



Proyecto para la agricultura y el desarrollo rural sostenible en regiones de montaña (SARD-M)

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

**Evaluación de las políticas de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en zonas de laderas:
El caso de América Central**

Resumen

**Managua, Nicaragua
Diciembre del 2005**

CONTACTO

▲ **Coordinador Regional**

Contacto: Manuel A. Martínez

Dirección:
PASOLAC - INTERCOOPERATION
Apartado Postal No.3202
Tegucigalpa, Honduras, C.A.

Tlf: (+504) 239-8831 / 239-3501

Fax: (+504) 239-3505

E-mail: mmartinez@cablecolor.hn

Sitio Web: www.pasolac.org.ni

▲ **Equipo ADRS-M**

Contacto: Takashi Takahatake

Dirección:
Departamento de Desarrollo Sostenible
Organización de las Naciones Unidas para
la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla 00153 Roma, Italia

Tlf: (+39) 06 570-56246

Fax: (+39) 06 570-53250

E-mail: takashi.takahatake@fao.org

Sitio Web: www.fao.org/sard/sard-m

Índice

	<i>Páginas</i>
Introducción	3
I. Marco Conceptual y Metodológico	4
1.1 Objetivos del Estudio	4
1.2 Principales instrumentos de política y procesos para ADRS	4
1.3 Proceso metodológico para la realización del estudio	5
II. América Central: potencialidades y marginalidades de sus zonas de laderas	8
2.1 Las potencialidades de las laderas	9
2.2 La marginalidad de la población rural de las laderas	10
2.3 Sugerencias para visualizar las potencialidades de las laderas	12
III. Lecciones Aprendidas y Sugerencias	13
A. Sobre las laderas en general	13
B. Sobre la aplicación del concepto de ADRS	13
C. Sobre el nivel de conocimiento de las Políticas de ADRS	13
D. Sobre los procesos políticos	14
E. Sobre los procesos participativos	14
F. Sobre los procedimientos técnicos	15
G. Sobre la movilización de recursos	16
IV. Hallazgos de Nicaragua	17
4.1 Breve caracterización del país	17
4.2 ¿Qué políticas se compilaron en Nicaragua para la Antología?	18
4.3 Evaluación de las políticas	18
V. Hallazgos de Costa Rica	26
5.1 Breve Caracterización del país	26
5.2 ¿Qué políticas se compilaron en Costa Rica para la Antología?	26
5.3 La evaluación de las políticas	26
VI. Evaluación de Políticas ADRS-M en Guatemala, El Salvador y Honduras	33
6.1 Identificación de las principales políticas de ADRS-M	33
6.2 Evaluación de las políticas y su ciclo de gestión	34
6.3 Similitudes y diferencias entre los países	34
6.4 Sugerencias para mejorar el ciclo de gestión de políticas de ADRS-M	35
Anexo 1: Procesos en la gestión de políticas	36
Anexo 2: Proceso metodológico para la realización del estudio	38

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) mediante un convenio de cooperación han realizado un estudio de evaluar las fortalezas y debilidades de las políticas que pueden afectar la agricultura y el desarrollo rural sostenible en zonas de laderas de América Central, teniendo como países principales de estudio Costa Rica y Nicaragua. El resto de países de la región fueron evaluados de forma indirecta y general, por medio de las respuestas a guías de trabajo con funcionarios públicos y privados participantes en un Taller Regional desarrollado en Managua el 16-17 de noviembre del 2005 en el marco del Estudio.

Por las características específicas de las zonas montañosas, la evaluación realizada busca contribuir a entender mejor la modalidad de aplicación del marco de la ADRS en estas regiones, examinando los tipos y conjuntos de políticas, instituciones y procesos de formulación, ejecución y evaluación que son importantes para lograr la ADRS en zonas de montaña y prestando atención a las ventajas comparativas y a disminuir las limitantes de las montañas para promover el desarrollo sostenible.

El estudio es un importante aporte del proyecto ADRS-M en América Central y permite orientar futuras investigaciones y alimentar los procesos generadores de políticas que se relacionan con las zonas de montañas. También ha contribuido a verificar un enfoque conceptual y metodológico inicial para abordar la importancia y limitantes de las montañas en el marco de las políticas de ADRS.

I. Marco Conceptual y Metodológico

Acorde con el documento conceptual y metodológico preparado por el Proyecto para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenible en Regiones de Montaña o Laderas¹, en adelante ADRS-M, 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 de América Central, dando énfasis a un estudio de terreno sobre las políticas que afectan la ADRS-M en Nicaragua y Costa Rica.

Las zonas de montañas, conocidas 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 y aprovechadas.

Así mismo, poseen una gran diversidad geofísica, económica, social, cultural y de constitución institucional, que influye en las limitaciones, diferencias, actitudes y métodos de gestión de los bienes colectivos y los recursos de las comunidades. Por tanto persisten características de: Falta de medios e infraestructura de comunicación y red vial; suelos con mayor fragilidad y propensión a la degradación por erosión; altos niveles de marginalidad y bajos niveles de productividad y generación de empleos e ingresos, lo que contrasta con 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 rural sostenible se convirtió en un desafío para las instituciones públicas y organizaciones que facilitan el desarrollo en esas zonas, ya que significó entrar en el aprendizaje de cómo se aplica 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 y pilares ambientales, sociales y económicos, buscando la equidad intergeneracional, la participación ciudadana y un enfoque hacia las/os más pobres.²

1.1 Objetivos del Estudio

- Construir de forma inicial un marco metodológico para la evaluación de las políticas de agricultura³ y desarrollo rural sostenible en regiones de montañas
- Evaluación de las fortalezas y debilidades de las políticas hacia las laderas de América Central – a partir de una investigación en los niveles nacionales de Costa Rica y Nicaragua.

1.2 Principales instrumentos de política y procesos para ADRS

Acorde con el concepto de sostenibilidad, implícito en la ADRS, durante el estudio se planteó considerar el análisis de las siguientes políticas:

¹ Laderas, definición usada como sinónimo de montañas. Que significa tierras con pendientes u onduladas.

² Adaptado de Munasinghe y Cruz, 1995, Pág. 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."

1. **Políticas económicas y sociales de carácter general:** influyen en el crecimiento económico global, comercio, el nivel de precios, empleo, la inversión pública y privada, las 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 calidad de los alimentos.
3. **Políticas relacionadas con los mercados:** se basan en el establecimiento de instituciones y normas de mercado, y la delimitación de los derechos de propiedad.
4. **Políticas encaminadas a establecer procesos democráticos y participativos:** Se promueve 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.

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. Otro objetivo es que los diferentes actores hagan de manera participativa una evaluación de los procesos en la gestión de dichas políticas, considerando procesos y características que han sido definidos así: procesos políticos, procesos participativos, procedimientos técnicos, movilización de recursos financieros (anexo 1).

1.3 Proceso metodológico para la realización del estudio

El trabajo fue un proceso dinámico de validar algunas herramientas y de conocer otras a través de búsquedas en diferentes páginas Web. La metodología empleada, acorde con uno de los elementos intrínsecos de la ADRS fue eminentemente participativa, en tanto involucró de manera directa a:

- Funcionarios/os públicos involucrados 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 básicos, turismo, etc. de todos los países de América Central
- Alcaldes y funcionarios/os de los gobiernos municipales
- Representantes de asociaciones, cooperativas, gremios de productoras/es, artesanas, 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
- Funcionarios/os de agencias y programas de cooperación internacional: FAO, COSUDE y PASOLAC
- 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 al borrador de la Guía Metodológica de FAO, y otras diseñadas por la consultora principal. Se adoptó el siguiente proceso metodológico (anexo 2):

1.3.1 Recolección de Material de Base

En esta fase se recabó información clave, tanto a nivel documental, como de las percepciones y evaluaciones sobre las políticas de ADRS, que a través de entrevistas, brindaron una serie de personas estrechamente relacionadas con el tema. Los pasos que se siguieron fueron: sesiones preliminares de trabajo con expertas y expertos, entrevistas individuales, elaboración de antología de políticas.

1.3.2 Talleres Departamentales/Regionales y Nacionales en zonas de laderas

a. Desarrollo de Talleres

Con el objetivo de evaluar 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 Nicaragua se realizaron dos talleres departamentales: uno en Jinotega (25 participantes) y otro en Ocotal Nueva Segovia (40 participantes). 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.

Se desarrollaron cuatro talleres en Costa Rica: 3 con productoras/es, ONGs y funcionarias/os gubernamentales del sector agropecuario de la Región Central Oriental de Cartago (dos talleres con la participación de 22 personas) y en la Región Central Sur, Puriscal (un taller con 27 personas). En el Salón de ex-ministros del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se desarrolló un Taller Nacional con 18 participantes.

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-M, el estado de gestión en que se encuentran, la evaluación sobre las mismas, la identificación de las instituciones y organismos no gubernamentales que apoyan la implementación de las mismas, y la evaluación 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 evaluación objeto de estudio.

c. Documentación de los resultados de los Talleres en cada país

1.3.3 Realización de Taller Regional

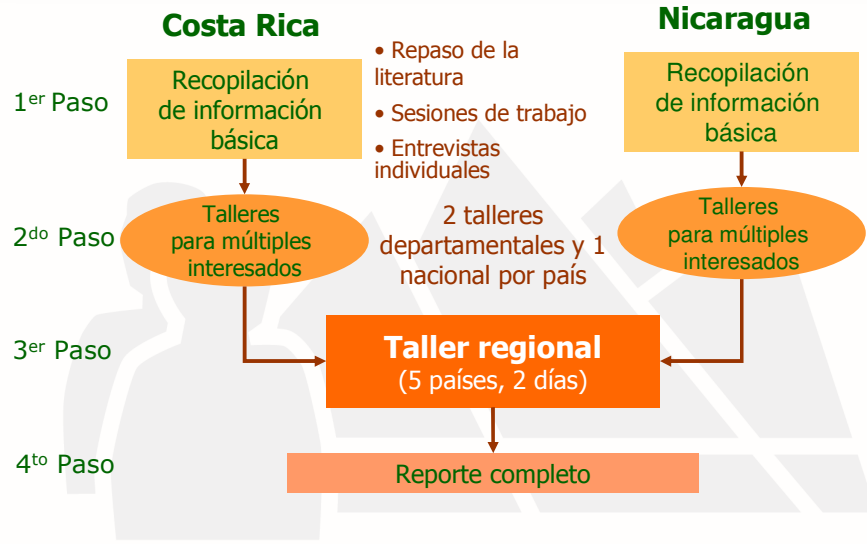
Para ampliar la opinión sobre la gestión de políticas de ADRS-M en otros países de América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras) y presentar los hallazgos de Nicaragua y Costa Rica, se desarrolló un taller regional con la participación de 29 funcionarias/os públicos de las instituciones relevantes del sector agropecuario y ambiental.

1.3.4 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, y de incrementar el acervo instrumental sobre metodologías y técnicas de evaluación en apoyo para la construcción metodológica, se elaboraron diferentes productos en el marco de este estudio: CD interactivo, documento final de evaluación.



Enfoque para la Evaluación de Políticas en América Central



II. América Central: potencialidades y marginalidades de sus zonas de laderas

América Central, integrada por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá se ubica entre América del Norte y América del Sur. Se caracteriza por su gran biodiversidad e importantes refugios 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 hectáreas de manglares, 1,600 Km. de arrecifes coralinos y unos 237,000 km² de plataforma continental. (CCAD, 1998).

El territorio Centroamericano lo conforma en gran parte altas montañas, ríos y volcanes. Su geografía se predispone a las amenazas naturales: huracanes, terremotos, inundaciones, sequías, deslaves, erupciones volcánicas, entre otros. Su posición, configuración geográfica y biodiversidad, le posibilitan contar con mecanismos propios para reducir la vulnerabilidad. El clima tropical cálido le permite disponer de una riqueza hídrica superior a la de muchos países en desarrollo; los niveles de precipitación promedio anual son relativamente altos, llegando hasta los 7,500 mm en ciertas zonas.

Se estima que un 27% del territorio regional está sobreutilizado, respecto a casi un 22% subutilizado y un 51% utilizado correctamente. Entre 1990 y 1995 se perdieron 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 la sobreexplotación de los recursos, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies silvestres.

La población de la región 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 guatemalteco; 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.

La agricultura de América Central se construye hoy, sobre bases diferentes al 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.

El crecimiento de la producción agrícola en regiones con alto potencial y su impacto económico 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 generó una marcada polaridad y dicotomía entre la agricultura empresarial organizada alrededor de rubros de exportación (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 historia de América Central tiene una base agraria, escenario de disputas por el poder político por haberse constituido en el principal eje de acumulación económica. Actualmente este papel 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 anti-agrario que favorecen la importación de productos, incluyendo los de origen agropecuario; además del impulso a los procesos de industrialización de ensamble (maquilas) y la integración a las grandes cadenas de comercio mundial en el marco de la globalización. La supremacía del mercado, con políticas como desregulación, liberalización, privatización de los bienes del Estado, desarrollo de una oferta exportable, control de la inflación y el déficit público, y la promoción de la inversión extranjera, no están favoreciendo en disminuir los desequilibrios y la falta de equidad social en el sector rural.

2.1 Las potencialidades de las laderas

Durante el estudio se dio énfasis a los aspectos económicos, ambientales, energéticos y productivos. Se identificaron una gran variedad de bienes y servicios esenciales para garantizar recursos vitales para el resto de la sociedad: agua, biodiversidad, paisaje, prevención de riesgos, productos específicos y cultura, que dan lugar a una serie de ventajas comparativas y relaciones económicas y ambientales de interdependencia entre las zonas altas y las zonas bajas, que aún no han sido potenciadas.

Muchos de los recursos naturales de la región son poco apreciados en su aporte al desarrollo de los países, a pesar de que su valor y aporte económico son reconocidos en el mercado. Para cuantificarlos se requieren 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 estudios⁴ para estimarlos.

La riqueza biológica de los países está concentrada principalmente en las áreas protegidas, que generan importantes bienes y servicios ambientales. Los beneficios que se podrían derivar de un manejo adecuado de las fincas que se encuentran entre las áreas protegidas implican procesos de certificación y otros mecanismos de producción más limpia. Esto muestra la necesidad de promover un conjunto de políticas y estímulos que permitan la valorización económica e incentiven a los productores a introducir cambios en sus prácticas productivas y apostar por sistemas agrarios que favorezcan la restauración ambiental.

Las potencialidades que ofrecen las laderas al desarrollo de la región son clave para el desarrollo sostenible y se reflejan en diferentes términos:

a. 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 Tratado de Libre Comercio Centroamericano (CAFTA por sus siglas en inglés)⁵, 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 fracciones del PIB que se ubican entre 2% y 6%. 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. En Guatemala y Nicaragua, el café oscila entre 25% y 30% del valor de la producción agrícola. En Costa Rica, esta tasa de participación ha ido disminuyendo, pero representa cerca de una quinta parte del producto agrícola de la nación. En Honduras, el café

⁴ El PASOLAC y otras entidades ambientales de América Central han promovido estudios para determinar los valores económicos de diferentes bienes y servicios ambientales y demostrar cómo 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.

⁵ www.agronegocios.gob.sv/tlc/news/docs/Café.pdf.

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.

La exportación cafetalera es una de las más importantes fuentes de ingreso de divisas en la economía centroamericana. Además de ser una base relevante de valor e ingreso, la actividad cafetalera es una generadora neta de empleo en las economías de la región.

- En **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 desarrollando un nuevo nicho de turismo rural comunitario, además del turismo de aventura, ecoturismo y otras formas de turismo tradicional, que se combinan con otros productos turísticos como la arqueología y ciudades coloniales.
- Existe una oportunidad importante para la comercialización de **recursos genéticos y artesanías**.

b. Ambientales

- Las zonas de laderas son fuente de **bienes y servicios ambientales** (agua, regulación hídrica, belleza escénica, recursos genéticos, energía, etc.). La modalidad de pago por servicios ambientales hídricos cuenta con experiencias piloto en cada país de América Central, y representa una visión más integral y sostenible de la agricultura y el desarrollo rural, que debe ser masificada en el futuro.
- Las laderas albergan una alta riqueza en **biodiversidad** que brinda múltiples opciones ambientales.

c. Energéticos

- 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".

2.2 La marginalidad de la población rural de las laderas

A pesar de que las potencialidades de las laderas son diversas y rentables, la inversión económica, social y comercial y cultural en dichas zonas ha sido menor que en otras áreas geográficas, trayendo como consecuencia una serie de marginalidades en términos:

a. Económicos

- En general, las poblaciones de laderas son de bajos ingresos, o de bajo poder adquisitivo, debido las limitadas opciones de empleo
- Las oportunidades de empleo son menores que en las zonas planas o valles donde prevalece la producción de agro-exportación. La excepción es las zonas productoras de café, en donde encuentran trabajos temporales en las labores de mantenimiento de las fincas, y de manera masiva en los cortes de café.

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 deficientes o inexistentes
- Sistemas deficientes de energía eléctrica y agua potable
- Las poblaciones cuentan con pocas o ninguna vivienda, exponiendo la salud de las familias rurales.

c. Productivos

- Por sus suelos de baja fertilidad, los rendimientos son bajos y generalmente se producen cultivos de baja rentabilidad (granos básicos) o se dedican a 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 (leña)
- Ecosistemas frágiles susceptibles a la erosión de los suelos, presencia de aguas contaminadas por el procesamiento del café y otras prácticas agrícolas no sostenibles.

f. De 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, ya que las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios seleccionan lugares accesibles
- 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 para las familias con pequeñas áreas en fincas
- En algunas zonas existen problemas de acceso a la tierra, y de legalización de propiedades
- Difícil acceso a los servicios básicos como salud, educación, recreación, etc.

g. De información

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

2.3 Sugerencias para visualizar las potencialidades de las laderas

- Identificar y **visualizar las potencialidades de las laderas**, apoyando los estudios de evaluación 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 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 el establecimiento de sinergias con otras instituciones fuera del sector agropecuario y ambiental con competencia en laderas.
- **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.

III. Lecciones Aprendidas y Sugerencias

A. Sobre las laderas en general

1. La **importancia económica de las laderas** es muy alta en los países de América Central, pero la evaluación de sus potencialidades, de sus bienes y de 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 no existe una evaluación económica y reconocimiento de las potencialidades hidroeléctricas, turísticas, de bienes y servicios ambientales, forestales y de la producción agropecuaria que se oriente a la incidencia en políticas para ADRS-M.
2. Existe **ausencia de políticas específicas para las montañas** en todos los países de América Central, a pesar de ser una región con una proporción significativa de su territorio en zonas de altura. Cabe la pregunta ¿Es necesaria una política específica para montañas o incluir aspectos relevantes de las mismas en las políticas actuales y futuras que afectan la ADRS-M?

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. La formulación e implementación de políticas en el tema ambiental, y de otras de desarrollo rural, económicas, de descentralización y participación ciudadana, así como las más integrales-sostenibles son del segundo quinquenio de la década de los 90 o de la actual, **limitando así evaluar sus efectos e impactos**, ya que algunas de las instituciones apenas están empezando a hacer las adecuaciones estructurales, funcionales, programáticas y financieras para su implementación.
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 Panificación en los procesos de gestión de las políticas de desarrollo rural es muy inicial. 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 los siguientes aspectos relacionados con la agricultura y el desarrollo rural sostenible en zonas de laderas:
 - Sobre las políticas mismas formuladas y objeto de evaluación. En los talleres nacionales se entregaron resúmenes de las mismas para que los grupos las evaluaran 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; pero un mejor manejo sobre las ambientales y de descentralización y participación ciudadana. Durante el taller regional, el

resto de los países también opinaron sobre la falta de manejo de las políticas por los actores institucionales y sociales.

- Sobre los datos estadísticos y estudios sobre la situación de las familias rurales en laderas y de las potencialidades económicas que presentan los recursos naturales y la biodiversidad de las mismas, como base para hacer gestión o lobby hacia al estado y al sector privado a favor de la inversión pública y privada en dichas zonas.
- Sobre 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 de corto plazo**, lo cual se contradice con la necesidad de contar con políticas de estado a mediano y largo plazo, especialmente en agricultura y el desarrollo rural sostenible. En algunos países existen las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) como parte de las metas del Milenio (2015); En Costa Rica existe Estrategia Nacional Ambiental con un horizonte temporal de 15 años.
8. La **estabilidad política** de los países de América Central en el ciclo de gestión de políticas, cada día es un factor más reconocido, ya que las decisiones político-partidarios afectan los planes y programas gubernamentales.
9. En Nicaragua, con mayor énfasis que en Costa Rica, las **políticas económicas, fiscales, monetarias no son coherentes** con la integralidad del concepto de desarrollo sostenible. En ambos países las instituciones económicas como los Ministerios de Hacienda y Banco Central, 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. El **compromiso político** y la debida **visión estratégica** que requiere la aplicación de políticas de ADRS se ve **limitado** por: en el caso de Nicaragua, por la alta rotación de personal directivo en las instituciones del sector público agropecuario rural: 6 ministros del Ministerio Agropecuario (MAG) en el gobierno anterior y tres en el actual; tres cambios en el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), tres en el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), aunado a la alta dependencia de fondos de donantes externos 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** requieren de un mayor involucramiento y apropiación de los actores públicos y privados en las diferentes fases de gestión de las políticas; no son adecuadamente eficientes en la mayoría de los países centroamericanos, a pesar de que hay una mejor voluntad política por involucrar a los sectores de la sociedad civil. Los procesos y metodologías de consultas, 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 prevalece un enfoque "de arriba hacia abajo".

13. Los **mecanismos de coordinación y de participación** de productoras/es y de la sociedad civil con las instituciones del sector público son los comités nacionales, como el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), los Comités Municipales y más recientemente los Comités de Desarrollo Departamental. Los Comités Municipales tienen más tiempo de funcionar, pero 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 no forma 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 políticas hacen estudios de las capacidades institucionales y financieras para operar las políticas, y no se encontró evidencia de análisis de concordancia entre los ámbitos de responsabilidad entre las diferentes instituciones causando traslapes, duplicación de esfuerzos, de recursos y vacíos institucionales.
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, 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 se crean y 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 evaluación 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 mencionan la titulación de tierra, información de precios, comercialización y de infraestructura productiva (Ej. sistemas de riego, equipos, energía hidroeléctrica). En Nicaragua se evaluaron 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.
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 de esos niveles de gestión de las políticas de ADRS es similar en ambos países en términos de su falta de concretización y seguimiento.

20. La **integración conceptual de los tres pilares del desarrollo sostenible** 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. En Costa Rica, por la excesiva centralización del Estado, necesitan abrirse espacios para otros actores que no sean los institucionales y fortalecerse la consulta a la sociedad civil.
21. La **contribución metodológica** iniciada en el proceso de desarrollo de este estudio, amén de la información recopilada en la antología de políticas y sobre distintas metodologías de formulación y evaluación, 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. Existen numerosos **estudios, diagnósticos diversos, resultados de encuestas**, líneas de base de proyectos de cooperación o iniciativas gubernamentales en el sector rural, que se pueden utilizar para formular propuestas o proporcionar ayuda técnica 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 claves de coordinación, dirección, administración y control financiero oportuno. No se aprovechan 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, funcionamiento de fondos especializados de apoyo al sector ambiental y en menor escala al agropecuario, así como una larga tradición en el funcionamiento de fondos forestales y de Pago por Servicios Ambientales (PSA). 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, amén 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.

IV. Hallazgos de Nicaragua

4.1 Breve caracterización del país

El sector agropecuario y forestal de Nicaragua aporta alrededor del 18% PIB, emplea cerca del 38% de la Población Económicamente Activa (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. Sin embargo, los aumentos de la producción se lograron más por los incrementos en las áreas de siembra que por el nivel de 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. Nuevos rubros de más valor agregado están creciendo en importancia como las oleaginosas, frutas, hortalizas, cacao entre otros.

En Nicaragua existen 8.8 millones de hectáreas con vocación forestal, de éstas 5.3 millones de hectáreas tienen potencial forestal y 3.5 millones con potencial agrosilvopastoril. La deforestación anual ha disminuido al pasar de 95 mil hectáreas por año en la década de los años 70 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. El país tiene una masa boscosa productiva de 80.0 millones de metros cúbicos, y abundante tierra disponible para plantaciones maderables de crecimiento rápido.

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 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 la agricultura ante la apertura comercial y la globalización.

En Nicaragua, 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. Muy pocos países han experimentado un rápido crecimiento económico y una reducción de la pobreza que no haya sido 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. En conclusión, en Nicaragua el sector es muy importante para el desarrollo nacional; sin embargo, un estudio reciente de la CEPAL, refleja que menos del 2.5% del gasto del gobierno central es en el sector agropecuario.

Las instituciones del Sector Público Agropecuario y Rural (SPAR) de Nicaragua son:

- Ministerio Agropecuario y Forestal, MAGFOR: rector del sector agropecuario y forestal
- Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria, DGPSA
- Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, INTA
- Instituto Nacional Forestal, INAFOR
- Instituto de Desarrollo Rural, IDR

Estas instituciones, no siempre se ajustan a sus roles, generando debilidad y poca coordinación interinstitucional. Eso limita la funcionalidad, eficiencia, capacidades estratégicas y de análisis, que deben tener las 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.

Sin embargo, Nicaragua cuenta con una sociedad civil muy activa en el sector rural, que constantemente presenta nuevas iniciativas de participación local, fortalecimiento organizativo, opciones tecnológicas y metodológicas, así como en diversos enfoques y ejes de trabajo para impulsar los procesos de desarrollo en el marco de la ADRS.

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 Sector Público Agropecuario y Rural (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. Se distingue una clara 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.

4.2 ¿Qué políticas se compilaron en Nicaragua para la Antología?

La evaluación de las políticas en Nicaragua fue a partir del Plan Nacional de Desarrollo Operativo, política nacional de mayor rango en el país, que abarca además de los tres pilares planteados y el de la gobernabilidad como elemento clave del desarrollo.

La segunda política abordada 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, forestaría, acuicultura, agroindustrias y otras actividades relacionadas, teniendo como objetivo mayor el de contribuir al desarrollo del medio rural*⁶.

Además se compilaron y resumieron cuarenta y tres instrumentos más de políticas Económicas, de Desarrollo Rural, 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 evaluación.

4.3 Evaluación de las políticas

La evaluación se realizó de acuerdo a las fases generales del ciclo de gestión de políticas públicas: formulación, implementación, monitoreo y evaluación. Los ejes transversales fueron analizados de acuerdo a las evaluaciones de los procesos políticos, participativos, de procedimientos técnicos y de movilización de recursos financieros.

4.3.1 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

⁶ Gobierno de Nicaragua. PRORURAL. MAGFOR, INTA, INAFOR, IDR. Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo. Volumen I. Versión del 2 de agosto del 2005.

laderas. Por otro lado, existen políticas para rubros relevantes que se producen más en zonas de 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 (PRORURAL) 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.

Por otro lado, es notable la alta dependencia de Nicaragua de las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que intrínsecamente se contradicen. 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.

4.3.2 La fase de formulación de las políticas

Es aún reciente la 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 cristalización, - en su formulación, aprobación e implementación – podría ser uno de los factores que hace que muy pocas personas las conozcan. Otros factores como la falta de 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 las familias productoras para conocer a fondo las políticas gubernamentales y exigir su cumplimiento también influyen en esta falta de conocimiento.

Solo la Ley de Municipios es de la década de los 80. En la década de los 90 se da énfasis a las leyes de propiedad, a las ambientales (cumplimiento de acuerdos de la Cumbre de la Tierra de 1992), y destaca la Ley 290 de Organización del Estado 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 del 2005. Por tanto, la evaluación 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.

Un aspecto de investigación fue el compromiso con la ADRS a largo plazo por parte de 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 y técnicos en los niveles central y departamental, con limitadas capacidades de formulación, monitoreo y evaluación de políticas y de coordinación con las otras instituciones públicas. Se reformulan políticas por rubros y ciclos, con una visión de corto plazo. En los dos últimos años la prioridad ha sido el PRORURAL, que fue aprobado y se encuentra 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, 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, vinculación a cadenas de valor y de desarrollo local, recién se están iniciando.

Políticamente, el establecimiento de las Mesas de Coordinación fue una condicionalidad de la Cooperación Externa en la Declaración de Managua de noviembre del 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 subestimado 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 ante una estrategia nacional de desarrollo sostenible, se concentró más 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 Plan Nacional de Desarrollo Operativo, PND-O.

Los mecanismos de consulta que se han implementado en la formulación de las diferentes políticas son diversos; incluyen talleres, sesiones, foros, debates, presentaciones diversas, uso de espacios virtuales, etc. El Plan Ambiental de Nicaragua, las diferentes leyes ambientales, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, 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, se considera que la comunicación de los procesos es incompleta, porque la difusión de las políticas formuladas y/o aprobadas es muy limitada. Las modalidades de consulta regular que se han utilizado para hacer participar a los diferentes 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.

La poca comunicación se confirma con los resultados de las encuestas individuales realizadas durante el estudio, la mayoría de las opiniones versan sobre esfuerzos normativos municipales y/o de la prestación de servicios sobre técnicas de manejo sostenible de los recursos. El PND-O solamente fue mencionado dos veces. La Ley del Café y otras de índole económica como la de Equidad Fiscal, Incentivos Turísticos, etc. también son de las casi desconocidas.

El necesario equilibrio y nexos entre el enfoque vertical y participativo concretado en los 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, 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 cómo se hacen y cómo se pueden hacer las cosas; en este sentido las alcaldías pueden aportar⁷.

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.

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 efectos. 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, 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 directamente o indirectamente con la que se está 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 también ha estado ausente en la fase de formulación de las políticas. La gestión participativa de políticas públicas es un tema reciente dentro de la gestión estatal. 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 normativa pública homogénea sobre los procesos, contenidos, técnicas y herramientas de formulación de políticas públicas.

Otro aspecto que ha obstaculizado la formulación de políticas es la magnitud y modalidad de la cooperación internacional en Nicaragua (15% del Producto Interno Bruto). Se han creado unidades ejecutoras de proyectos que funcionan paralelas a las instituciones gubernamentales y tienen su propia identidad. Esto ha limitado a las instituciones gubernamentales de su carácter y autoridad institucional. Esto se ve agravado con las medidas de reducción de personal que se han implementado en el marco de los planes de ajuste estructural. 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.

4.3.3 Fase de implementación

Es concretar la gestión de políticas públicas, y es la expresión del sistema político, de la institucionalidad democrática, la autonomía estatal y la legitimación del estado frente a sus gobernados. Esta fase es muy importante, ya que en ella se resume la integralidad de las políticas de ADRS, la complementariedad, coherencia y concordancia entre los marcos normativos y de planificación. Es necesaria la coordinación entre las instituciones públicas de manera horizontal y vertical; la apropiación y participación activa de los diferentes actores, en especial, los grupos más vulnerables y las organizaciones no gubernamentales prestadoras de servicios públicos.

⁷ Opiniones vertidas por las personas participantes en la Plenaria de Devolución de los Grupos de Trabajo de evaluación de las Políticas. Taller Nacional. Estelí 23 de agosto 2005.

El compromiso de los diferentes actores con la ADRS no se refleja en el nivel local, a pesar de que se identificaron muchas acciones derivadas de políticas de manejo sostenible de suelos y aguas. Esto justifica la integralidad de las acciones que deben desarrollar de forma conjunta todas las instituciones en un territorio determinado; esta integralidad 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. El enfoque de cuencas, y la selección de instrumentos de gestión del INTA se pueden convertir en facilitadores 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.

El apoyo para la implementación de las políticas, se centra mayoritariamente en acciones de transferencia de tecnologías, entrega de material vegetativo, así como en asistencia técnica productiva que brindan las instituciones públicas en el campo directamente a las familias productoras. Ejemplos son: El Programa Libra por Libra, la transferencia de tecnologías y el apoyo a infraestructura básica productiva del IDR. Las menos mencionadas son las de financiamiento, organización y formación.

Las políticas ambientales tienen mayor concreción 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 a nivel rural.

A pesar del inicio de experiencias piloto de Pago por Servicios Ambientales Hídricos, PSA, en ciertos municipios del país, este mecanismo -que integra de manera horizontal a los productores 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 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 legales y de políticas que existen para su propio sector. La política crediticia y de desarrollo de las micro y pequeñas empresas rurales es una necesidad sentida.

Las evaluaciones sobre las instituciones y la implementación de las políticas versaron alrededor de la poca cobertura de los programas gubernamentales; falta de control de calidad y supervisión sobre las semillas, material y productos entregados a las familias; ausencia de políticas para pequeños productores. Existen políticas, pero que no siempre se implementan. Otros temas abarcan: la reducción de personal, el cierre de agencias, el poco presupuesto asignado al sector rural, la falta de preparación de los funcionarios públicos y la falta de información sobre quien debe coordinar las acciones con las organizaciones de la sociedad civil. Además, por el lado de la población, existe desconocimiento del rol que juega cada institución, lo que confunde a la ciudadanía. Las capacidades de negociación de los actores es bastante limitada; se carece de capacidad de gestión y de comportamientos más propositivos.

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 es que representa una manera de acceder a los recursos y a oportunidades que no se logran de manera individual.

Cada forma organizativa deberá responder a la realidad local, a las capacidades y oportunidades que tienen ante esta realidad.

Se identificaron una serie de ONGs, cooperativas, asociaciones de productores 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 evaluación de las acciones de las organizaciones es en general positiva, 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 por sus servicios. 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.

4.3.4 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, rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas, y de auditoría social por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Las evaluaciones 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 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 y planes institucionales que responde más a lo reportado en la ejecución del presupuesto, que al monitoreo e impacto de las políticas. Las formas asociativas constituidas por proyectos que cumplen de manera parcial 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.

4.3.5 Conclusiones de la Evaluación 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 \$ 194.31⁸; 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 Ministerio de Hacienda y el Banco Central 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 Comités de Desarrollo Departamental y Municipales 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 Pago por Servicios Ambientales Hídricos, 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 subestimado en el actual período de gobierno • El funcionamiento de los CDD y CDM se ha partidarizado 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
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 Políticas Públicas 	<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

⁸ GONIC. PRORURAL. Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural Productivo. Cuadro No. 6. Página 111.

Procesos	Fortalezas	Limitaciones
	<ul style="list-style-type: none"> • 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"> • 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 • Las capacidades técnicas del personal de las instituciones clave en el proceso de gestión de políticas es limitado • La definición de las responsabilidades, los recursos y el retorno o ganancia financiera de los diferentes actores públicos y privados en la gestión de políticas está ausente
Mobilización 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 costo-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 normativa 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 no ha sido aprobada aún, a pesar de tener instrumentos de gestión, como transferencias, planes, los CCD y CDD, • El sector agropecuario presenta las mayores debilidades en modernización de sus sistemas de gestión

V. Hallazgos de Costa Rica

5.1 Breve Caracterización del país

El Sector Agropecuario, durante el año 2000 aportó el 10.7% del Producto Interno Bruto (PIB), contribuyó con el 31.7 % de las exportaciones, dio empleo al 20.4% de la población y absorbió el 20.2% de la población económicamente activa (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 ocupan el segundo lugar; 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. 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 desarrollo tecnológico, muchos productos de origen agropecuario encuentran sustitutos industriales; los consumidores dedican una proporción decreciente de sus ingresos al consumo de alimentos. 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.

El Sector Agropecuario de Costa Rica está conformado por las instituciones públicas siguientes:

- Consejo Nacional de la Producción (CNP)
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
- Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica (INTA)
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Oficina Nacional de Semillas (ONS)
- Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)
- Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA)
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA).

5.2 ¿Qué políticas se compilaron en Costa Rica para la Antología?

Se incorporaron treinta documentos de política en la antología resumen, la mayoría de ellos 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.

5.3 La evaluación de las políticas

5.3.1 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 promovió diferentes fondos

para financiar algunas de las acciones contempladas en las leyes, y que eran la concreción de los compromisos regionales.

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. En el plano nacional, existen cuatro grandes instrumentos de política, que marcan el hilo conductor, estos son: el Plan Nacional de Desarrollo 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 Ministerio del Ambiente y Energía, 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 desarrollar las acciones de manera continuada, dependiendo en la voluntad del nuevo Gobierno a elegirse en febrero de 2006, de respetar 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, pero 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 y no se ha integrado el sistema bancario nacional, ni el Ministerio de Hacienda a la iniciativa, actores económicos clave en su implementación.

5.3.2 La fase de formulación de políticas

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 prioridades anuales de MIDEPLAN no corresponden en su totalidad a las necesidades institucionales.

En junio 2004 se aprobó la Agenda de Cooperación Técnica "Conservar produciendo y producir conservando" entre el Sector Agropecuario, MINAE y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) para fortalecer y optimizar el cumplimiento de sus funciones. 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
- Evaluación multifuncional de los ecosistemas.

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 lo es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Por lo tanto la gestión ambiental integral en los territorios es limitada, ya que las instituciones del sector agropecuario están más centralizadas, especialmente el MAG; las otras tienen oficinas regionales y poco personal para atender las demandas de los productores.

La participación del sector privado y la sociedad civil, como medio para promover la coherencia entre las políticas y las demandas/posiciones de las partes interesadas, y obtener de previo un amplio apoyo y compromiso, no ocupa aún un lugar preponderante en las estrategias institucionales. 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.

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. 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 partidos.

La incidencia que hacen las y los productores y sus organizaciones se realiza con 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. Por el lado de los productores, 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.

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 para mejorar los procesos de políticas para ADRS.

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 institucional 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.

Pocas políticas tienen un horizonte a largo plazo, la mayoría corresponden a los diferentes períodos de gobierno. 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., la identificación de la problemática que intentan resolver las diferentes políticas, no se ilustra de forma técnica, ni tiene

concordancia en muchos casos con las estrategias o líneas de acción definidas. Los análisis de factibilidad técnica, financiera, política, los análisis sobre derechos, responsabilidades, ingresos/beneficios económicos y la relación entre los diferentes responsables de implementar y beneficiarse de las políticas, deben ser un medio a tomar en cuenta en el futuro.

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 montos explícitos de planes, programas y/o proyectos nacionales, sectoriales y/o regionales- locales para su implementación.

5.3.3 La fase de implementación

La necesidad de participación equilibrada 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 distribuidos por todo el territorio.

Los mecanismos de participación establecidos (foros, comités, juntas, comisiones, etc.) no son funcionales, y 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.

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.

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.

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 mencionadas con mayor frecuencia: los incentivos forestales, agropecuarios y de otras medidas de reactivación, competitividad y de apoyo al sector cooperativo. La evaluación 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 descontinuado; el crédito se da a quien puede responder con garantías (no hay orientación); las prioridades en el uso de crédito son para el sector 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 de 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 RRNN es que son de cumplimiento parcial. Hay traslape y falta de coordinación con otras instituciones; hay competencias institucionales no definidas y/o no aplicadas; no hay exigencia de control de rendición de cuentas por parte de la población; no hay un conocimiento, interpretación y aplicación de las políticas de manera uniforme a lo interno de una misma institución; la sociedad civil está mal informada.

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 (Ej. sistemas de riego, equipos, energía hidroeléctrica).

Sin embargo se identificaron las siguientes limitantes: la asistencia técnica es considerada como desactualizada, sectorizada, partidarizada y con recursos financieros insuficientes; el acceso al financiamiento se considera muy "atiborrado" de 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 de ingeniería en el manejo de los sistemas de riego dejando a un lado la óptima asistencia técnica y organizativa a los productores; falta "oír" a los productores y productoras.

En políticas sociales se identificaron las de empleo, vivienda, Nueva Vida de Combate a la Pobreza, el Plan Nacional de Desarrollo, los fondos de asignaciones familiares, las políticas de educación (becas) y 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 coherencia, coordinación y complementariedad entre las políticas y las instituciones, y hay políticas insuficientes para satisfacer las necesidades básicas.

5.3.4 La fase de monitoreo y evaluación

En relación al monitoreo y evaluación no existen mecanismos institucionales; son incipientes los enfoques de rendición de cuentas con una población que exige muy poco. No hay evaluación de resultados reales; las decisiones se hacen sobre "corazonadas", no sobre hechos.

Hay muy pocos mecanismos de participación y menos de evaluación. Se resaltaron como las 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 decisión gerencial y técnica, o para el planeamiento territorial. El Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), el Sistema de Información del Sector Agropecuario Costarricense (INFOAGRO), Observatorio del Desarrollo Rural, entre otros, dan cuenta de estos esfuerzos no integrados.

5.3.5 Conclusiones de la Evaluación 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 "<i>Conservar produciendo y producir conservando</i>" Temporalidad de la Estrategia Nacional Ambiental a 15 años, iniciando la formulación de políticas de estado, y no operativas de gobierno 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 normativa 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 de rendición de cuentas por parte de la población

Procesos	Fortalezas	Limitaciones
Procedimientos Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una evaluación 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 (Ej. 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 de decisión 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
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 	

VI. Evaluación de Políticas ADRS-M en El Salvador, Guatemala y Honduras

En el taller regional del proyecto de ADRS-M realizado en Managua, Nicaragua, un grupo de funcionarios del sector público agrícola, de desarrollo rural y ambiental procuró hacer una evaluación inicial de las políticas para ADRS-M en El Salvador, Guatemala y Honduras, países donde no se logró hacer ningún trabajo en el terreno directo como en Nicaragua y Costa Rica. Los resultados se presentan a continuación en un cuadro completo de la situación en la región.

En el Taller Regional realizado en Managua, Nicaragua se contó con la participación de un grupo de funcionarios del sector público agropecuario, desarrollo rural y ambiental de El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin embargo, se utilizaron instrumentos similares para poder tener una visión más completa de los diferentes países de la región.

6.1 Identificación de las principales políticas de ADRS-M

Mediante una guía de preguntas para ser analizadas en grupo, se pretendió conocer las principales políticas de ADRS de los tres países y la evaluación de las personas participantes sobre las mismas:

Políticas de ADRS de El Salvador, Guatemala 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 América Central Ley del Instituto Hondureño del Café Ley de Modernización Agrícola Ley de Reactivación Agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> Política Gubernamental Hídrica Ley de Minería e Hidrocarburos 	<p>De manera general, el MAG lanzó a inicios del 2004 la Política de Reconversión Agroindustrial de El Salvador, que se está implementando.</p> <p>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, y su aprobación y implementación deberían seguir.</p> <p>Actualmente existen Proyectos con incidencia en zonas de laderas (i.e. Programa Ambiental de El Salvador).</p>
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 	
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 	

Tipo de Política	Honduras	Guatemala	El Salvador
Manejo de los Recursos Naturales (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 	

6.2 Evaluación de las políticas y su ciclo de gestión

En el caso de Honduras, en el análisis se observó una alta participación de los actores implicados en la formulación de la Política del Estado del Sector Agroalimentario y Medio Rural, la Ley de Instituto Hondureño del Café, el Programa Nacional Forestal y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En las demás políticas o leyes, 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.

Por lo general, 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 circunstanciales o intereses particulares de grupos de presión o de poder económico.

En El Salvador, respecto a la Política de Agricultura Sostenible en Laderas, hubo una evaluación positiva y buenas expectativas por parte de actores rurales claves en el proceso de formulación de la política de laderas del MAG. Se ha consultado a una serie de instituciones que trabajan en agricultura de laderas. Todavía son incipientes las iniciativas encaminadas a la gestión territorial en función de lo rural.

Los Mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas son débiles o inexistentes en las políticas mencionadas en los diferentes países.

6.3 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 en 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 entre las mismas, inclusive entre las distintas instituciones responsables de su implementación
- Para la buena gestión de las políticas públicas, incluidas las políticas de ADRS-M, 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-M y con elementos interesantes de gestión del ciclo de las políticas, incluyendo seguimiento y evaluación.

6.4 Sugerencias para mejorar el ciclo de gestión de políticas de ADRS-M

El Salvador

- Fortalecer las capacidades técnicas para la formulación de políticas ADRS-M.
- Divulgar estas iniciativas al nivel de los tomadores de decisión.
- 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.
- Difundir ampliamente 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.

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.
- Hacer un análisis de leyes y políticas y sus efectos positivos/negativos.
- Crear asociatividad local, departamental, y nacional de gremios o instancias con intereses comunes.

Procesos en la gestión de políticas

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, 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: evaluar cuales 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 consultas con las/os participantes locales: el análisis de datos básicos, la evaluación estadística, la proyección económica, etc. no proporcionan, por sí solas, toda la información necesaria y útil. Todas las cuestiones clave deben someterse a 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"⁹. 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 Descentralización, mecanismo eficaz para promover la convergencia de los marcos de planificación, implica instituciones locales fuertes, información accesible, 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

⁹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones, UNDESA.

cumplimiento de los plazos. Definir 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.

Proceso metodológico para la realización del estudio

El trabajo fue un proceso dinámico de validar algunas herramientas y de conocer otras a través de búsquedas en diferentes páginas Web. La metodología empleada, acorde con uno de los elementos intrínsecos de la ADRS, fue eminentemente participativa, en tanto involucró de manera directa a:

- Funcionarias/os públicos involucrados 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 básicos, turismo, etc. de todos los países de América Central.
- Alcaldes y funcionarias/os de los gobiernos municipales
- Representantes de asociaciones, cooperativas, gremios de productoras/es, artesanas, 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 y PASOLAC
- 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 a la Guía del documento de FAO, y otras diseñadas por la Consultora Principal; se adoptó el siguiente proceso metodológico:

1.3.1 Recolección de Material de Base

En esta fase se recabó información clave, tanto a nivel documental, como de las percepciones y evaluaciones sobre las políticas de 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 con personas clave de FAO, de instituciones públicas y de la cooperación internacional con el objetivo de presentar el estudio, definir de manera conjunta qué política podría servir como "punto de entrada" al estudio; obtener nombres y documentación relevante sobre políticas ADRS, conocer 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.

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 16 personas en Nicaragua y 21 personas en Costa Rica.

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

c) Elaboración de una 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 relacionados 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.

1.3.2 Talleres Departamentales/Regionales y Nacionales en zonas de laderas

a) Desarrollo de Talleres

Con el objetivo de evaluar 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.

Se desarrollaron cuatro talleres en Costa Rica: 3 con productoras/es, ONGs y funcionarias/os gubernamentales del sector agropecuario de la Región Central Oriental de Cartago (dos talleres con la participación de 22 personas) y en la Región Central Sur, Puriscal (un taller con 27 personas). En el Salón de exministros del MAG, se desarrolló un Taller Nacional con 18 participantes.

b) Aplicación y procesamiento de Encuestas Individuales a funcionarios claves

Con el objetivo de obtener información sobre el nivel de conocimiento acerca de las políticas de ADRS-M, el estado de gestión en que se encuentran, la evaluación sobre las mismas, la identificación de las instituciones y organismos no gubernamentales que apoyan la implementación de las mismas, y la evaluación 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 evaluación 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 de los trabajos de grupo, plenarios, y el procesamiento inicial de las encuestas individuales llenadas por las personas participantes.

Las memorias recogen el análisis y evaluaciones 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 de este estudio.

1.3.3 Realización de Taller Regional

Para ampliar la opinión sobre la gestión de políticas de ADRS-M en el resto de países de América Central (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 relevantes del sector agropecuario y ambiental. Ver informe del Taller Regional: 16-17 de noviembre, 2005, Managua, Nicaragua.

1.3.4 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, y a incrementar el acervo instrumental sobre metodologías y técnicas de evaluación en apoyo para la construcción metodológica, se elaboraron diferentes productos en el marco de este estudio:

a) CD interactivo

Se diseñaron tres CD interactivos que contienen:

- 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
- El Estudio completo para SARD-M en América Central

b) Documento Final de Evaluación

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