano Villareal	FAO - MAG	Enlace Técnico	220-0511	nsolorzano@faocr.org
17 Guillermo Flores Marchena	MAG Cartago	Director Regional	552-6960	gflores@racsa.co.cr