

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**LA CONTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN EL NUEVO MARCO DEL
ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL
EN LOS CANTONES DE UPALA, LOS CHILES Y
GUATUSO. PERIODO 2002-2012**

J. Alexander Barquero Rodríguez
Marcelo Valverde Morales

Proyecto de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en
Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la
Cooperación Internacional

Heredia
Julio 2015

**LA CONTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN EL NUEVO MARCO DEL
ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL
EN LOS CANTONES DE UPALA, LOS CHILES Y
GUATUSO. PERIODO 2002-2012**

J. Alexander Barquero Rodríguez

Marcelo Valverde Morales

No adjuntar

Proyecto de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en
Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la
Cooperación Internacional

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR

Richard Maradiega
Decano
Facultad de Ciencias Sociales

Juan Carlos Méndez
Escuela Relaciones Internacionales

MSc. Flor Sánchez Orozco
Asesora Académica

MSc. Patricia Vargas
Lectora

Luis Diego Salas
Lector

Bachiller J. Alexander Barquero R.
Sustentante

Bachiller Marcelo Valverde M.
Sustentante

DEDICATORIA

A mi familia;

A mis padres por su sabio consejo, por su apoyo incondicional desde que decidí poner mi primer pie en la academia, por regalarme la educación y tantas experiencias gratas de vida, por apoyarme cada vez que he decidido emprender un nuevo proyecto, por todo su esfuerzo y sacrificios para hacerme llegar donde he llegado, una y mil veces gracias.

A mi hermano por la motivación, por todas esas pequeñas cuotas de apoyo para levantarme en los momentos difíciles, por la palabra exacta en el momento perfecto. Gracias por siempre estar ahí.

Alex

A mi mamá, a mi hermana y a mi hermano;

Por confiar en mí siempre, por ayudarme con total amor y desprendimiento, a ustedes les dedico este trabajo, y les prometo con amor, mucho más trabajo y esfuerzo cada día de mi vida, para que lleguen a sentirse orgullosos de mí, así como yo me siento orgulloso de ustedes.

Marcelo

¡Hasta la victoria siempre...!

AGRADECIMIENTOS

A nuestra tutora Flor Sánchez Orozco, por todo su apoyo y colaboración desinteresada desde el inicio del proyecto hasta su conclusión. Gracias por tanta consistencia en sus correcciones y sugerencias, y por todas las tardes de domingo que nos regaló para la respectiva retroalimentación del proyecto. Le ofrecemos siempre nuestra amistad, muchas gracias.

A Patricia Vargas por su anuencia a colaborar con el proyecto y por recibirnos de forma tan profesional en el IICA. Los aportes prácticos recibidos en el IICA fueron muy enriquecedores.

A Luis Diego Salas por sus aportes metodológicos y apoyo durante el proceso de defensa del proyecto investigativo.

LISTA DE ACRÓNIMOS

- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- BCIE:** Banco Centro Americano de Integración Económica
- CRDR:** Consejo Regional de Desarrollo Rural
- CTDR:** Consejo Territorial de Desarrollo Rural
- DRT:** Desarrollo Rural Territorial
- ECADERT:** Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
- ETDR:** Enfoque Territorial de Desarrollo Rural
- IDA:** Instituto de Desarrollo Agrario
- IDH:** Índice de Desarrollo Humano
- IEN:** Informe Estado de la Nación
- IICA:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- INDER:** Instituto Nacional de Desarrollo Rural
- MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería
- MCICFN:** Mapeo de la Cooperación Internacional en los Cantones Fronterizos de Costa Rica con Nicaragua
- MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación y Política Económica
- PAE:** Plan de Acción Especial
- PADCFN:** Plan de Abordaje Integral para el Desarrollo del Cordón Fronterizo Norte
- PND:** Plan Nacional de Desarrollo
- PTDR:** Plan Territorial de Desarrollo Rural
- PRDR:** Plan Regional de Desarrollo Rural
- PRM:** País de Renta Media
- RHN:** Region Huetar Norte
- SICA:** Sistema de Integración Centroamericano

TABLA DE CONTENIDO

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR	iv
AGRADECIMIENTOS.....	vi
DEDICATORIA	vi
LISTA DE ACRÓNIMOS	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
A. JUSTIFICACIÓN.....	3
B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
C. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	8
Objetivo general:	8
Objetivos específicos:.....	8
D. ESTADO DE LA CUESTIÓN	9
E. DISEÑO METODOLOGICO	15
CAPITULO I.....	19
MARCO TEÓRICO: EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL COMO MODELO PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO EN ESPACIOS TERRITORIALES	19
A) MECONOMÍA DUAL – MODERNIZACIÓN (50’s – 60’s).....	21
B) PEQUEÑOS PRODUCTORES COMO AGENTES ECONÓMICOS – EFICIENTES (80’s).....	22
C) CONSENSO DE WASHINGTON (80’s – 90’s)	24
D) PROCESO – PARTICIPACIÓN Y EMPODERAMIENTO	26
E) DESARROLLO RURAL LIGADO CON LOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLE	27
F) ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL (ETDR)	29
CAPÍTULO II.....	32
LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO Y SU INCIDENCIA EN LAS POLITICAS D E DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA.....	32
A) 1974 – 1982: AGOTAMIENTO DE LA ETAPA DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPO RTACIONES	32
B) 1982 – 1988: TRANSICIÓN HACIA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.	34
C) 1988 – 1996: AJUSTE ESTRUCTURAL	36
D) 1996 – 2012: PROFUNDIZACIÓN DE LA APERTURA Y LA LIBERALIZACIÓN.....	38
E) POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL SEGÚN LOS PLANES NACIONALES DE DESARR OLLO 2002 – 2012	43
F) PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO 2011 – 2014:.....	47
G) POLÍTICA DE ESTADO AGROALIMENTARIA Y DEL DESARROLLO RURAL (2010 - 2021). 48	48
H) ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (ECADER T 2010 – 2030)	49

CAPITULO III	51
MARCO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACION DEL ENFOQUE TERRITORIAL DE DESARROLLO RURAL A PARTIR DE LA LEY INDER Y OTROS CASOS	51
A) LEY INDER Y EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA 55	
B) INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL	56
C) DEFINICIÓN LOS TERRITORIOS SEGÚN EL INDER.....	57
D) CONSEJO TERRITORIAL DE DESARROLLO RURAL.....	60
E) PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL	62
F) CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO RURAL	63
G) DEFINICIÓN DE LAS REGIONES.....	65
H) PLANES DE DESARROLLO REGIONAL	65
I) MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA.....	66
CAPITULO IV	68
DIAGNÓSTICO SOBRE ALCANCES Y RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	68
A. CARACTERIZACIÓN DE LOS CANTONES DE GUATUSO, UPALA, LOS CHILES	68
B) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CI EJECUTADOS EN EL TERRITORIO.....	79
C) ELEMENTOS APORTADOS MEDIANTE LAS ENTREVISTAS A PERSONAS CLAVES	91
1. ENTREVISTA A LA ESPECIALISTA DEL IICA	91
2. ENTREVISTA A LA ENCARGADA DE LA OFICINA DE COMUNICACIÓN DE LA AECID 92	
3. ENTREVISTA A ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO RURAL.....	94
4. ENTREVISTA A FUNCIONARIO DEL INDER.....	95
CAPITULO V	101
PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA LA GESTION DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL	101
A. COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA	101
1.1 MARCO LEGAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DRT DESDE LA LEY INDER	102
1.2 MÓDULO TEÓRICO-CONCEPTUAL DEL DRT.....	104
1.3 GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DRT	105
1.4. IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DRT.....	110
1.5 NEGOCIACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE DRT CON AGENCIAS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	112
1.6 PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES E INVOLUCRAMIENTO DE LOS Y BENEFICIARIOS EN PROYECTOS DRT.....	115
B. MECANISMOS PARA LA COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN	

DESARROLLO RURAL TERRITORIAL	117
2.1 OFICINA PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN DRT, ADSCRITA AL INDER.....	119
2.2 VINCULACIÓN DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON LA OFICINA DE COOPERACIÓN EN DRT	120
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	129
CONCLUSIONES.....	129
RECOMENDACIONES	132
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
ANEXOS.....	140

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas la contribución de la cooperación internacional en Costa Rica ha sido relevante para apoyar el desarrollo económico y social mediante la ejecución de programas y proyectos en distintas áreas y sectores del quehacer institucional, entre ellos el sector agrícola y desarrollo rural.

Si bien, una proporción importante de esta cooperación se ha destinado a favorecer las regiones y grupos sociales localizados en los territorios rurales, los efectos de dicha cooperación y los resultados generados han carecido de parámetros y de instrumentos de medición para valorar su contribución y consecuentemente encauzar los recursos para atender las demandas que afectan a las poblaciones más vulnerables localizadas en las zonas rurales del país.

El presente estudio se basa en un análisis sobre la contribución de la cooperación internacional en un sector considerado prioritario como es el desarrollo rural de Costa Rica, tomando como estudios de caso tres cantones Upala, Los Chiles y Guatuso, ubicados en una de las regiones del país con mayor rezago como es la Región Huetar Norte.

Para ello, el estudio se sustenta en dos dimensiones teóricas como es el enfoque territorial del desarrollo rural (ETDR) y los principios básicos en los que se fundamenta la cooperación internacional para promover un desarrollo real de las condiciones de vida de los países receptores y sus poblaciones.

En este sentido, el objetivo de esta investigación es determinar la contribución económica y social de cooperación internacional, como resultado de la ejecución de los programas y proyectos y de las políticas de desarrollo rural en el territorio que comprende los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala, durante la década del 2002 al 2012, según la concepción de territorios del Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

Los resultados de esta investigación aportan un mayor conocimiento sobre los alcances de la cooperación internacional en dicho territorio de estudio, así como una mayor

comprensión respecto a la potencialidad en el uso y la gestión de nuevos recursos de cooperación internacional que recibe el país, a partir de visiones como el enfoque territorial de desarrollo rural, impulsado por instituciones como el INDER y por varios países en América Latina.

El documento ha sido organizado en cinco capítulos, el primer capítulo contiene el abordaje teórico del enfoque territorial de desarrollo rural, tomando en cuenta su evolución histórica y sus antecedentes como modelo para la gestión del desarrollo en los espacios territoriales.

El segundo capítulo examina la evolución de los modelos de desarrollo a lo largo de varios períodos y su incidencia en las políticas de desarrollo rural definidas por las distintas administraciones que han gobernado el país, según los Planes Nacionales de Desarrollo del 2002 al 2102.

El tercer capítulo analiza el marco institucional para la implementación del enfoque territorial de desarrollo rural en el país, con el fin de esclarecer las condiciones políticas, administrativas e institucionales para cumplir con lo estipulado en la Ley INDER y las experiencias de otros países como Ecuador, Brasil.

El cuarto capítulo se basa en el diagnóstico sobre los alcances reales de la cooperación internacional a partir de la sistematización de la información de los programas y proyectos ejecutados en el territorio de estudio durante el periodo. Previamente se realiza una caracterización de las principales variables y condiciones económicas y sociales que presentan los cantones de Guatuso, Upala y Los Chiles.

El quinto capítulo retoma los elementos que brindan los capítulos anteriores para proponer una estrategia para la gestión de la cooperación internacional de desarrollo rural territorial, en aras de armonizar los mecanismos especializados institucionalmente y políticamente de la cooperación internacional orientada al desarrollo rural territorial

Por último se presentan las conclusiones y recomendaciones de esta investigación que se resumen en importantes retos para el Estado en los territorios por la falta de políticas de desarrollo rural territorial que prioricen el bienestar del tejido social más vulnerable y olvidado a lo largo de las últimas décadas como son los cantones fronterizos.

A. JUSTIFICACIÓN

Durante la última década, el tema del desarrollo rural en Costa Rica adquiere una dimensión distinta con la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), en el actual Instituto de Desarrollo Rural (INDER¹). Dicha reforma se dio a partir de la aprobación en la Asamblea Legislativa de la ley 9036 (29 de mayo de 2012), también conocida como “Ley INDER”, la cual convierte al INDER en la institución del Estado especializada en desarrollo rural territorial. Este acontecimiento marca una transformación en el desarrollo rural del país ya que en el pasado este tema no ha estado visible en los planes de desarrollo nacional, regional y planes sectoriales

Esta transformación pretende repensar la forma tradicional en la que se gestaba el desarrollo rural, ya no como un enfoque únicamente agrario, sino con una visión integrada del territorio rural y su tejido social en donde coadyuvan factores de tipo sociocultural, económico, ambiental y político-institucional. Como se observara más adelante en el abordaje teórico.

De acuerdo con la clasificación de territorios establecida en la Ley INDER, la Región Huetar Norte se compone de dos territorios; uno de ellos incluye los cantones fronterizos de Upala, los Chiles y Guatuso en los cuales se focaliza esta investigación para indagar sobre la contribución de los programas y proyectos de cooperación internacional en el desarrollo rural de estos cantones.

Cabe destacar el interés de esta investigación y su carácter innovador, al considerar como unidad espacial de investigación los territorios establecidos por el INDER, pues tradicionalmente se han utilizado las unidades regionales establecidas por instituciones como el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). Ello permite un mayor acercamiento sobre el papel de la cooperación internacional en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables ubicadas en unidades

¹ El INDER es la máxima institución a nivel nacional encargada de la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en materia de desarrollo rural. Además, es importante recordar que la formulación de las políticas en materia de desarrollo rural le compete al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

geográficas con características e identidades similares y la atención a estos grupos sociales en lo concerniente a sus demandas y necesidades.

En distintos estudios realizados sobre las condiciones de los cantones y distritos en Costa Rica, entre ellos, los Informes del Programa Estado de la Nación (PEN) y el Índice de Desarrollo Social (IDS) del MIDEPLAN, se destacan los bajos niveles de desarrollo de la Región Huetar Norte, y en especial los cantones fronterizos que componen el territorio rural bajo estudio. Asimismo, con respecto a dichos cantones el Índice de Desarrollo Social 2013, revela a través de los resultados generados que: “Las regiones fronterizas, en contraste con la región central, muestran el mayor grado de rezago en su desarrollo” (MIDEPLAN 2013; 69).

Además, en estos cantones, por su posición geoestratégica en el marco de los conflictos centroamericanos, se han desarrollado iniciativas y proyectos de cooperación internacional de distinta naturaleza mediante las intervenciones de actores públicos y privados, dirigidos a los sectores económico, social y ambiental, incluyendo el desarrollo rural.

En el estudio realizado por MIDEPLAN (2010) sobre el “*Comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica: 2006 – 2008*”, se establece un mapeo para situar los proyectos de cooperación internacional en las seis regiones del país. En este documento se indica que en la Región Huetar Norte (RHN) se ejecutaron alrededor de 18 proyectos de cooperación internacional durante el respectivo período. No obstante, este estudio no profundiza en los alcances y resultados de estos proyectos en cada uno de los sectores involucrados y tampoco en la incidencia o efectos en la población beneficiaria, lo cual justifica y respalda la importancia de esta investigación.

Por lo anterior, la presente investigación adquiere mayor trascendencia, pues pretende generar un análisis y dar respuesta respecto a la contribución de las intervenciones en el desarrollo rural de los cantones involucrados, mediante los programas y proyectos que se han ejecutado durante el período de estudio y bajo el nuevo enfoque de la Ley INDER, lo cual subraya la utilidad teórica y práctica de la investigación.

El enfoque territorial de desarrollo rural (ETDR) que impulsa el INDER, se vincula con el quehacer de las instancias de planificación regional de MIDEPLAN, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y otras entidades nacionales vinculadas con el desarrollo rural del país, y también se apoya en la cooperación que ofrecen organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y organismos regionales como el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) que impulsa la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial conocida como “La ECADERT”.

En el desarrollo teórico conceptual del ETDR ha sido principalmente el IICA, el organismo que más ha publicado y difundido documentos que abordan esta temática; entre ellos se incluyen los trabajos realizados por los especialistas regionales con experiencia en países como Brasil, México y Ecuador, los cuales son el soporte para fundamentar la dimensión teórica de esta investigación.

Por otra parte, si bien algunos estudios analizan la contribución de la cooperación internacional en sectores como el de salud, educación, ciencia y tecnología, no existen estudios similares sobre el alcance de los programas y proyectos dirigidos al desarrollo rural y que además promuevan este enfoque en un territorio determinado del país.

Los resultados de esta investigación además de generar conocimiento sobre el tema, propone una estrategia para orientar la cooperación internacional en el nuevo marco del ETDR, la cual se recomienda poner en práctica para promover el desarrollo rural territorial del país, no sólo en la Región Huetar Norte, sino también en otras regiones de Costa Rica.

Dentro de los aportes teórico y práctico que brinda la presente investigación, es de suma importancia destacar el abordaje innovador del enfoque del desarrollo territorial rural, dado que en otros análisis y evaluaciones de los programas y proyectos financiados y ejecutados con recursos de la cooperación internacional, no se han desagregado los parámetros multidimensionales, trascendentales en el desarrollo rural territorial. Lo anterior, puede resultar de suma utilidad para orientar la asignación de la cooperación

internacional hacia programas y proyectos de DRT de una manera más efectiva para el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

En cuanto a su utilidad metodológica, la investigación resulta de suma importancia pues se convierte en un instrumento estratégico, a partir del cual la institucionalidad pública entre ellos, el INDER y otras instancias podrán valerse de la estrategia propuesta y tomarla en cuenta en los planes territoriales de desarrollo de los restantes 23 territorios rurales. Asimismo, el INDER resultará beneficiado como institución garante del desarrollo rural territorial en el país, pues la investigación introducirá nuevas oportunidades de análisis desde la cooperación internacional a partir del ETDR. Por último, dentro de este ámbito, las agencias y demás entes cooperantes obtendrán ventajas para orientar los recursos hacia los territorios prioritarios que presentan menor nivel desarrollo.

Aunado a lo anterior, cabe recalcar la relevancia de la presente investigación en cuanto a los actores sociales que se verán beneficiados, entre ellos se incluyen las poblaciones de los cantones fronterizos como beneficiarios directos e indirectos de los resultados obtenidos en ámbitos como el socioeconómico, el sociocultural y ambiental, según la orientación de los flujos de cooperación internacional hacia el DRT.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con base en lo anterior, y de acuerdo con la información existente, esta investigación resulta de interés y adquiere mayor relevancia, pues se basa en el análisis teórico y práctico del nuevo marco de las políticas de desarrollo rural en Costa Rica, impulsadas por el INDER como ente rector encargado del desarrollo rural territorial en Costa Rica bajo el ETDR.

La presente investigación define como objeto de estudio la cooperación internacional aplicada a una realidad específica y en una de las regiones del país con mayor rezago como es la RHN, en donde específicamente los tres cantones fronterizos Upala, Los Chiles y Guatuso serán su foco de estudio. Bajo esta delimitación se profundiza en el análisis de las intervenciones públicas y privadas realizadas con aportes de la cooperación

internacional que han mediado o ejecutado programas y proyectos bajo diferentes modalidades de financiamiento y con diferentes actores públicos y privados, ya sean agencias bilaterales, organismos multilaterales, u organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD),

Por lo tanto, al considerar la situación que presentan las regiones rurales del país al mantener los Índices de Desarrollo Humano (IDH) más bajos, es de vital importancia contar con estudios inéditos sobre la orientación y el comportamiento de la cooperación internacional y su incidencia en las poblaciones rurales del país. Además, este nuevo enfoque de territorios definido por el INDER permitiría poder realizar los diagnósticos pertinentes del caso, y con base en los resultados establecer recomendaciones que permitan un mayor acompañamiento de la cooperación internacional congruente con el nuevo enfoque impulsado por la Ley INDER, para ayudar a mejorar las condiciones de la población rural.

Los datos obtenidos señalan que, Costa Rica durante las últimas décadas recibió importantes volúmenes de recursos de cooperación internacional, que según cifras de MIDEPLAN, entre el 2006 y 2011 el monto total se elevaba a US \$3.529,8 millones de dólares. No obstante, debido a la poca emisión a nivel regional y sectorial de una sistematización de los flujos de cooperación internacional dirigidos a programas y proyectos, no se cuenta con diagnósticos y estudios que determinen su respectiva contribución económica y social en la población rural del país, en términos de impacto real.

Asimismo se estima que durante la década 2002-2012, se destinaron importantes recursos de cooperación internacional para impulsar programas y proyectos en la Región Huetar Norte. A finales del año 2009 los proyectos localizados en los cantones fronterizos con Nicaragua sumaban alrededor de 59 proyectos (MIDEPLAN 2009). Estos datos confirman la importancia de indagar sobre los objetivos, alcances y resultados de estas intervenciones en los cantones seleccionados y incidencia e impacto en la solución de la problemática social y económica que presenta dicha región.

Por lo anterior, esta investigación responde a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles han sido los resultados de la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional, dirigidos al desarrollo rural en el territorio que comprenden los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala, según la concepción de territorios del INDER, durante la década del 2002 al 2012?
- ¿Cómo orientar los recursos de la cooperación internacional para que contribuyan a la implementación de políticas de DRT en el territorio que comprende los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala?

Con base en la respuesta a estas preguntas y los aportes derivados del estudio se proponen recomendaciones para un adecuado uso y gestión de la cooperación internacional en los territorios rurales de Costa Rica para que posteriormente evaluar su impacto en el DRT de los mismos.

C. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general:

Determinar la contribución económica y social de la cooperación internacional como resultado de la ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural en el territorio de Guatuso, Los Chiles y Upala durante la década del 2002 al 2012.

Objetivos específicos:

1. Enmarcar el ETDR como modelo actual para la gestión del desarrollo en espacios territoriales, adaptado a las necesidades y realidades de las zonas rurales de Costa Rica.
2. Examinar las políticas de desarrollo rural implementadas en Costa Rica y su evolución de acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo en el período 2002-2012.
3. Realizar un diagnóstico con los alcances y resultados de los programas y proyectos de desarrollo rural ejecutados con recursos de la cooperación internacional en el territorio que comprende los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala.

4. Proponer una estrategia para orientar la Cooperación Internacional hacia programas y proyectos de desarrollo rural territorial que mejoren las condiciones de las poblaciones rurales.

D. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En Costa Rica encontramos estudios que analizan la cooperación internacional desde diferentes ámbitos y perspectivas. Sin embargo, tal y como fue mencionado en la justificación no se cuenta con estudios específicos e información sistematizada sobre los resultados o efectos demostrativos de la cooperación internacional a nivel de los territorios y regiones. Los documentos consultados para efectos del presente proyecto investigativo constituyen la plataforma inicial para la construcción del conocimiento que permita tanto la consecución de los objetivos planteados, como un estudio innovador y pionero en el campo de la cooperación internacional y el DRT. Asimismo la investigación conlleva una revisión general de los conceptos y perspectivas teóricas fundamentales que conforman la columna vertebral del ETDR, sobre los cuales se sustenta el abordaje del estudio.

A lo largo de la investigación el planteamiento principal se basa en el marco jurídico establecido en la nueva Ley 9036 del INDER, la cual rige a partir del 29 de mayo de 2012. En virtud de las implicaciones de la Ley y los respectivos cambios que conlleva la aplicación del ETDR en Costa Rica, la Ley INDER se convierte en la guía teórica y conceptual para examinar los objetivos y las recomendaciones del estudio. La Ley 9036 en el Capítulo 3, Artículo 9, define los territorios rurales como:

“Unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesto por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes.” Además, son “áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas, con comercio y prestación de servicios”.

En esta nueva conceptualización el término “rural” integra diferentes variables que dinamizan el desarrollo económico en forma más innovadora e integra los recursos propios

con las actividades de los diferentes sectores que en ella convergen. A partir de lo establecido en La ley 9036 el INDER en el documento “*Criterios Utilizados para la Delimitación de los Territorios de Actuación del INDER*”, se definen las cuatro dimensiones para la constitución de los territorios: i) dimensión ambiental, ii) la dimensión económica, iii) la dimensión social y iv) la dimensión político institucional. (INDER 2012; 8). Además en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural (ECADERT) que recoge la experiencia en DRT desarrollada en los países centroamericanos, incluyendo Costa Rica, se establece que el territorio es un producto social e histórico, que se caracteriza por ser multidimensional.

A partir de esta configuración del territorio, de su conceptualización en la Ley INDER y los documentos especializados, se resumen los cuatro aspectos fundamentales del enfoque de DRT en los que se enmarca la presente investigación:

- Permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en espacios territoriales definidos.
- Explica mejor las relaciones intersectoriales y posibilita el trabajo multidisciplinario.
- Integra los ejes fundamentales del desarrollo sostenible.
- Posibilita la inclusión del conocimiento acumulado por nuestras sociedades al logro de un propósito de desarrollo armónico y democrático

La literatura relacionada con la definición del desarrollo rural, coinciden en la interrelación multidimensional y multisectorial del ETDR y que en el caso de Costa Rica se vislumbra como la nueva alternativa para el desarrollo de los regiones rurales de Costa Rica, que tradicionalmente han quedado marginadas en los procesos y modelos de desarrollo, tal es el caso del territorio en estudio.

Para aproximarnos al objeto de la investigación, la definición de cooperación internacional se fundamenta en la que desarrollan los autores M. Gómez Galán y J. Sanahuja (1999) en el libro titulado “*El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*”. Esta obra es seleccionada,

pues reúne el concepto de cooperación internacional más acertado y adecuado al contexto actual para efectos de la investigación y se refiere:

...el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Gómez Galán & Sanahuja 1999; 17).

Dicha definición se considera integral porque ofrece una visión más amplia de los diferentes actores participantes en la cooperación internacional, ya sean estos públicos, privados, subestatales o no gubernamentales. A diferencia del concepto tradicional de cooperación internacional que MIDEPLAN define como:

El conjunto de acciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países desarrollados y en vías de desarrollo, así como entre estos últimos, para alcanzar metas comunes de desarrollo basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y sostenibilidad (MIDEPLAN 2010; 1).

Para la conceptualización del enfoque territorial de desarrollo rural se toma como base los documentos publicados por el IICA, elaborados por los expertos Rafael Echeverri y Sergio Sepúlveda. Echeverri en sus aportes teóricos apunta a la definición del ETDR y sus distintas dimensiones que se encuentran en una de sus publicaciones titulada *“Políticas e Instituciones para el Medio Rural”* (2009; 17), en donde define el desarrollo rural territorial: (2009; 17)

“Se caracteriza por establecer el espacio como objeto de intervención, integradas todas las esferas: económica, social, ambiental, política y cultural. Asimismo, el desarrollo rural supera su sentido exclusivamente de política agrícola o de política social para convertirse en políticas integrales, donde la convergencia, coordinación y articulación de políticas sectoriales se constituye en la esencia de estrategias de gestión”.

Asimismo Echeverri reconoce en el territorio el sustento principal para acercarnos al desarrollo rural y las estrategias, por ello esta investigación se fundamenta en el territorio como unidad de análisis, tomando en cuenta: (2002; 23):

“El territorio emerge como una categoría privilegiada llamada a sintetizar, en un marco coherente de interpretación y gestión, muchos de los elementos que constituyen las nuevas estrategias de Desarrollo Rural. El reconocimiento de la integralidad del desarrollo, de la importancia de las instituciones y del patrimonio cultural, político e histórico de las sociedades, encuentra en el territorio un fundamento para construir una nueva forma de aproximación al desarrollo rural”.

En el libro titulado “*Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*” publicado por Echeverri y María Pilar Ribero, se describen los cambios de la nueva ruralidad con respecto al enfoque de la ruralidad tradicional, y los aspectos relacionados con la economía del territorio rural, los recursos naturales, la multifuncionalidad y externalidades del territorio rural.

Además en la publicación de Echeverri y Sepúlveda “*El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*” (2003), ambos autores retoman en la reseña histórica, los antecedentes del enfoque territorial, la contextualización y los elementos innovadores del enfoque territorial como son la multidimensionalidad, intertemporalidad e intergeneracionalidad. Los dos autores reconocen el enfoque territorial como modelo para la gestión conjunta con los actores sociales, la gestión sostenible de los recursos naturales y las implicaciones del enfoque territorial en las políticas públicas y la institucionalidad. Mediante esta perspectiva se ha desarrollado la presente investigación.

En la literatura especializada publicada por Sepúlveda, entre ellas “*Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe en el Contexto Actual*”, este autor enfatiza entre otros aspectos sobre las responsabilidades institucionales del desarrollo rural, las principales tendencias políticas del desarrollo rural, y las políticas de desarrollo rural con distintos matices; por lo que el documento es de suma importancia como base de referencia para las recomendaciones sobre los posibles cambios a realizarse en nuestro país.

Entre las publicaciones consultadas de autores nacionales se encuentra el libro de L. Fernández en coautoría con R. Granados, titulado “*Hacia una nueva institucionalidad en Costa Rica: Desafíos para el sector agropecuario*”, quienes analizan las diferentes reformas de los últimos años y los posibles caminos para la institucionalidad rural nacional, y específicamente se plantea la necesidad de una nueva conceptualización sobre el desarrollo agrícola y rural.

Como se puede observar el ETDR permea en todas las estructuras e innova la forma de impulsar el desarrollo hacia las zonas rurales, lo cual no sólo repercutiría en la visión de las instituciones públicas, sino también para dirigir bajo los principios del ERTDR los

nuevos programas y proyectos de cooperación internacional que se ejecutan en los territorios rurales.

Los “*Informes del Estado de la Nación*” y el “*Índice de Desarrollo Social 2013*”, elaborado por el Programa Estado de la Nación y MIDEPLAN respectivamente, muestran en diferentes períodos los principales índices e indicadores básicos que caracterizan los tres cantones y los rezagos en las condiciones de vida de los habitantes, y son las principales fuentes utilizadas.

En el ámbito de la contribución de la cooperación internacional a nivel nacional y concretamente en los tres cantones, la fuente de consulta directa son los documentos emitidos por el MIDEPLAN, como ente rector encargado de la gestión de la CI en Costa Rica. La información contenida en estos documentos fundamentan el diagnóstico y son la base para el análisis de los programas y proyectos del desarrollo rural ejecutados con recursos de la cooperación internacional en Guatuso, Los Chiles y Upala. Entre ellos, se incluyen el “*Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005*”; el documento sobre el “*Comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2006-2008*” y el “*Mapeo de la Cooperación Internacional en los Cantones Fronterizos con Nicaragua 2009*”.

Los enfoques y perspectivas teóricas antes mencionados son la base para el establecimiento del vínculo entre la visión de la cooperación internacional en la gestión pública, el ETDR y la necesidad de transformar la concepción del desarrollo rural como una verdadera estrategia de desarrollo, que integre las dimensiones multidimensional y multisectorial en los espacios territoriales y los actores sociales del territorio.

Los actores sociales contenidos en la Ley INDER son definidos en el Capítulo 1, Artículo 3 como “ agrupaciones socioeconómicas, empresariales, corporativas, culturales, religiosas, ecológicas, de personas de la tercera edad y de personas con discapacidad pertenecientes a los territorios rurales que participan en los procesos de desarrollo de los territorios rurales».

El concepto de desarrollo humano contenidos en el Capítulo 1, Artículo 3 de la Ley corresponde al: «... el proceso de generación de las capacidades humanas que permitan el

ejercicio de la libertad y el crecimiento personal de los habitantes». Asimismo en este mismo artículo de la Ley se define la Multisectorialidad como:

Proceso de articulación del conjunto de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, ubicadas en un territorio rural, con la finalidad de atender desde su misión y sector particular de acción y de manera simultánea, las necesidades y demandas multidimensionales e impulsar las potencialidades multifuncionales de los territorios rurales.

Esta visión integral del concepto del DRT, pretende no solo impulsar avances en el desarrollo y calidad de vida de las poblaciones, sino también reducir la alta vulnerabilidad de dichos territorios, entendiendo también como poblaciones vulnerables aquellas: «...para quienes el deterioro de sus condiciones de vida, no está ya materializado, sino que aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte» (MIDEPLAN 2013; 12).

Además, se pretende mediante una posible gestión de la política pública en desarrollo rural territorial y de la cooperación internacional dirigida al DRT, disminuir los altos índices de exclusión social que se observan en Costa Rica en los territorios rurales del país. En este sentido el análisis de la Cooperación Internacional en el territorio de estudio resulta de gran importancia, pues muestra la gestión de dichos recursos durante décadas para las cuales no existía un verdadero ordenamiento metodológico a nivel rural, lo cual puede marcar un antes y un después en comparación con el actual modelo basado en el ETDR.

E. DISEÑO METODOLOGICO

Para el desarrollo de la presente investigación, se ha decidido utilizar un enfoque de tipo cualitativo, a partir de lo cual se establece un análisis que implica factores respecto a las percepciones y opiniones, una extensiva revisión bibliográfica, organización de información secundaria y entrevistas a funcionarios y expertos además se abordan los principales preceptos teóricos que conforman la estructura vertebral básica del DRT, se examinan sus políticas a nivel nacional, se realiza un diagnóstico sobre la ejecución de los programas y proyectos, y posteriormente se lleva a cabo un análisis de sus resultados y alcances, para finalizar con una estrategia que permite orientar la cooperación internacional hacia programas y proyectos de DRT, de manera que mejoren las condiciones de las diferentes poblaciones rurales del territorio a estudiar. Se consulta en su mayoría fuentes primarias, como documentos emitidos por distintas instituciones públicas, y privadas, relacionadas al tema, portales especializados en internet, así como también se concretará la realización de entrevistas a distintos funcionarios de las instituciones pertinentes.

A nivel investigativo, se evidencian en el documento las siguientes categorías de análisis que se remarcan como temas de gran importancia a nivel deductivo.

- La normativa del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.
- Las prácticas sociales.
- La participación.
- El desarrollo.
- La gestión de la cooperación en Costa Rica.
- La gestión de la Cooperación Internacional a partir del ETDR.
- Las implicaciones de poder.

Aunado a lo anterior, para desarrollar el presente trabajo de investigación y poder relacionar todos los elementos que serán tomados en consideración, se han contemplado las siguientes dimensiones de análisis:

- El nuevo enfoque del DRT que impulsa el INDER.
- Las políticas públicas ligadas al desarrollo rural del país.
- Las características y condiciones que presenta la región Huetar Norte.
- Los resultados de los programas y proyectos ejecutados con recursos de la cooperación internacional.
- Características de los beneficiarios directos e indirectos.
- Principales agencias, organismos internacionales, ONG's, organizaciones loca

les y municipales que han aportado recursos para el financiamiento de programas y proyectos.

- Participación y rol de entidades a nivel local.
- Mecanismos locales, municipales que han intervenido en la región.

A partir de estas categorías de análisis se identifican los actores involucrados, instancias de desarrollo local y su rol en la gestión de la cooperación internacional en la región. Asimismo se utilizan instrumentos y métodos para analizar y sistematizar la información tales como:

- Diagnósticos.
- Indicadores de desarrollo social.
- Análisis.
- Plan Nacional de Desarrollo y Planes Regionales.
- Informes de los programas y proyectos ejecutados.
- Estrategias regionales.
- Revisión bibliográfica.
- Revisión bibliográfica de fundamentos teóricos.
- Visitas de campo.
- Entrevistas

Este proceso es organizado en las siguientes fases:

Fase 1: Relevamiento de la información bibliográfica.

Se realiza un inventario de la información disponible; para ello se visita en forma presencial y virtual – a través de las páginas web oficiales- instituciones como MIDEPLAN, INDER, MAG, IICA, PNUD, FAO, FIDA, FLACSO, entre otras, con el fin de acceder a la información básica requerida para la consecución de los diferentes objetivos propuestos de la investigación.

Mediante la búsqueda bibliográfica se utilizan documentos de diversas fuentes, dándole prioridad a aquellas que sean primarias con el objetivo de proveer información de mayor validez a la investigación. De esta manera se utilizan libros, artículos de revistas

especializadas, o bien la información brindada en los sitios web de las distintas entidades consultadas, los cuales son de gran ayuda para complementar la información y relacionar enfoques, alcance y cobertura.

Fase 2: Clasificación de la información bibliográfica.

La información recopilada fue seleccionada y clasificada según las categorías de análisis, con el propósito de recabar los datos necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados en la presente investigación. Dicha clasificación responde a un ordenamiento según los periodos de tiempo en los cuales se vieron ejecutados los diferentes programas y proyectos de cooperación internacional en la zona Huetar Norte, así como las respectivas políticas públicas en materia de Desarrollo Rural, con el fin de cumplir con los objetivos y realizar las recomendaciones.

Fase 3: Adaptación de los principios teóricos del ETDR.

A partir de la clasificación realizada en la fase anterior, se procede a enmarcar los principios teóricos del modelo de DRT, con el fin de adaptarlo a las necesidades y realidades de la zona rural nacional, partiendo de su categoría de análisis y con base en la respectiva revisión bibliográfica concerniente a sus fundamentos teóricos esenciales.

Fase 4: Examinar la evolución de la política pública nacional durante la década 2002 – 2012

Con base a la revisión y sistematización bibliográfica de las fases uno y dos, y utilizando su respectiva información, se procedió a examinar la evolución de la política pública nacional de desarrollo rural, a partir del año 2002 hasta el 2012. Contrastándolo con lo que a partir de la teoría del ETDR se podría aplicar.

Fase 5: Sistematización y análisis de la información de trabajo de campo.

Posterior a la recolección se sistematizó la información obtenida, de modo que permitió establecer cuáles datos son más pertinentes para lograr los objetivos propuestos, se estableció cuáles fuentes son las más adecuadas según su origen, actualidad y pertinencia de los datos presentados, y se extrajo la información precisa respecto a lo que los objetivos solicitan.

Fase 6: Elaboración de Diagnóstico.

Una vez sistematizada tanto la información recopilada de las fuentes bibliográficas como la de las visitas de campo, se procedió a elaborar el respectivo diagnóstico, tomando en consideración los resultados generados de los programas y proyectos ejecutados en la zona Huetar Norte, así como su posible contribución económica y social con la población rural, y las políticas públicas de DRT.

Fase 7: Análisis de resultados de Diagnóstico.

Una vez realizado el diagnóstico, se contó con los suficientes insumos para dar inicio al análisis sobre la gestión de programas y proyectos de cooperación internacional en la zona, y su respectiva contribución económica, social y con las políticas de desarrollo rural.

Fase 8: Elaboración de las recomendaciones para orientar la CI según el Enfoque Territorial.

Esta fase final se desarrolló una vez obtenidos los insumos de las etapas anteriores, y consiste en la elaboración de una estrategia que contiene los aspectos que se consideren prioritarios para la ejecución de programas y proyectos de cooperación internacional bajo las premisas multidimensionales y multisectoriales que caracterizan el ETDR, Así como también el ordenamiento institucional que según lo investigado, conviene más para el DR de Costa Rica. Todo ello tomando en cuenta los antecedentes de los programas y proyectos de cooperación internacional ejecutados en la región Huetar Norte durante el periodo que abarca los años del 2002 al 2012 y lo abordado en el diagnóstico, así como las políticas de DR investigadas a través de la historia del país.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO: EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL COMO MODELO PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO EN ESPACIOS TERRITORIALES

Es importante resaltar que si bien, el desarrollo rural territorial, resulta una propuesta innovadora y más apropiada a la contemporaneidad rural, han existido a través del tiempo diferentes corrientes de pensamiento y teorías que abogaban por él. La mayoría de ellas asumían un carácter económico y se enfocaban principalmente en los aspectos productivos del sector agrícola.

Entre estas teorías se encuentra el enfoque de “Economía Dual-modernización”, que estipulaba una dualidad existente entre un sector agrícola tradicional, y un sector agrícola modernizado, siendo precisamente dicho sector el ideal en términos del desarrollo rural, debido a su carácter de producción y crecimiento económico, en menoscabo de las formas tradicionales y autóctonas de producción agrícola. F. Ellis y S. Biggs (2001 en Echeverri et al 2003; 37), señalan:

Desde el punto de vista del desarrollo agropecuario, este paradigma vislumbraba la desaparición de la agricultura de subsistencia y el advenimiento de un sector agrícola moderno, caracterizado por grandes explotaciones que, aprovechando las economías de escala existentes en la agricultura, podrían hacer un uso más eficiente de los recursos y la tecnología...

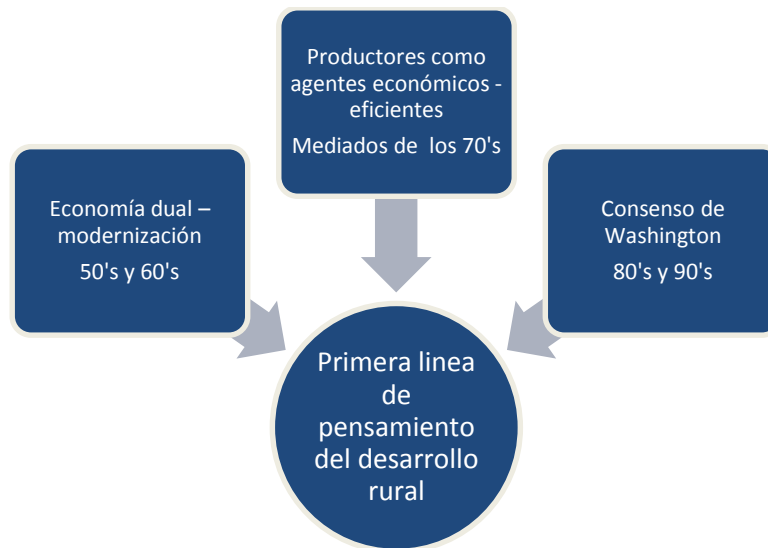
Para enmarcar adecuadamente el ETDR como la alternativa teórica más novedosa y funcional para la realidad de Costa Rica, y comprender cómo este enfoque se ha ido estableciendo como el modelo para algunas instituciones nacionales e internacionales encargadas del desarrollo rural, se realiza un acercamiento al desarrollo teórico y disciplinario bajo el cual se han visto influenciados los temas de desarrollo rural durante las últimas décadas.

En primer lugar, se debe hacer referencia a las dos principales líneas de pensamiento que han marcado el camino de las políticas de desarrollo rural en diferentes países. La primera línea de pensamiento del desarrollo rural se caracterizó por contar mayoritariamente con parámetros economicistas y aspectos productivos que definían el desarrollo de las zonas rurales. A partir de esta línea de pensamiento se establecieron diferentes paradigmas o tendencias que establecían que el desarrollo de las zonas rurales devenía del crecimiento económico y de lo que en ellas se pudiera producir – ver figura 1.1.

La segunda línea se caracterizó por contar con un sentido y una conceptualización más abierta del desarrollo rural. Sobre esta línea de pensamiento Echeverri menciona que: «... privilegia los aspectos históricos, sociales y culturales, y encuentra arraigo en la sociología rural y en otras ciencias sociales, particularmente en la antropología.» (Echeverri et al 2003; 35). Esta segunda línea de pensamiento ha sido tradicionalmente denominada como la “Nueva Ruralidad”, y dentro de ella se pueden encontrar también una serie de paradigmas o tendencias dentro de las cuales se encuentra precisamente el ETDR.

Dentro de la denominada primera línea de pensamiento del desarrollo rural descrita anteriormente, se encuentran los siguientes paradigmas de desarrollo rural: 1) Economía dual – modernización, 2) Los pequeños productores como agentes económicos - eficiente y 3) El Consenso de Washington.

Figura 1.1
Primera Línea de Pensamiento del Desarrollo Rural



Fuente: Elaboración propia.

A) MECONOMÍA DUAL – MODERNIZACIÓN (50's – 60's)

El paradigma denominado economía dual – modernización fue establecido durante la década de los cincuenta y los sesenta. Se instauró a partir del supuesto de que en los países existían dos diferentes sectores: el “sector tradicional”, el cual se considera con pocas capacidades para aumentar tanto su productividad como su crecimiento económico; y el “sector moderno”, el cual cuenta con todas las capacidades necesarias para crecer tanto en productividad como en parámetros económicos. Se establecía que el papel del denominado sector “tradicional”, era principalmente aportar la mano de obra necesaria para el sector “moderno”. Sobre el particular Ellis y Biggs mencionan (2001 en Echeverri et al 2003; 37):

Desde el punto de vista del desarrollo agropecuario, este paradigma vislumbraba la desaparición de la agricultura de subsistencia y el advenimiento de un sector agrícola moderno, caracterizado por grandes explotaciones que, aprovechando las economías de escala existentes en la agricultura, podrían hacer un uso más eficiente de los recursos y la tecnología...

Tomando en cuenta lo anterior, se puede deducir que bajo el paradigma economía dual – modernización, fenómenos sociales como las migraciones del campo a la ciudad eran totalmente naturales y convenientes para el desenvolvimiento de los sectores

nacionales productivos. Echeverri señala que «...esta visión se nutre de la oposición entre lo urbano y lo rural » (Echeverri et al 2003; 37); lo cual confirma que dicho paradigma resultaba sumamente limitado en su análisis y es calificado de acuerdo con Edgar Morín dentro de las categorías del Pensamiento Complejo como un “Pensamiento Dicotómico”, por tanto como una dicotomía excluyente deja por fuera una serie de aspectos que resultarían útiles frente al desarrollo rural.

Si bien, en el paradigma economía dual – modernización no se contempla el concepto de reforma agraria, es importante destacar que durante las mismas décadas del cincuenta y sesenta a nivel mundial se empezó a discutir el tema en dos vertientes. Por un lado los partidarios del socialismo lo promulgaban como la causa justa de obtención de tierras para el proletariado, y por otro lado los partidarios del capitalismo lo promovían con miras hacia una mayor producción y desenvolvimiento económico. Con la influencia estadounidense en la mayoría de países de América Latina se empezó a establecer una mayor repartición de tierras, con el fin de aumentar el crecimiento económico y al mismo tiempo detener el avance de las ideas revolucionarias de izquierda en dichos países. Como Echeverri lo explica: «...hacia finales de los años cincuenta el proceso de reforma agraria encontró en La Alianza para el Progreso un fuerte respaldo externo...» (Echeverri et al 2003; 39). En la Carta de Punta del Este en donde se establecían las ideas de La Alianza para el Progreso se indica:

Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia de la tierra... (Carta de Punta del Este 1961; 45)

B) PEQUEÑOS PRODUCTORES COMO AGENTES ECONÓMICOS – EFICIENTES (80's)

Hacia mediados de los años setenta, empieza a tomar auge el segundo paradigma del desarrollo rural, el cual incluía a «los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes» (Echeverri et al 2003; 40). El carácter económico productivo radicaba en que se admite a los pequeños agricultores como agentes económicos con características de racionalidad y eficiencia de mercado y se percibe a la pequeña agricultura como un potencial impulso del crecimiento y el desarrollo de las zonas rurales.

El principal promotor de este paradigma fue Theodore Schultz, quien destacaba la idea de que los pequeños productores asignan de una forma adecuada los recursos con los que cuentan; sin embargo, otros autores admitían que el principal problema radicaba en la poca asistencia técnica y económica por parte de las instituciones públicas. Con el surgimiento de este nuevo paradigma, se plantea la idea de que los Estados e instituciones internacionales, debían brindar un apoyo real a todos y cada uno de los pequeños productores, que contaban con el potencial de elevar el desarrollo de las zonas rurales, entre ellos Echeverri sostiene:

En lo que respecta a las políticas, cobra importancia la necesidad de generar oportunidades técnicas y económicas para que los pequeños productores puedan incrementar su productividad y mejorar sus condiciones de vida. (Echeverri et al 2003; 41).

En este sentido resultaba estratégico que el apoyo brindado a los pequeños agricultores, no se limitara solamente a los subsidios económicos, sino también a la investigación en el campo agrícola, el impulso de los avances tecnológicos, y la transferencia de dicha tecnología con la adecuada formación formal y no formal de los productores. Los supuestos del paradigma “*Los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes*” propuestos por Schultz, posteriormente se integraron dentro de la “*Revolución Verde*”, y marcó de manera significativa una nueva etapa en lo que se conocía hasta entonces como el desarrollo rural.

Durante la década de los sesenta en los análisis sobre el desenvolvimiento del sector económico de los países, se empieza a considerar en forma independiente el sector agrícola, especialmente por su contribución en la generación de empleo y la seguridad alimentaria. Ante este panorama se fue respaldando la idea de que los diversos y pequeños productores agrícolas aportaban al crecimiento económico, especialmente si se consideraba la dinámica de otros sectores de la economía.

A principios de la década de los setenta, tomó auge una nueva conceptualización denominada “*Desarrollo Rural Integrado*”, que valoraba precisamente el apoyo a los pequeños productores agrícolas, y respaldaba una participación real y pertinente del Estado como promotor del crecimiento agrícola. Ellis y Biggs explican que el debilitamiento de este modelo se debió “...Con el advenimiento de los programas de estabilización y ajuste

estructural (en los años ochentas) dicha participación se debilitó y cedió a planteamientos que hacían hincapié en la reforma del estado y en la liberalización del mercado» (2001 en Echeverri et al 2003; 42).

En este sentido y como se observara más adelante en entrevistas a personas que han estado cerca del proceso de desarrollo en el territorio de estudio, las diversas políticas basadas en el “Desarrollo Rural Integrado”, han debilitado aún más el crecimiento de emprendimientos y movilidad social en los cantones de estudio.

C) CONSENSO DE WASHINGTON (80's – 90's)

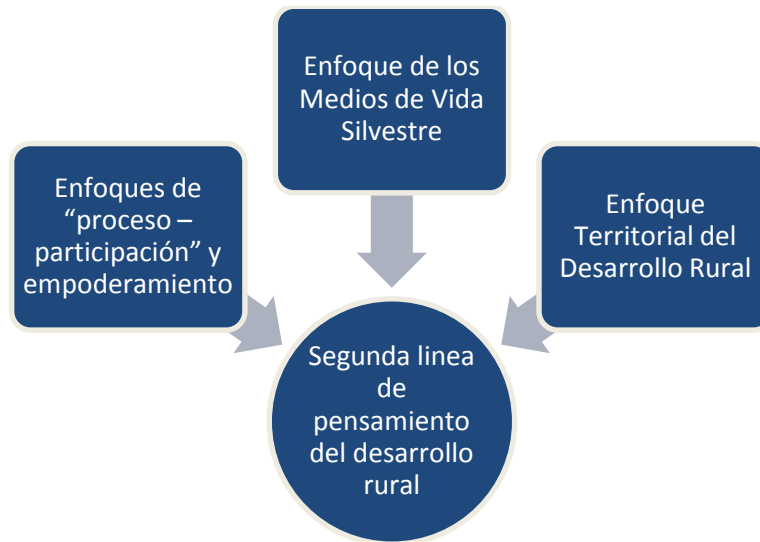
Durante la década ochenta y noventa un nuevo paradigma irrumpió en los modelos de desarrollo de los países. El paradigma neoliberal impulsado principalmente por el “Consenso de Washington”, formó parte de una amplia gama de políticas, especialmente económicas con las cuales los países liberalizaron tanto sus economías como sus sectores productivos, y el desarrollo rural no fue la excepción. El neoliberalismo y la apertura económica como modelos de desarrollo, nacieron dentro de organismos económicos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El “*Consenso de Washington sobre la Agricultura*” fue fundamental al incluir temas como la alimentación, agricultura y precisamente el desarrollo rural. Algunos de los postulados de dicho consenso fueron (Kydd & Dorward, en Echeverri et al 2003; 46):

- i) El insuficiente apoyo en términos de política económica hacia la producción agrícola.
- ii) La mala gestión por parte de las instituciones encargadas de los temas agrícolas en los países.
- iii) Un ineficiente funcionamiento de los sistemas de financiamiento para los productores.
- iv) La debilidad en la institucionalidad del fomento agrícola, tanto en el sector público como en el privado.
- v) Poco potencial en el mejoramiento de las tierras cultivables, por las flaquezas en las leyes de derechos de propiedad.
- vi) Disparidades en la competencia y comercialización internacional debido a los subsidios.

En términos generales, se puede concluir respecto a la primera línea de pensamiento del desarrollo rural, que al tratarse principalmente de modelos enfocados al crecimiento económico y a la producción en el sector agrícola, las soluciones y los alcances formulados por estos paradigmas – que aún se practican en muchos países- son muy limitados, si bien, pueden generar un mayor crecimiento y contribuir en la producción agrícola, la disminución del desempleo y generar exportaciones, no se toman en cuenta otros aspectos obligatorios que sería preciso tomar en cuenta para alcanzar soluciones más apremiantes ante las necesidades de las zonas rurales.

En la segunda línea del pensamiento del desarrollo rural, que involucra lo que anteriormente se denominó como la “*Nueva Ruralidad*”, se fomentaron precisamente paradigmas más holísticos y con criterios sociales más pertinentes. Dentro de esta segunda línea de pensamiento se encuentran los siguientes paradigmas: 1) Enfoques de “*proceso – participación y empoderamiento*”, 2) Enfoque de los “*Medios de Vida Silvestre*” y 3) Enfoque Territorial de Desarrollo Rural (ETDR)– ver figura 1.2-

Figura 1.2
Segunda Línea de Pensamiento del Desarrollo Rural



Fuente: Elaboración propia.

D) PROCESO – PARTICIPACIÓN Y EMPODERAMIENTO

Los Enfoques que vinculan “*Proceso – participación y empoderamiento*” representan el antecedente más importante de lo que actualmente es el ETDR” (Echeverri et al 2003; 43), pues fueron los primeros enfoques en renovar lo que tradicionalmente había sido la visión en la que se gestaba el desarrollo rural, ya que hasta entonces se percibía como una estructura “de arriba hacia abajo”, promovido principalmente por actores externos que se gestionaban a partir de la institucionalidad.

Este paradigma introdujo en el desarrollo rural una nueva visión y articulación de una estructura “de abajo hacia arriba”; mediante la cual se establecen nuevos procesos que involucran la participación de las propias poblaciones de las zonas rurales en la definición de sus prioridades de desarrollo. Posteriormente estos procesos resultarían ser la base del ETDR. Respecto a los principales factores que llevaron a esta nueva visión del desarrollo rural se encuentran (Ellis & Biggs 2001 en Echeverri et al 2003; 43):

- i) El crecimiento exponencial de los temas de investigación referentes a los sistemas productivos.
- ii) La revaloración de los conocimientos tradicionales.
- iii) La utilización de nuevos métodos participativos para las poblaciones.
- iv) La resistencia a la aplicación de políticas neoliberales.

- v) Los problemas persistentes en la gestión de la institucionalidad estatal.
- vi) El auge de las ONG en temas de desarrollo rural.
- vii) La creciente importancia de los temas de género en la ruralidad.

Cabe señalar que con el surgimiento de estos nuevos paradigmas en la línea de los “Estudios Rurales”, se agregaron nuevos factores que profundizaron el estudio de la ruralidad y se rompió con una época y una visión del desarrollo rural basado estrictamente agrícola y economicista y se trasciende a enfoques más holísticos.

Bajo esta misma línea de cambios, se incorporaron nuevas categorías conceptuales que sustituyeron las anteriores, entre ellas: el significado de “*campesinado*” se extiende al de “*pobreza rural*”, el de “*trabajadores agrícolas*” por el de “*trabajadores temporales*”, y se amplía el concepto de “*campesinos*” por el de “*campesinas*” e “*indígenas*” (Bengoa 2002 en Echeverri et al 2003; 43). Dichas categorías conceptuales representan un claro ejemplo de la ampliación y profundización del estudio del desarrollo rural, pues con ellos se preponderaron los estudios de los fenómenos que ocurrían en las zonas rurales, como la creciente pobreza rural, la generación de empleo en las zonas rurales en lo referente a sectores no agrícolas, conflictos étnicos en las zonas rurales, la marcada desigualdad en temas de género y los serios problemas ambientales que persistían.

Con esta perspectiva también otros actores como las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias de cooperación internacional, replantearon nuevas prácticas para la mitigación de problemas que cada vez resultaban más variados.

E) DESARROLLO RURAL LIGADO CON LOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLE

Dentro de la segunda línea de pensamiento del desarrollo rural, este paradigma surgió partir de la necesidad de replantear los modos de subsistencia de las poblaciones en las zonas rurales (Echeverri et al 2003; 43), pues se empezó a identificar que las medidas establecidas en paradigmas economicistas estaban dirigidos especialmente a trabajadores del sector agrícola y una gran mayoría de los habitantes en condición de pobreza subsistían a partir de otros tipos de ingresos.

Sumado a lo anterior, además del argumento de la seguridad alimentaria que tomaba cada vez más fuerza por los temas de hambruna a nivel mundial, se impulsó dicho paradigma como una forma de retomar el tema de la sostenibilidad de los diferentes medios de subsistencia con los que cuentan las poblaciones rurales. Para un mejor entendimiento de dicho paradigma se cita la definición sugerida por Scoones (1998 en Echeverri et al 2003; 45), la cual dice:

Un medio de vida comprende las capacidades, activos (incluidos los recursos materiales y sociales) y actividades necesarias para desarrollar una manera de vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede hacer frente y sobreponerse ante tensiones y choques, manteniendo y mejorando sus capacidades y activos, sin socavar los recursos naturales.

Este concepto está dirigido a la conservación y aprovechamiento responsable de los recursos con los cuales cuentan las diferentes poblaciones rurales, y también con los recursos de las respectivas zonas urbanas, pues tradicionalmente el urbanismo ha sido limitado en muchos países a la producción industrial y al desarrollo de ventas y servicios no ligados a la agricultura; por tanto, el interés en el mantenimiento de los recursos naturales en las zonas rurales toma especial significado

Respecto al “*Enfoque de los Medios de Vida Sostenibles*” y los temas de la conservación de los recursos y la erradicación de la pobreza, las autoras Ashley y Carney han identificado algunos de los principios más importantes que involucra dicho enfoque (1999 en Echeverri et al 2003; 44):

- i) Responsabilidad y protección: entendido como el rol de las poblaciones en la definición, solución y seguimiento de sus problemáticas y soluciones.
- ii) Las poblaciones como protagonistas del desarrollo: se refiere tanto a tomar en cuenta la opinión de las poblaciones, como a trabajar con ellas de la mano en las soluciones.
- iii) Trabajo conjunto: se refiere principalmente a que tanto la conservación como la erradicación de la pobreza deben ser atendidos por el sector privado y el sector público.
- iv) Complejidad de niveles: se refiere a los distintos niveles en los cuales se debe trabajar para la solución de la pobreza.

- v) **Dinamismo:** responde a la capacidad veraz y oportuna de solventar cualquier cambio en el modo de vida de las poblaciones.
- vi) **Sostenibilidad:** este principio es fundamental y se divide en: institucional, económica, social y ambiental, tratando de lograr un equilibrio entre ellas.

F) ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL (ETDR)

La importancia del abordaje teórico del ETDR en la actualidad es trascendental para los países latinoamericanos y para Costa Rica por su potencial aplicación y puesta en práctica en los territorios rurales conformados mediante la Ley INDER. Las experiencias desarrolladas por países como Brasil, Ecuador y México muestran que el ETDR resulta ser el modelo más novedoso y holístico en la gestión del desarrollo rural.

Como antecedentes directos del ETDR, tal como lo menciona Echeverri (Echeverri et al 2003; 4), tanto la ciencia regional, la geografía económica, y la economía agrícola, son las disciplinas que más se aproximan al enfoque en la conceptualización del territorio y el desarrollo sostenible, así como el respaldo a la naturaleza social y cultural de los diferentes espacios territoriales.

El ETDR, se ha constituido en la actualidad en uno de los modelos de desarrollo rural que toma en cuenta al ser humano y su participación en los procesos; además es innovador en la gestión, estructuración y administración de los territorios rurales. El autor autor S. Sepúlveda lo conceptualiza como (2008; 8):

La posibilidad de fundar la cohesión social sobre la base de la cohesión territorial le confiere al desarrollo rural una orientación más pragmática y apegada a la realidad de los procesos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales que rigen el destino de las naciones.

Una de las particularidades que lo distinguen es la definición de las unidades territoriales establecidas mediante procesos consultivos entre las poblaciones, estas unidades territoriales toman en cuenta la identidad cultural y espacial de los habitantes de los territorios, su sentido de pertenencia y arraigo hacia el lugar geográfico, y la realidad socio-económica. Además de incluir el factor participativo, toma en cuenta el tema

ambiental como eje de acción y difiere de los enfoques economicistas en el sentido de atender problemáticas sociales, culturales y de otros tipos.

La segunda peculiaridad del ETDR es el carácter consultivo multisectorial de las propuestas de desarrollo acorde a las necesidades de los territorios, sus pobladores, los sectores y los actores del territorio. También se distinguen otras particularidades que el concepto envuelve con una visión más integral, entre ellas se pueden mencionar (Echeverri 2003):

- ... la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento a las políticas de descentralización...
- Potencia la visión de manejo de recursos naturales basada en la protección ambiental y la producción limpia...
- Supera la visión sectorial que equipara los conceptos de economía rural y economía agrícola, y privilegia un modelo de economía territorial.
- Reconoce la importancia de los encadenamientos de las cadenas de valor agregado, pero articuladas al territorio en una economía intrínsecamente multisectorial...
- Complementa el enfoque “de arriba hacia abajo” con esquemas de cooperación que conducen a políticas de desarrollo rural construidas “de abajo hacia arriba” y que consideran las demandas de los pobladores y de los agentes de cada territorio como una forma efectiva de abordar la diversidad y la heterogeneidad de cada espacio.”

A partir del 2012 en Costa Rica con la Ley 9036, se inicia la implementación del ETDR por parte del INDER con la identificación de veinticinco territorios. A partir de la delimitación de los territorios y de lo estipulado en la ley se han definido la estructura y organización de las unidades territoriales.

Lo anterior, va precisamente ligado con la respuesta de las necesidades de las poblaciones e involucrados directamente para poder gestionar los procesos mediante la participación ciudadana e institucional de todos los actores sociales establecidos en los territorios, y en el caso costarricense mediante las instituciones públicas, la sociedad civil, los grupos organizados para atender y subsanar las demandas de sus pobladores. Además, representa una alternativa trascendental para resolver las constantes problemáticas y la

crisis en que se encuentra el país, que – como se verá más adelante- el establecimiento del modelo neoliberal por parte de los gobiernos de turno se ha convertido en un gestor del empobrecimiento en las zonas rurales.

Por lo anterior, el enfoque resultaría útil para solventar de una manera más democrática y eficiente las necesidades en dichas zonas del país, las cuales sufren los problemas de la expansión de monocultivos dañinos para el medio ambiente y la contaminación de mantos acuíferos, entre otros. Mediante el ETDR este tipo de problemáticas serían analizadas como parte de los criterios multidimensionales, y sus respectivas soluciones tomarían en cuenta el carácter consultivo a las poblaciones, lo que generaría a su vez un accionar más pertinente y democrático por parte de las instituciones públicas que operan en dichos territorios. La consolidación de estos procesos a futuro constituye precisamente un reto para el Estado ya que se modifican las formas de actuación al ser procesos que provienen no sólo desde el Estado hacia los territorios, sino desde los territorios en forma conjunta con el Estado.

CAPÍTULO II

LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO Y SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA

Antes de examinar las políticas de desarrollo rural implementadas durante la década que cubre los años del 2002 al 2012, se procederá a realizar una breve contextualización histórica que facilite al lector del presente trabajo, la comprensión sobre la incidencia de los modelos de desarrollo establecidos en Costa Rica sobre las políticas rurales durante las últimas décadas; así como el origen de las actuales políticas de desarrollo rural en Costa Rica.

La contextualización histórica de dichos modelos se presenta basada en el estudio de R. Díaz et al (2013) en cuatro períodos en específico, con el objetivo de que se permita visualizar el tratamiento que recibió la ruralidad en el país a partir de las políticas públicas de desarrollo rural, con la transición hacia un modelo de desarrollo distinto. A continuación el abordaje de dichos periodos.

A) 1974 – 1982: AGOTAMIENTO DE LA ETAPA DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

A partir de la década de los cincuenta, Costa Rica al igual que otros de los países de la región, pretendieron realizar una transición de un modelo de desarrollo agroexportador – sumamente vulnerable ante la alta volatilidad de los precios del agro en la economía internacional- hacia un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este modelo buscaba entre otras cosas reducir la tasa negativa en la balanza comercial nacional con el extranjero. Por lo que entre 1950 y 1970 el modelo costarricense de ISI operó políticamente a través de dos ejes centrales: La diversificación productiva y el nuevo papel del Estado en la transformación de la estructura productiva a través de un creciente gasto público (Díaz & Fallas 1987; pp. 46 – 47 en Díaz et al 2013). Es de suma importancia recordar, que para estas décadas aun los enfoques teóricos del Desarrollo Rural se regían

solamente por parámetros de modernización tecnológica y de incremento de los recursos económicos.

En este sentido la diversificación productiva implicó el fortalecimiento del sector agrícola, y mediante la nacionalización de todos los bancos se facilitó crédito barato para el desarrollo agroindustrial a nivel rural y la diversificación productiva en el campo (Molina y Palmer 1997). Se promovió la producción del azúcar y la ganadería para la exportación y se dio de la creación de cooperativas que agrupaban a los productores de café, leche y banano (Díaz y Fallas 1987; pp. 46 – 47 en Díaz et al 2013). En este período se promovió el rol del Estado en dos ejes: la nacionalización del sector eléctrico, que permitió además llevar el servicio de electricidad y telefonía a las zonas más rurales, y el segundo eje fue el estímulo a la actividad privada y el creciente gasto público en infraestructura productiva – puentes, carreteras, puertos, caminos, represas y plantas hidroeléctricas-, así como asistencia técnica a los productores como partícipe de la transformación de su estructura productiva, (Ibídem).

Tal como lo mencionan Molina y Palmer (1997), estas reformas del Estado se favorecieron por el tamaño territorial de Costa Rica; no obstante, las consecuencias negativas a futuro fue la inversión pública a partir de préstamos del exterior, con lo que la deuda externa se elevó. Aunado a ello, cabe recalcar las limitaciones que posteriormente significarían para la zona rural el hecho de que mayoritariamente la expansión industrial se concentró en las ciudades, lo que incentivó entre otras cosas, la inmigración del campo a la ciudad.

El agotamiento de este modelo se produjo a finales de los setenta sumado a la crisis internacional del petróleo y la problemática de la deuda externa. Los autores Díaz y Fallas (1987; 49 en Díaz et al 2013), señalan una serie de desequilibrios del modelo agroexportador, como causantes del “agotamiento”, entre ellos: i) crecimiento en los precios internos a partir de 1973, ii) agudización de los problemas en la balanza de pagos, que hasta 1978 se concentra en la balanza comercial, iii) entre 1972 y 1978 se da un crecimiento del déficit gubernamental, y los ingresos corrientes financian menos del 75% de los gastos estatales, iv) problemas de captación de empleo, que se reflejó en el sub

empleo y además v) desaceleración del PIB, siendo el sector más afectado el agropecuario, el mayor sector empleador en esa época.

Aunado a lo anterior, en 1978 en un contexto internacional desfavorable para las exportaciones agrícolas, se presentó además una caída en el precio del café que originó tasas de crecimiento negativas. Según Molina y Palmer, el PIB per cápita disminuyó un 2% en 1979 – 1980, un 4% en 1980 – 1981, y un 11% entre 1981 – 1982. La tasa de desempleo rondaba el 10% en 1982, y los salarios reales cayeron 40% entre 1979 y 1982, mientras que la inflación oscilaba entre un 80% anual (1997; 20). Todo ello significó el agotamiento de este modelo y la incursión en una nueva fase de “transición” hacia la promoción de las exportaciones y la apertura económica.

B) 1982 – 1988: TRANSICIÓN HACIA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.

En 1982 un nuevo gobierno negocia la deuda externa con los organismos internacionales: BM, FMI, el Club de París, la AID y el Banco Interamericano de Desarrollo; bajo el modelo de “condicionalidad cruzada”. Dicha situación según Díaz et al (2013; 9):

... generó muchos problemas para llegar a acuerdos, pero debido a la difícil situación en la que se encontraba el país, favoreció la adopción de ciertas medidas que se veían como radicales, así como la aceptación por parte de los grupos políticos de un cambio de modelo, desde un Estado interventor y una economía protegida: hacia una apertura económica y un Estado supuestamente más neutral.

Dentro de dichas negociaciones con los mencionados entes financieros internacionales se acordó implementar las siguientes políticas: i) reducir el gasto del gobierno, ii) la privatización de empresas estatales, iii) bajar los aranceles a las importaciones, iv) promover las exportaciones no tradicionales y v) promover la expansión de la banca privada (Ibídem), con lo que Costa Rica se inserta a partir de este periodo en un modelo económico neoliberal.

Dicho modelo económico muestra el declive de las políticas e instituciones de bienestar social y del capital del Estado, en aras de un supuesto crecimiento económico basado en la venta de bienes del Estado y la atracción de Inversión Extranjera Directa

(IED). Este modelo de desarrollo fue crítico en el contexto de las zonas rurales sin excepción, en donde se estableció como la única alternativa para las poblaciones.

En 1986 durante la primera administración de Oscar Arias Sánchez, se profundizó la orientación neoliberal de la política económica en el ámbito rural, y se redujo el apoyo estatal a los productores agrícolas que abastecían el mercado interno. Los grandes agricultores consiguieron periodos de ajuste más amplios y mejores condiciones para adaptarse al nuevo contexto, en cambio, el campesinado por el contrario tendió a derrumbarse y de 14% se redujo a 7% la población económicamente activa entre 1984 y el año 2000 (Molina & Palmer 2011).

Cabe recalcar, que en el año 1987 por primera vez en 150 años el valor de las exportaciones de café y banano fueron superados por la IED, en productos como los textiles de las grandes maquiladoras de las zonas francas, o la piña, como una actividad controlada por la transnacional Del Monte (Molina y Palmer 2011), que en la actualidad es el mayor monocultivo del país y convierte a Costa Rica en el primer exportador a nivel mundial de piña, a pesar de ser el cultivo más dañino para el suelo, contaminante de mantos acuíferos y perjudicial para la salud humana por su producción mediante el uso de agroquímicos.

Con respecto al ámbito ambiental, el costo del impacto ecológico del nuevo modelo económico implementado fue elevado, especialmente para las regiones rurales, ya que la tasa de deforestación por la instauración de extensos asentamientos de monocultivo, entre otras razones, alcanzó las 100.000 hectáreas anuales entre 1985 y 1988, el nivel más alto en Centroamérica y comparable con el de la destrucción del Amazonas en esos mismos años (Molina y Palmer 2011).

Por otro lado, para el año 1985 se negoció el primero de tres Programas de Ajuste Estructural (PAE), que ascendió a unos \$80 millones, y que estaba ligado a la agricultura en varios componentes. Este programa implantó i) reforma del sistema bancario y la determinación de las tasas de interés con más orientación hacia al mercado; cambiando el enfoque solidario de la banca estatal ya que en lugar del pequeño productor agrícola, los beneficiarios fueron los grandes productores nacionales e internacionales; ii) orientación de la inversión pública hacia la rentabilidad y fomento a las exportaciones, por lo que el

campesinado y la agricultura familiar quedaron olvidado dentro de los planes de desarrollo del Estado.

Por otro lado, se presentó una reestructuración del Consejo Nacional de Producción (CNP) orientado a subsidiar los precios de sustentación a efectos de reducir sus pérdidas; además se ampliaron las actividades de extensión agrícola y orientación de las actividades de investigación hacia nuevas actividades de exportación e investigación agrícolas, nuevamente dejando por fuera al pequeño agricultor (Díaz y Fallas; 231 en Díaz et al 2013).

C) 1988 – 1996: AJUSTE ESTRUCTURAL.

Para este período se consolidaron las tres principales reformas que la crisis obligó a enfrentar, en el marco de las negociaciones con los organismos financieros internacionales mencionados. Para M. Vega (1996; 130 en Díaz et al 2013) estas fueron i) reforma del Estado por medio del saneamiento financiero y la venta de activos, y reformas institucionales; ii) reforma financiera dirigida a la flexibilización y liberalización de la banca estatal costarricense; y iii) una política económica de apertura y liberalización, eliminación de subsidios y protecciones y el estímulo de las exportaciones no tradicionales.

Para cumplir con el primer proceso de reformas se trasladaron las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo², la Central Azucarera del Tempisque, Cements del Pacífico, Aluminios Nacionales y Fertilizantes de Centroamérica al sector privado. Asimismo, con la implementación del PAE II, se procedió a reducir los subsidios del CNP al pequeño agricultor, la protección a la industria nacional, la reducción del diferencial entre los precios internacionales y los nacionales, y la reducción de aranceles a la importación de granos, cuya potestad recaía en manos del Estado (Ibíd.; 131). Estos factores contribuyeron a cumplir con los objetivos de abrir el mercado nacional a la importación de bienes del extranjero, lo cual había sido ratificado por el país en sus compromisos internacionales asumidos previamente. Las consecuencias de las medidas adoptadas son señaladas por Díaz et al (2013; 11):

² La Corporación Costarricense de Desarrollo era una especie de incubadora de empresas creada por el Estado durante la década de los setenta, para fomentar empleo y desarrollo principalmente en las zonas rurales del país.

... debido a la incapacidad de competir con los precios internacionales de estos granos, esta medida produjo una reducción importante en la producción de maíz y frijoles, los cuales se cultivaban principalmente en las zonas rurales de Costa Rica. Además, ello obligó a una reestructuración productiva en las zonas rurales, como por ejemplo, la siembra de bienes no tradicionales (frutas tropicales, flores, tubérculos) o la adopción en la zona rural de un nuevo sector emergente en el país en los años noventa: el turismo.

Posteriormente, con la segunda reforma se puso en vigencia uno de los acuerdos ratificados en los PAE's, relacionado con la pérdida por parte de la banca estatal del monopolio de la intermediación financiera de los préstamos extranjeros y luego del monopolio de las cuentas corrientes. Por último, la tercera reforma sumada a los procesos de la apertura económica, la transformación de la relación entre el Estado y los productores, así como la disminución del sistema institucional rural – que fue reducido como resultado de los PAE's- conllevó a lo que Mora (2005 en Díaz et al 2013) denomina como “*vacío institucional*” en las actividades agropecuarias y el medio rural. Lo anterior se resume en las siguientes consecuencias para el sector rural (Mora 2005; 102 en Díaz et al 2013):

- 1) Un estímulo hacia la producción agrícola y agroindustrial destinada al comercio exterior, propiciando la atracción de IED para ampliar la producción no tradicional de exportación, así como la eliminación de subsidios y otros mecanismos de estímulo y protección para productores agrícolas familiares, y en consecuencia la reducción de aranceles sobre las importaciones.
- 2) Rol preponderante al mercado, lo cual marcó una diferencia entre los sectores de nuevos inversionistas nacionales e internacionales empresarios agrícolas y agroindustriales y el otro sector integrado por grupos de agricultores familiares que son excluidos de estos procesos, sin las condiciones para enfrentar la apertura económica y tampoco sostener el deterioro de los precios de algunos productos tradicionales de exportación, y la pérdida del apoyo y la protección estatal.
- 3) La vulnerabilidad social de las familias rurales y la persistente situación de pobreza, que propició su expulsión de los espacios rurales y su migración hacia los principales centros urbanos del Valle Central del país.

- 4) Las funciones asumidas por las organizaciones rurales y ONG en el medio rural, tales como la capacitación, el fortalecimiento organizativo, el acceso a servicios de crédito, información y apoyo técnico, entre otros.

D) 1996 – 2012: PROFUNDIZACIÓN DE LA APERTURA Y LA LIBERALIZACIÓN.

En este periodo se asentó y consolidó el proceso de transición de apertura de la economía por el cual se había transcurrido anteriormente. Dicha consolidación se llevó a cabo esencialmente a través de la negociación y entrada en vigor de Tratados de Libre Comercio (TLCs) que destacaron en la transformación institucional de Costa Rica. Según Díaz et al (2013) estas transformaciones en este período se expresaron en:

- 1) Negociaciones Comerciales y la creación del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), que cumplió un rol protagónico en las negociaciones comerciales y la negociación de los TLCs vigentes en la actualidad; cumpliendo estos tratados con una cobertura del 90% del comercio internacional del país.
- 2) Promoción Comercial y atracción de IED que ha sido reconocida como la política con mayor permanencia y coherencia durante los últimos 20 años según Díaz et al (2013; 14), ya que desde la década de los 90s Costa Rica orientó su plataforma de desarrollo hacia la atracción de IED, el desarrollo de servicios financieros, turísticos, tecnológicos y la promoción de exportaciones mediante una fuerte orientación al comercio exterior.

Para COMEX, la participación del empleo exportador dentro del empleo total es del 28% (Ibídem); también, dicho proceso efectuó una transformación productiva a nivel urbano y rural en el sector de servicios, alentado por la IED; esto, al tiempo que se realizaba una diversificación de la estructura productiva hacia servicios de índole tecnológicos, financieros y turísticos (Ibídem); nuevamente quedando fuera del modelo de “desarrollo” dirigido al pequeño productor agrícola nacional.

- 3) Transformación Institucional: A partir de la década de los 80, la apertura de mercados estimuló la creación de otras instituciones públicas.

Sobre el particular el Estado de la Nación (2004; 158) caracteriza este proceso institucional de tres maneras:

- a) Desmantelamiento del apoyo institucional a los sectores productivos tradicionales, específicamente el sector agrícola e industrial.
- b) Fomento al comercio exterior y la inversión extranjera que condujo a transformaciones en la institucionalidad pública sectorial.
- c) El desarrollo de la institucionalidad en el sector financiero ha mostrado que la apertura de este mercado estuvo asociado a la expansión (y no a la contracción) del aparato estatal.

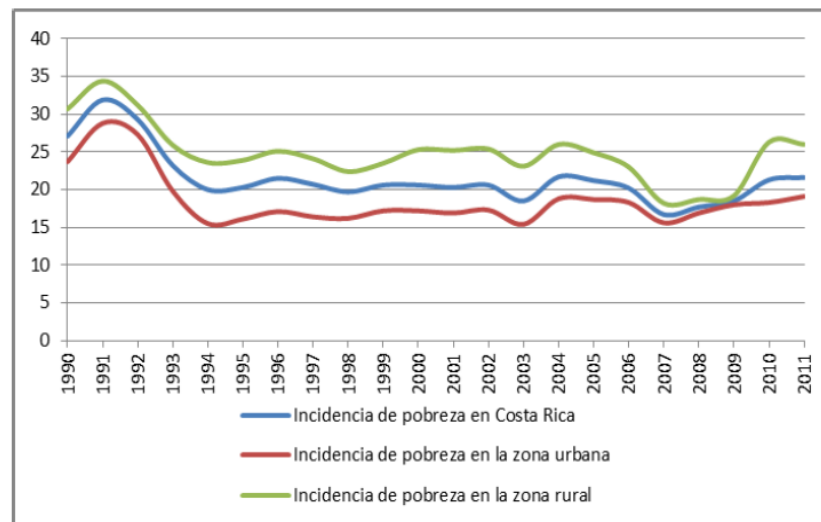
En el siguiente gráfico se presenta la incidencia en la pobreza de los dos últimos modelos que irrumpieron en el desarrollo del país a partir de 1990.

Gráfico 2.1

Costa Rica: Incidencia de la pobreza por no satisfacción de necesidades básicas.

Fuente: Estadísticas del Estado de la Nación, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo; en Díaz et al (2013; 16).

Este gráfico confirma la alta incidencia de las políticas económicas en los niveles de pobreza durante este período, cuyo efecto fue mayor en las zonas rurales que en las



zonas urbanas. En 1990 la incidencia de la pobreza en la zona rural alcanzó alrededor del 35% y el porcentaje de familias en condición de pobreza en la zona rural fue superior en

casi los 8 puntos porcentuales con respecto a las zonas urbanas. Además, es preocupante la tendencia en el aumento del porcentaje en el nivel de pobreza de los hogares en la zona rural tal como se muestra en el 2009, año en que se incrementó el porcentaje de familias en condición de pobreza que pasó de un 20% al 25%. Díaz et al (Ibídem) aclara lo siguiente:

Este estancamiento [y aumento] en los indicadores de pobreza en la zona rural lleva a pensar que la diversificación agrícola que se dio en el campo, la orientación hacia los mercados externos de esta producción, así como incorporación de servicios turísticos en las zonas rurales del país, no han tenido el arrastre suficiente como para incorporar este porcentaje “excluido” de la población y hacerlo disfrutar de los beneficios en su nivel de ingresos que si han disfrutado los deciles de la población con ingresos más altos.

Por otro lado durante los últimos 20 años, resulta alarmante a nivel nacional los efectos en el ensanchamiento de la brecha en la distribución de la riqueza, la cual ha empeorado. Según datos del INEC y del Estado de la Nación las cifras en 1990 de acuerdo con el coeficiente de gini fue de 0.374 y una década después en el 2000 fue de 0.412, seguido de un incremento en 2011 de 0.515 para 2011, que se convierte en la cifra más alta en la historia del país (Ibídem). Con respecto a los indicadores de pobreza a nivel de las regiones del país, en el caso de Guanacaste se estima que 3 de cada 10 hogares no satisfacen sus necesidades básicas, a pesar de ser una de las provincias con la mayor cantidad de atractivos turísticos del país, éstos no se han visto mejorados.

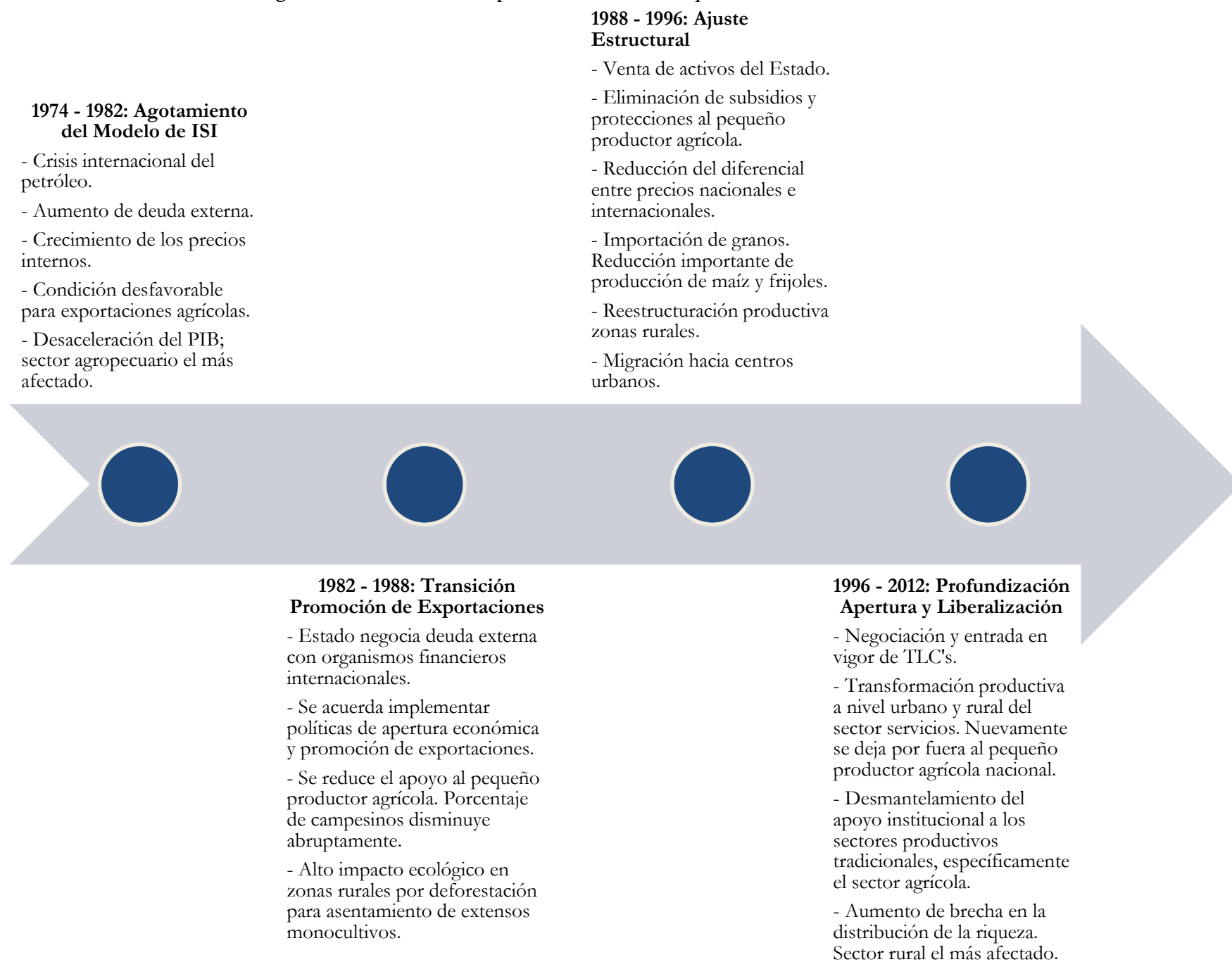
En relación con los altos índices de personas bajo la línea de pobreza, se han diseñado programas en las distintas Administraciones que han pasado por el Gobierno para atender a los grupos más vulnerables de la sociedad. Durante la administración Figueres Olsen (1994 - 1998) se elaboró el “Plan Nacional de Combate a la Pobreza”; durante la administración Rodríguez Echeverría (1998 - 2002) el “Plan de Solidaridad”, y en la actual administración el “Programa Puente para el Desarrollo”. Sin embargo, es importante destacar que a pesar de la implementación de dichos planes, no se ha logrado impactar en la reducción de los índices de pobreza.

Sobre las intervenciones en los grupos de extrema pobreza se han realizado evaluaciones sobre la efectividad de las políticas que ratifican que no se han logrado la cobertura a los grupos más necesitados y que han existido fallas e influencia del

clientelismo en los mecanismos de selección de la población objetivo, además de la falta de coordinación y presupuestación R. Morales y A. Cubero.

A continuación la figura 2.1 condensa mediante una línea del tiempo la cronología de los principales hitos que marcaron el desarrollo de Costa Rica y los efectos en el desenvolvimiento del sector rural.

Figura 2.1 Línea del tiempo: Acontecimientos que marcan la Ruralidad de Costa Rica.



El contexto descrito anteriormente destaca a partir del año 1982 el desarrollo del modelo neoliberal de apertura económica, que tuvo consecuencias en el medio rural debido a las políticas direccionadas de manera preferencial en la gran agroindustria y la consecuente exclusión de la agricultura familiar y el pequeño productor. Asimismo se ratifica que durante las tres administraciones correspondientes al periodo de estudio se fortalecen y consolidan las políticas y estrategias diseñadas desde décadas atrás.

E) POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL SEGÚN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 2002 – 2012

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el marco orientador del gobierno, en el cual se establece las prioridades del desarrollo nacional; y a partir de ellas se desprenden otras de rango sectorial y regional. De tal forma, en el PND se pautan las líneas estratégicas de acción, que permitirán establecer de una manera coherente y con un carácter vinculante para la institucionalidad pública, las políticas y acciones prioritarias por el respectivo cuatrienio.

Para efectos de la presente investigación, se examina las políticas o lineamientos de desarrollo rural contenidas en los Planes elaborados en las distintas administraciones de gobierno del 2002 al 2012, y a partir de ello, se identificarán los lineamientos y políticas vinculadas al desarrollo rural.

En estos planes se puede detectar la orientación de las políticas convergentes en el sector agrícola y rural, las cuales no siempre responden a los criterios de heterogeneidad de los actores y de sus necesidades y realidades. De acuerdo con Echeverri, estas iniciativas agrícolas son el eje central de las estrategias de producción del medio rural y se pueden clasificar en dos categorías: las que consideran la Empresa Rural que incluye desde los pequeños productores de subsistencia, hasta las grandes empresas exportadoras; y las que solo incluyen la Empresa Agrícola mediana y grande dentro de las estrategias de desarrollo económico productivo y a las pequeñas empresas de agricultura familiar como parte de la política social. Esta última categoría ha sido la predominante en Costa Rica y al no estar tan claramente definida la implementación de dichas políticas, finalmente se termina ejecutando una mezcla dañina de discurso productivista con instrumentos asistenciales, que

han resultado ser un verdadero fracaso si se analiza la relación costo-beneficio de la inversión pública.

A continuación se indaga en las políticas de desarrollo rural del 2002 al 2012 incluidas en los PND de las tres administraciones respectivas que se complementa con datos de los Informes del Programa Estado de la Nación, el Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2011 – 2014; la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, y la estrategia regional ECADERT 2010- 2030, ratificada por el SICA. De este modo, se iniciará con la administración Pacheco de la Espriella, seguido de la administración Arias Sánchez y finalmente la administración Chinchilla Miranda.

El Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Pacheco de la Espriella que abarca el período 2002-2006, trazó como principal objetivo nacional la lucha contra la pobreza, y se propuso como meta la reducción de la pobreza en un 16% de los hogares. Según Morales y Cubero, para alcanzar dicho logro, se proyectaron dos ejes temáticos: El desarrollo de las capacidades humanas, con el fin de combatir la pobreza y cerrar brechas; y el segundo relacionado con el crecimiento económico, a partir del cual se pretendía generar empleo y encadenar con mayor efectividad las políticas sociales (Morales y Cubero 2005; 53).

Para el combate y lucha contra la pobreza, se ejecutó el *“Plan Vida Nueva: Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas”*, basado en las demandas sociales de las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, superando el mero componente de asistencia social aplicado por las administraciones anteriores. En el ámbito rural se propuso atender: i) el estancamiento de la movilidad social, ii) el crecimiento económico débil y excluyente, iii) el incremento en la desigualdad de los ingresos, iv) que la pobreza continúe siendo predominantemente rural y v) una menor y desventajosa inserción al mercado laboral.

Cabe destacar que este Plan guarda una estrecha relación entre cuatro de sus principios orientadores y la base de los principios que conforman el ETDR: i) la atención integral de la pobreza, más allá de la insuficiencia de ingresos, ii) políticas a la medida, iii)

intervención adaptada a la heterogeneidad, iv).desarrollo rural, no exclusivamente agropecuario, v).es un esfuerzo de largo plazo que debe trascender los tiempos gubernamentales para convertirse en política de Estado.

Asimismo, en dicha administración, tanto el Ministerio de Agricultura, el Consejo Nacional de la Producción, el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), el Programa de Desarrollo Rural (PDR), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) enmarcaron sus acciones dirigidas a la ruralidad mediante políticas de: i) promoción de la competitividad de pequeños y medianos productores, ii) mejoramiento de los procesos de comercialización tanto para el mercado nacional como el internacional, iii) promoción de las agroindustrias nacional e internacional, iv) desarrollo de una agricultura en armonía con la naturaleza, v) desarrollo y transferencia de tecnologías a los pequeños y medianos productores, vi) apoyo a los productores nacionales con créditos favorables, garantías y seguros y vii) condiciones para el logro de equidad de género en el sector agropecuario (MIDEPLAN 2003; 12):

Sin embargo, a pesar de la aplicación de las políticas para dicho periodo, la pobreza afectó más a las poblaciones rurales que a las urbanas y la incidencia fue mayor en las familias cuyos jefes de hogar trabajaban en la agricultura o servicios domésticos. El ingreso por hogar del 2001 al 2005 creció en 95.795 colones, es decir creció en 43,05%; sin embargo, aunque el ingreso por hogar creció el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), lo hizo en un 66% en la zona urbana y en un 69% en la zona rural. Morales & Cubero (2005; 56 – 58)

Durante la Administración Arias Sánchez que abarcó el período 2006-2010 se introdujo dentro del eje de la política productiva lo relacionado al sector rural; de tal forma que la institucionalidad pública enfocada al ámbito rural quedó circunscrita al sector productivo. Lo anterior ilustra que a pesar de los años transcurridos aún se mantiene un enfoque productivista de las zonas rurales, donde prevalecen parámetros economicistas y aspectos productivos para el desarrollo de las zonas rurales. Con respecto a las metas sectoriales de carácter productivo para el ámbito rural, en el PND 2006-2010 se establecieron: i) un crecimiento del subsector agropecuario del 5% anual, ii) un crecimiento de al menos 15,1% en las exportaciones agrícolas, iii).un incremento del 15% en las

exportaciones de productos agrícolas orgánicos, y iv).un incremento del 4% al 8% en el porcentaje de PYMES exportadoras.

También se estableció una política de mayor apoyo hacia las PYMES tanto en el área urbana como rural como herramienta para la promoción del desarrollo; a pesar de ello el interés mayor estaba centrado en la incursión de inversión extranjera directa al país.

Ligado con el crecimiento económico, el interés de la administración Arias Sánchez por ampliar y consolidar más Tratados de Libre Comercio, y el papel de las MIPYME en el ámbito de la exportación, en el IEN 2010, se menciona que *«la política de comercio exterior no ha sido complementada con políticas de desarrollo productivo efectivas, tendientes a la creación de nuevas empresas exportadoras y el fortalecimiento de las existentes, mediante el fomento de la productividad»* (IEN 2010; 60). Lo anterior ha afectado la consolidación de un sector exportador que no integra dentro de su dinámica a las micro, pequeñas y medianas empresas, por lo que el grueso de la oferta exportable se encuentra concentrado en las grandes empresas; hecho que lamentablemente afecta al sector rural.

De igual forma, se promovió el fortalecimiento de los Programas de Asistencia al Sector Agropecuario (PND Arias Sánchez 2007; 34), mediante una política productiva agrícola que califican bajo los programas de asistencialismo al sector agropecuario y se enmarcan dentro de las políticas de índole social, a diferencia del trato para el gran capital agrícola que se enmarcaría dentro de las estrategias de desarrollo económico productivo.

Asimismo, se destacan Programas de contribución al desarrollo de las comunidades rurales en regiones con bajo IDS, mediante el impulso de proyectos capaces de generar valor agregado local, empleos de calidad y mejoras en el ingreso de productores y productoras. Para ello se propuso: i) aumentar de 20 a 95 el número de proyectos impulsados para mujeres y jóvenes rurales, ii) incrementar de 5 a 26 el número de proyectos integrados para el desarrollo de asentamientos campesinos, iii) introducción de tres proyectos de desarrollo territorial rural en la zona norte, la zona sur y la cuenca del río Aranjuez en Puntarenas respectivamente.

Durante la Administración Chinchilla Miranda que corresponde al período 2001-2018, en el PND “María Teresa Obregón Zamora” se definió como eje prioritario la inserción de PYMES en los mercados internacionales; sin embargo, no figuran las MIPYMES especialmente la pequeña empresa rural desde el ETDR y su posible inserción en el mercado nacional, tampoco se especifica el apoyo y asesoramiento que recibirían del Estado para insertarse adecuadamente en el mercado nacional y mantenerse o incorporarse al mercado internacional, o bien consolidarse en el país.

Asimismo, es importante destacar las políticas implementadas de corto y mediano plazo por el MAG, como también la ratificación de la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Territorial (ECADER) implementada a través del SICA. A continuación se describen cada una de estas iniciativas:

F) PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO 2011 – 2014:

El Plan Sectorial para el período 2011-2014, elaborado por la Secretaría del Sector Agropecuario, tenía como objetivo general mejorar los ingresos provenientes de las actividades agropecuarias, por medio de la competitividad, la innovación tecnológica, el desarrollo equilibrado de los territorios rurales y la gestión agroambiental sostenible del sector; y definió como objetivos específicos:

- 1) Elevar el nivel de competitividad de las agrocadenas prioritarias en los mercados, mediante mejoras en la tramitología y la normativa, la infraestructura de apoyo a la producción y comercialización, el financiamiento y los seguros, la sanidad e inocuidad y las tecnologías de información y comunicación,
- 2) Incrementar el nivel tecnológico de las actividades agropecuarias prioritarias, mediante el fortalecimiento de los procesos de generación, adaptación, transferencia e innovación tecnológica.
- 3) Mayor incorporación de los pequeños y medianos productores y productoras, especialmente de las unidades familiares, de los territorios rurales priorizados, a los circuitos comerciales y espacios de participación, mediante un mayor acceso a recursos, el fortalecimiento de la asociatividad y la autogestión.

- 4) Reducir los efectos del cambio climático y los desastres naturales en el sector agropecuario, mediante medidas de prevención, mitigación y adaptación.

G) POLÍTICA DE ESTADO AGROALIMENTARIA Y DEL DESARROLLO RURAL (2010 - 2021).

El documento se elaboró con el propósito de orientar y definir las acciones de corto, mediano y largo plazo del sector agroalimentario, la institucionalidad responsable y sus acciones estratégicas e instrumentos. El objetivo general es (MAG/SEPSA 2; 30):

- Elevar las condiciones de vida de la población vinculada con el sector agroalimentario, en una economía globalizada, que consolide un desarrollo inclusivo, sostenible y moderno, por medio del mejoramiento de la competitividad, la innovación y el desarrollo tecnológico, la gestión para el desarrollo equilibrado de los territorios rurales y de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y gestión agroambiental, apoyada en una articulación eficiente y eficaz de la institucionalidad pública y privada.

Los cuatro objetivos específicos que se complementan para cumplir la labor de dicho objetivo general son (Ibídem):

- Elevar el nivel de competitividad del sector agroalimentario costarricense, en su aporte al PIB, a las exportaciones, al empleo, a la inversión productiva, a la rentabilidad y al nivel de ingresos de los productores, por medio de los programas diferenciados y servicios de calidad que responden a las demandas del sector productivo.
- Fortalecer e integrar las actividades innovadoras y de generación y transferencia de tecnología agroalimentaria y sus vínculos entre las diferentes entidades competentes, públicas y privadas.
- Fomentar el desarrollo equilibrado de territorios rurales y el rescate y mejoramiento de la agricultura familiar, lo cual propicie espacios de participación proactiva y articulada con los circuitos comerciales, mejoramiento de las economías rurales y la sostenibilidad de los recursos naturales.

- Promover los esfuerzos intersectoriales para prevenir, mitigar y adaptarse al proceso de cambio climático y lograr una gestión agroambiental de excelencia, que además de favorecer la sostenibilidad de los procesos productivos, permita una mayor diferenciación de la oferta exportable nacional en los mercados mundiales.

Tomando en cuenta la actualidad del sector agrícola nacional y el sector rural nacional se puede concluir que lo que pretende la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense (2010 - 2021), no ha incidido de manera positiva con los resultados propuestos plantados en los objetivos de sus políticas pues únicamente se establece un discurso a seguir sin la adecuada metodología orientadora para implementarlo y su evaluación respectiva.

H) ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (ECADERT 2010 – 2030)

Según el documento *“La ECADERT: Una estrategia para el desarrollo sostenible de nuestros territorios rurales 2010 – 2030”*, la ECADERT (CAC/ECADERT/SICA; 32) es:

Una propuesta a largo plazo de los países de la región, que pretende orientar la conformación de una “nueva institucionalidad” responsable de articular procesos de desarrollo en zonas rurales. Es, también, un instrumento del Sistema de Integración Centroamericana y un proceso de gestión social de políticas públicas de desarrollo territorial, según las características de cada país y cada territorio.

Su objetivo general corresponde a (CAC/ECADERT/SICA; 32):

Promover la gestión social participativa de políticas públicas territoriales incluyentes y equitativas, con los correspondientes procesos de formulación consensuada de proyectos de futuro y procesos de planeamiento e inversión orientados por una visión estratégica, para la transformación institucional, social, económica, cultural y ambiental del medio rural centroamericano, impulsada por los actores sociales e institucionales de los territorios, valorizando su identidad cultural y sus potencialidades propias para lograr el desarrollo sostenible.

Con respecto a dicha estrategia, debe recalarse que si bien se realizan intentos por orientar la conformación de esa “nueva institucionalidad” para el fomento e implementación del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, debe de tomarse en cuenta que para la conclusión de dichos esfuerzos todo recaerá bajo los hombros de la voluntad política con que cuenten los estados partes del SICA para su implementación.

Por otro lado, debe tenerse presente además, que a nivel regional la iniciativa aun cuenta con dificultades para su implementación en vista del poco bagaje con que se cuenta, ya que de momento Costa Rica es el único país que cuenta con una legislación pública que acoge el enfoque territorial para la gestión del desarrollo rural aprobada recientemente.

Analizando el presente capítulo se puede observar como la política nacional y regional del desarrollo rural se maneja principalmente a nivel discursivo, pues si bien se reflejan importantes menciones a partir de los PND, las acciones han sido limitadas a modelos de desarrollo importados que ni siquiera han sido ejecutados con éxito, en este sentido y como se verá más adelante las condiciones de desarrollo humano en los cantones de estudio reflejan un abandono real que demarcan como el discurso desarrollista ha quedado corto en su ejecución.

CAPITULO III

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACION DEL ENFOQUE TERRITORIAL DE DESARROLLO RURAL A PARTIR DE LA LEY INDER Y OTROS CASOS

Actualmente en Costa Rica con la aprobación de la LEY 9036 y el liderazgo del INDER se está realizando un esfuerzo real por consolidar y fortalecer esta institución para que gestione el DRT mediante estrategias territoriales.

Como experiencias importantes para la aplicación del ETDR en América Latina se encuentran las de Brasil bajo la presidencia de Luis Ignacio “Lula” da Silva, y la experiencia de Ecuador que impulsa el actual Presidente Rafael Correa. En ambos casos con brillantes resultados y un mejoramiento significativo en los indicadores socioeconómicos de sus territorios, y sobre todo con un desarrollo que dignificó las condiciones de vida rurales a través de una concepción multidimensional.

Inmediatamente después del auge que tuvo el ETDR en Europa durante la década de los noventa a partir de las iniciativas LEADER, iniciaron con fuerza las ideas y propuestas para la puesta en práctica en América Latina. Tal como lo menciona Soto (Soto et al 2007; 21), los primeros pasos se iniciaron a partir de proyectos de cooperación impulsados por la FAO y por el BID, y posteriormente se replicaron en las políticas de desarrollo rural de algunos países principalmente del Cono Sur.

FAO y BID estaban desarrollando, de forma paralela, proyectos experimentales en busca de respuestas a los interrogantes operativos generados por el enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina. Por este motivo resultó más que oportuno incluir en la iniciativa de cooperación técnica (implementado por estas organizaciones a partir del año 2005) un componente de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional.

En el caso ecuatoriano, como se mencionó, se encuentran en práctica modelos y leyes más consolidadas respecto al tema, que tomaron especial impulso tras la aprobación del “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Desarrollo”, que propone una organización del desarrollo estructurada precisamente por territorios. Ana María Larrea, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo menciona (2011; 135):

Superar las disparidades territoriales es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos principales dentro de la agenda para la igualdad en el país y supone el impulso a políticas territoriales específicas que permitan un crecimiento más armónico de los territorios y enfrenten el tradicional bipolarismo que han generado procesos desequilibrados de crecimiento y profundas desigualdades. El diseño de una estrategia territorial nacional, es un punto de partida para la generación de equidad territorial, pues el desarrollo local requiere de políticas nacionales que lo impulsen.

Si bien las realidades rurales de cada país son diferentes, analizando lo anterior, se puede observar cómo una ordenada gestión nacional a partir de territorios puede desembocar en políticas pertinentes y directas para solventar las necesidades que se encuentran exclusivamente en cada localidad. Estableciendo de esta forma las diferentes soluciones necesarias para cada realidad, especialmente en el campo rural, lo cual resultaría en grandes ventajas en el caso de Costa Rica.

Respecto al sector rural europeo también se han establecido diferentes iniciativas a través del tiempo que han desembocado en modelos de gestión del desarrollo rural con un carácter altamente similar al del ETDR. Sus primeros indicios se llevaron a cabo en 1988 tras el planteamiento de “El Futuro de la Sociedad Rural”, donde las transformaciones hacia una gestión de tipo territorial, se dieron a partir de la transformación de los fondos estructurales europeos, los cuales iban precisamente dirigidos a los territorios con necesidades socioeconómicas marcadas. Posteriormente es importante destacar el aporte de las iniciativas LEADER, LEADER II y LEADER+, las cuales comprendían estrategias para el desarrollo consultivo y el empoderamiento de las poblaciones rurales en las tomas de decisiones y gestión. Uno de los aspectos importantes del modelo europeo, fue la combinación que se gestó a partir de las iniciativas mencionadas para combinar modelos de desarrollo de carácter consultivo -de abajo hacia arriba- y de institucionalidad -de arriba hacia abajo-.

Respecto al modelo europeo las enseñanzas para un posible modelo costarricense pueden resultar de mucha importancia, pues el modelo actual de gestión que se pretende aplicar es -como se verá más adelante- altamente similar a la combinación de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.

Quizás la experiencia más contundente sea el caso brasileño con óptimos resultados de las políticas públicas de desarrollo rural bajo un enfoque territorial en América Latina,

en donde a partir de la constituyente de 1988 con la denominada “Constitución Ciudadana”, se empezaron a gestar los cambios necesarios en las materias administrativas, políticas y financieras para la descentralización del aparato estatal. Fue a partir de este primer paso que se fortaleció una mayor autonomía en la gestión local - territorial y surgieron estrategias como los Consejos de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (Consads) y los Territorios de la Ciudadanía. Estas iniciativas fueron el principal motor del desarrollo rural en Brasil, basándose precisamente en el ETDR y planificados por la “Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario”.

Uno de los elementos más importantes en la gestión de dichas estrategias fue la priorización de territorios previamente establecidos que se denominaron “Territorios Rurales Económicamente Deprimidos”. El primer paso en dichos territorios fue el gestar una estrategia que abordaba y priorizaba las transformaciones a partir de las capacidades endógenas propias, con las cuales se contaba para promover el desarrollo. Posterior a esto, se gestó a partir de los Territorios de Ciudadanía, el ejecutar políticas de abajo hacia arriba combinadas con políticas de arriba hacia abajo. Es decir, se gestaba a partir de las necesidades territoriales y se ejecutaba a partir del Estado y su institucionalidad, de forma que las estrategias y políticas sociales eran las más óptimas para cada territorio en específico.

Para una mayor comprensión del proceso brasileño, es necesario hacer hincapié en las principales estrategias ya mencionadas como los Consads que fueron estrategias adoptadas en el marco del Programa Hambre Cero. Estas estrategias crearon una conexión directa y real entre la institucionalidad estatal y la sociedad civil en los territorios, la cual sirvió de impulso, apoyo técnico y orientación de recursos para las distintas propuestas de desarrollo prioritarias para la sociedad civil en los territorios, así como de los proyectos de desarrollo que estimularon la movilidad social, tal como lo resume Ortega (Ortega 2012; 164):

De manera general, los Consads se encargan de: 1) la promoción de proyectos concebidos como resultado de pactos entre la sociedad civil y el poder público; y 2) el fortalecimiento del apoyo técnico y aval institucional para obtener recursos por medio de socios estatales, nacionales e internacionales...

Por su parte, los territorios rurales establecidos dentro de la Secretaria de Desarrollo Territorial –adscrita a su vez al Ministerio de Desarrollo Agrario (MAD)- fueron también de suma importancia en la gestión del desarrollo de diferentes sectores rurales en el Brasil implementados en los primeros años del gobierno de Luiz Ignacio Lula da Silva. Su principal objetivo era el de redirigir de una manera más focal las diferentes políticas de dicho Ministerio, a partir de una visión territorial que transformara lo que anteriormente era lo municipal, en lo que se convertiría ahora en lo intermunicipal. Respecto a esta estrategia Ortega explica (2012; 166) «La idea, por tanto, es unir los municipios en torno de un proyecto de desarrollo territorial por medio de la formación de nuevos arreglos intermunicipales que hagan viable un pacto territorial por el desarrollo.».

Como puede observarse los más recientes estudios sobre ruralidad, así como sus respectivos cuestionamientos y evolución, señalan hacia una misma dirección; el desarrollo rural dejó de ser un tema únicamente agrario, un tema únicamente economicista y un tema en el cual operaban únicamente los Estados o los gobiernos. La nueva visión holística que comprende el ETDR, ha demostrado ser mucho más amplia y como se observó en sus características constitutivas, el valor consultivo y multidimensional con el cual cuenta el enfoque, lo han convertido en la opción más integral y abierta, respecto a lo que actualmente es el desarrollo rural, dotándolo de mejores capacidades para la búsqueda de mejores resultados.

Además, como se muestra en los casos descritos, los logros del ETDR han sido llevados a la práctica en países con importantes iniciativas en América Latina y en otras regiones con una amplia dinámica social y comercial como lo es el caso europeo. En este sentido, en el caso de Costa Rica, las experiencias mencionadas comprueban la necesidad de contar con esfuerzos políticos, sociales e institucionales ligados a estrategias reales a partir del ETDR, mediante las que se pueda aspirar a lograr grandes avances, en especial si se toma en consideración los bajos índices de desarrollo que se presentan en muchas de las zonas rurales del país y sus grandes problemáticas sociales a través de los años, especialmente en los cantones fronterizos abordados en la presente investigación y abarcados en un mismo territorio por el INDER.

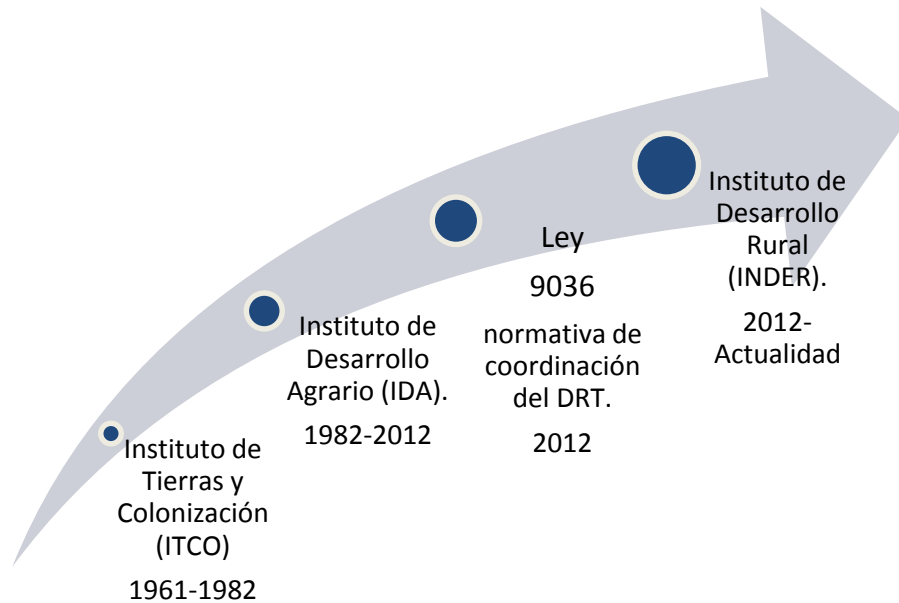
Es importante señalar que las problemáticas en zonas rurales en países como Brasil y Ecuador pueden ser tan serias como las que se pueden encontrar en las zonas rurales de Costa Rica. En este sentido sería útil desarrollar un análisis detallado de las alternativas y las problemáticas de cada país, con el fin de utilizar algunas de las soluciones útiles en dichos en el marco del ETDR.

A) LEY INDER Y EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA

La transformación del IDA en el INDER surge con una visión más innovadora y moderna ante los desafíos que enfrenta el país en el ámbito del desarrollo rural en términos de los rezagos de desarrollo humano, las carencias en infraestructura, los altos niveles de pobreza y la falta de fuentes de empleo; además de la permanencia en el tiempo de dichas problemáticas sin que surgieran grandes cambios institucionales y políticos que proyectaran una mejora o un avance. A continuación se analizara la transformación institucional que se ha desarrollado en el país, dando un acercamiento a la categoría de análisis definida para la presente investigación como La Normativa del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural en el país.

Para llevar a cabo la transformación institucional, fue necesaria la promulgación y aprobación de la “Ley 9036” conocida como “Ley INDER” que constituye el principal instrumento de coordinación del DRT del país y establece el marco institucional en procura de un desarrollo rural sostenible. Esta Ley incluye la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en dicha materia, dando un enfoque innovador a partir de territorios ya establecidos, e incluyendo una perspectiva multidimensional y multisectorial para promover el DRT de una forma más efectiva con actores sociales de las zonas rurales y sus necesidades.

ITCO, IDA, INDER con períodos Evolución Histórica del INDER



Fuente: Elaboración Propia.

B) INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL

El INDER, es la máxima institución a nivel nacional encargada de la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en materia de desarrollo rural. Es facultada dentro del marco de la ley 9036; sin embargo hasta la fecha la formulación de la política en materia de desarrollo agrícola y desarrollo rural le compete al MAG.

El establecimiento del INDER a nivel nacional como la institución encargada del desarrollo rural del país, viene a solventar las necesidades que persisten en las zonas rurales durante las últimas décadas, y procura mediante la gestión de una visión territorial, eliminar los rezagos que existen en temas de desarrollo. Todo esto mediante un enfoque innovador que integra los factores multisectorial y multidimensional generando de esta forma soluciones más integrales y participativas para las zonas rurales.

Los nuevos conceptos y visiones que se desprenden del desarrollo rural territorial como una opción para orientar los esfuerzos por el desarrollo de las zonas rurales en Costa Rica. Como se mencionó con anterioridad, ha nacido una institución que pretende apoyar

su trabajo precisamente en un enfoque territorial. El giro institucional que ha dado el antiguo IDA, convirtiéndose ahora en el INDER, lo hace una institución enfocada al desarrollo rural mediante un Enfoque Territorial, y su misión es explicada de la siguiente forma según la Ley 9036 o Ley INDER (2012):

Establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia, mediante la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural en el país, con énfasis en los territorios de menor grado de desarrollo...

Dentro de las competencias del INDER se pueden encontrar: La ejecución y coordinación de las políticas de DRT formuladas por el MAG; el seguimiento de compromisos en las políticas de DRT; promover el diálogo y negociación para fomentar la participación rural; establecer los territorios rurales y sus características; apoyar la constitución y el funcionamiento de los consejos territoriales y regionales; promover la participación de los actores sociales en la constitución y funcionamiento de los consejos; facilitar el acceso a recursos materiales y financieros para la formulación y ejecución de los planes de DRT, y el funcionamiento de los consejos; asesorar en la ejecución del proceso de promoción y brindar la capacitación de los diferentes actores que participan; brindar apoyo y facilitar la formulación de los Planes de Desarrollo Rural con la participación de los actores; facilitar la coordinación con los gobiernos locales y las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

C) DEFINICIÓN LOS TERRITORIOS SEGÚN EL INDER

Los territorios fueron definidos a partir de la ley 9036 como las unidades a partir de las cuales el INDER desempeña y enfoca la planificación del desarrollo rural del país, siendo la primera vez a nivel nacional que una institución utiliza esta perspectiva geográfica y social para desempeñar las propuestas de desarrollo. Este nuevo enfoque permite que las respuestas a las necesidades sociales sean más efectivas y objetivas, comprendiendo una mayor garantía de la calidad del trabajo que se realiza, debido a su carácter consultivo de las problemáticas sociales. A partir de los territorios se constituye además un involucramiento real entre los actores sociales que interactúan a escala local, lo que a su

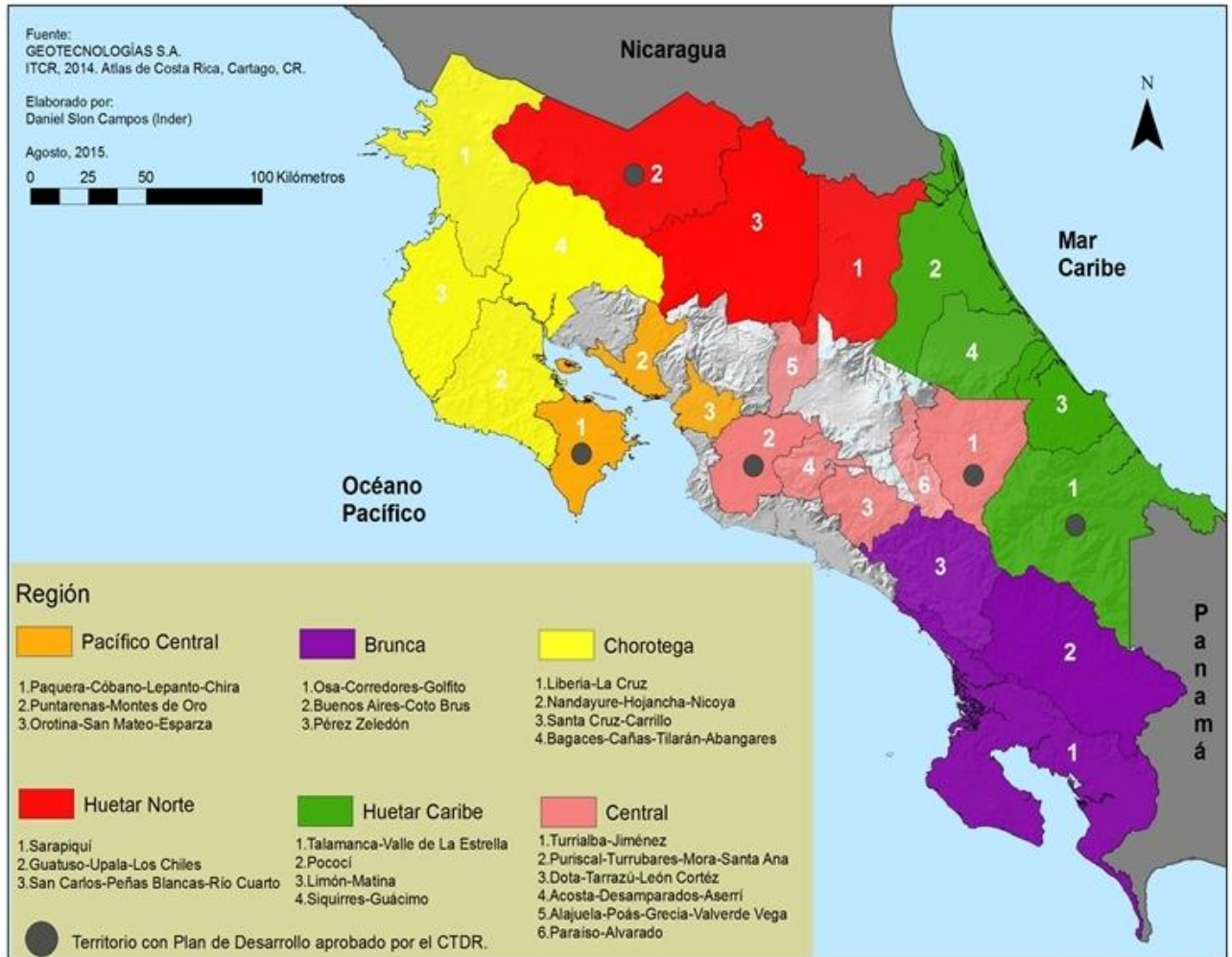
vez permite una mejor comprensión y articulación de sus necesidades en un trabajo más inclusivo.

El territorio rural consiste en una unidad geográfica multidimensional dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, formada por un tejido social e institucional con características particulares, e impulsada primordialmente por los recursos naturales que posee. Dentro de la multidimensionalidad de los territorios rurales se encuentran dimensiones como la ambiental, la económica, la social y la política institucional; es precisamente por esto, que las acciones de planificación se deben dar a partir de una construcción colectiva entre los diferentes actores.

La Ley 9036 define que para fines operativos, los territorios a partir de los cuales trabaja el INDER pueden estar conformados por uno o varios cantones, o algunos de sus distritos que presenten características comunes a partir de características en su ecología, actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de sus modalidades de ingreso, además define que los territorios rurales son aquellas áreas que dependen económica y socialmente de manera preponderante, de actividades derivadas a la utilización de los suelos, las aguas y los bosques.

Para la definición final de los diferentes territorios, se tomaron en cuenta además de los factores geográficos, una serie de categorías dentro de las cuales se encontraban factores socio-demográficos, económicos y ambientales.

A partir de lo anterior, se definió que los territorios que se establecerían serían los presentados en la siguiente imagen:



Fuente: Disponible en la plataforma digital de: www.inder.go.cr. Consultado: Setiembre, 2015.

En el mapa se puede observar con mayor claridad la conformación de los territorios rurales y su respectiva ubicación en términos de las diferentes regiones del país. Como se observa, la conformación de cada unidad territorial se da a partir de diferentes cantones y ciudades estratégicas con relaciones estrechas entre sí, principalmente de tipo social y cultural.

D) CONSEJO TERRITORIAL DE DESARROLLO RURAL

Los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), fueron creados a partir de la Ley 9036 dentro del marco de constitución del INDER, dichos consejos resultan innovadores y de suma importancia en la nueva visión y organización de desarrollo de las zonas rurales del país que establece dicha institución, pues es la primera vez en Costa Rica que se parte de una unidad territorial para establecer Planes de Desarrollo y fomentar el crecimiento de las zonas rurales. La idea de trabajar a través de territorios formando los CTDR, es principalmente establecer espacios de diálogo y negociación involucrando los diferentes actores que interactúan en los procesos de desarrollo en los territorios rurales, con el fin de establecer todos aquellos temas en los cuales los territorios encuentran problemáticas o debilidades y que corresponden con la formulación y ejecución de los planes de desarrollo rural. Los CTDR cuentan con un carácter de multisectorialidad de gran relevancia que permite la inclusión de actores tanto del sector público como del privado, así como también de la sociedad civil.

Los CTDR se constituyen a partir de dos órganos principales, la Asamblea General y el Comité Directivo:

La Asamblea General es la instancia permanente y activa de participación, decisión y fiscalización dentro de los CTDR y los respectivos territorios, en ella participan los diferentes actores sociales tanto gubernamentales como no gubernamentales del territorio que se encuentren previamente acreditados ante el INDER en el proceso de inscripción, se reúne por una previa convocatoria del Comité Directivo para sesionar de forma ordinaria al menos una vez al año y en forma extraordinaria cuando sea requerido, el quórum que requiere para ejecutar dichas sesiones es de al menos dos tercios de sus miembros y los acuerdos se deben tomar por mayoría absoluta.

Dentro de sus funciones se encuentran organizar comisiones y mesas temáticas de dialogo y trabajo, así como acordar la reglamentación del funcionamiento interno de los CTDR el cual estará posteriormente sujeto a la aprobación del INDER, corresponde además a la asamblea, elegir, remover y fiscalizar a los miembros del comité directivo y su gestión,

tomar decisiones de interés territorial y aprobar los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT) elaborados previamente por el comité directivo.

El Comité Directivo se constituye por la asamblea general, en una proporción equilibrada de gobierno local, instituciones públicas que se encuentren presentes en el territorio, sector privado y sociedad civil, respetando debidamente la participación de mujeres, jóvenes y población indígena donde la hubiese. Esto se garantiza a partir de la regulación del INDER y de la representación formal de cada postulante. Para ello la representación de la sociedad civil y el sector privado debe ser de un 60% y un 40% para la representación por parte de las instituciones públicas del territorio y sus respectivos gobiernos locales. Una vez establecido, los miembros de dicho comité pertenecientes a la sociedad civil y al sector privado duraran en su cargo 4 años, mientras la duración en el cargo de los miembros que pertenecen al sector público se dejara a criterio de su respectiva institución. Los miembros del comité directivo podrán ser reelectos una única vez y de forma alterna indefinidamente. En caso de que algún miembro renuncie o se ausente de forma permanente, los sustitutos se elegirán mediante asamblea extraordinaria. El comité se reúne al menos una vez al mes con un quórum para sesionar de al menos dos tercios de los representantes, las decisiones serán tomadas por mayoría absoluta.

Dentro de las funciones del Comité Directivo se encuentra el gestionar de forma adecuada el desarrollo integral del territorio, debe además elaborar los Planes de Desarrollo Rural Territorial con el apoyo técnico que este requiera, siguiendo un proceso participativo de actores tales como gobiernos locales, sociedad civil y sector privado, actuando también el INDER como facilitador de dichos procesos de elaboración. El Comité debe además negociar los recursos necesarios para la ejecución del PDRT con las instituciones y demás actores del territorio, esta negociación debe ir de la mano con una concertación en la ejecución del PDRT con las instituciones y demás actores involucrados. Deberá además elevar el PDRT al Consejo Regional de Desarrollo Rural (CRDR) para su análisis e incorporación al Plan de Desarrollo Rural Regional (PDRR) y para negociar la asignación de recursos. Dentro de sus funciones se encuentra también el representar con dos de sus miembros al CTDR en el CDRD y realizar anualmente una rendición de cuentas ante la asamblea general.

Dentro del Comité Directivo, se encuentra la Secretaria Técnica, la cual comprende un puesto permanente del INDER dentro del mismo, sus funciones responden a facilitar procesos técnicos y metodológicos de acción dentro del territorio, remitir informes al CRDR y a la secretaria técnica del INDER, elaborar las respectivas actas de las sesiones que se realicen así como dar seguimiento a los acuerdos tomados y elaborar los informes semestrales y anuales para posteriormente presentarlos ante el resto del Comité Directivo.

E) PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL

Los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT) consisten en propósitos estratégicos que contemplan las principales necesidades de cada territorio con el fin esencial de solventarlas, respondiendo también a las demandas de los diferentes actores sociales dentro de los mismos territorios, en aras de trabajar una visión consensuada de lo que dicho territorio requiere. Los PDRT establecen estas necesidades a partir de estrategias, componentes, objetivos, acciones, metas y recursos necesarios para el desarrollo de los territorios. Su ejecución recae en las instituciones públicas y en los respectivos ministerios, por lo que debe tomar en cuenta las partidas y tiempos presupuestarios de los mismos, así como los tiempos de ejecución de obras de dichas instituciones públicas. Los PDRT son posteriormente incluidos en los Planes de Desarrollo Rural Regional (PDRR) para su posterior inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sus demandas deben además ser de corto a mediano plazo para ser ejecutados en un lapso temporal de aproximadamente 5 años.

Dentro de los contenidos que incluye el PTDR se encuentran de forma directa acciones dirigidas a mejorar las condiciones de las poblaciones más vulnerables en los respectivos territorios, tales como: mujeres, etnias, personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores y migrantes entre otros. Además contempla el apoyo de las instancias del sector privado que sea necesario. La elaboración de los PDRT recae en el Comité Directivo de cada territorio, con el apoyo técnico del INDER, siguiendo un proceso participativo de diversos actores tales como gobiernos locales, sociedad civil y sector privado, esta inclusión responde al carácter de construcción colectiva con el que cuentan los PDRT. Otro factor de suma importancia en la elaboración de los planes, es el elaborar los mismos a

partir de un carácter flexible, dinámico y modificable con el objetivo de ejecutar posteriormente un adecuado monitoreo, seguimiento y evaluación de sus resultados.

F) CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO RURAL

Al igual que los CTDR, los Consejos Regionales de Desarrollo Rural (CRDR) fueron creados a partir de la ley 9036, como la instancia de elaboración del Plan Regional de Desarrollo Rural. En éstos se integran los diferentes Planes Territoriales de Desarrollo Rural y se transforman en uno sólo que englobe sus principales prioridades. Los CRDR se encuentran integrados dentro de otros actores por miembros representantes de los Comités Directivos de los Consejos Territoriales, los cuales se encargarán de presentar sus necesidades esenciales y buscar en conjunto con los demás representantes, elaborar un Plan Regional de Desarrollo Rural que satisfaga dichas prioridades básicas, así como también las que se establezcan en el PND.

La importancia de los Consejos Regionales radica principalmente en que a través de ellos se puede gestar una coordinación entre los distintos Consejos Territoriales de la región, para solucionar de manera conjunta las distintas problemáticas que los vinculan a nivel regional. Por ejemplo, es posible la articulación a través de los Planes Regionales de Desarrollo, de programas o proyectos regionales en conjunto con gobiernos locales, otras instituciones estatales, sector privado o a través de la gestión y ejecución de la Cooperación Internacional.

Ahora bien, con respecto a su constitución los Consejos Regionales se encuentran integrados por la persona a cargo de la Dirección Regional del INDER; las personas designadas como Coordinadoras Sectoriales de los diferentes sectores que se integren en cada una de las regiones; dos representantes de cada uno de los CTDR de la respectiva región, designados por su respectivo Comité Directivo; un representante de las entidades promotoras del desarrollo, que existen en el nivel regional, pertenecientes al sector público o privado y con capacidad de brindar apoyo técnico o financiero; ambos nombramientos ejercerán su cargo por un periodo de cuatro años; y por último un representante para cada una de las instituciones públicas: MAG, MIDEPLAN y MINAE, su duración ejerciendo el cargo se deja a criterio de la respectiva institución.

Asimismo, como requisito básico para sesionar se debe tomar en cuenta que, el quórum con que sesionará el Consejo será de la mitad más uno de los representantes que lo conforman, y las decisiones del Consejo se tomarán por mayoría absoluta de los presentes. Además, las reuniones del Consejo se realizarán ordinariamente cada tres meses y extraordinariamente cuando sea convocada por la persona coordinadora del Consejo. La coordinación del Consejo recaerá en la persona que representa el INDER, quién tendrá la responsabilidad de convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias y de apoyar la logística de cada reunión, así como también le corresponderá implementar o ejecutar los acuerdos del Consejo.

Por último cabe recalcar que, en el seno del Consejo se nombrará una Secretaría que será la encargada de elaborar la agenda de las sesiones de conformidad con las instrucciones que le gire la persona coordinadora y llevar las actas de las reuniones, para lo cual se le deberá asignar, por parte del INDER, un libro de actas debidamente foliado y con las autorizaciones respectivas.

Por otra parte, de acuerdo a sus funciones estipuladas, los CRDR como instancia de coordinación y articulación de las políticas sectoriales, se encargan de analizar y ratificar los PDRT para su incorporación a los PDRR y la respectiva asignación de recursos; formulan el PDRR en concordancia con la Política de Desarrollo Rural para su posterior incorporación al PND; articulan y negocian los PDRT Y PDRR con las políticas sectoriales e intersectoriales; identifican la oferta de cooperación técnica y financiera para el desarrollo de los territorios y regiones, en coordinación con MIDEPLAN y otras entidades relacionadas.

En adición, al Consejo Regional le corresponde también, elaborar los informes semestrales y anuales de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos tomados y presentarlos ante el INDER; llevar el control y seguimiento de los PRDR; coordinar con el MIDEPLAN en lo que corresponda a efecto de contribuir con la articulación y armonización de los PRDR; y cualquier otra función sujeta a regulación del INDER.

G) DEFINICIÓN DE LAS REGIONES

Para el caso particular de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural, las regiones se definen a partir de lo que MIDEPLAN considera como las Regiones socioeconómicas de Costa Rica; es decir, ambas instituciones desempeñan sus labores a nivel regional con las mismas seis regiones definidas por MIDEPLAN; éstas son: Región Central, Región Chorotega, Región Pacífico Central, Región Brunca, Región Huetar Atlántica y Región Huetar Norte.

Los Consejos Regionales, se encuentran integrados por los Consejos Territoriales dentro de una región en específico con los cuales trabaja el INDER.

Los CTDR como unidades del desarrollo rural, tienen un rol importante ya que brinda mayor fortaleza cuando se trata de ejecutar los proyectos y/o programas, así como la implementación de políticas relacionadas al Desarrollo Rural de forma más eficiente. De igual forma, si se toma en cuenta, como fue acotado anteriormente, que los Consejos se encuentran a cargo de gestionar la captación de cooperación internacional que será ejecutada en los territorios, es mucho más factible la implementación de planes regionales para su aplicación, que sean más atractivos para los diferentes cooperantes de cooperación técnica y financiera internacional.

H) PLANES DE DESARROLLO REGIONAL

El Plan Regional de Desarrollo Rural (PRDR) es la articulación final que se da en los Consejos Regionales de los distintos PTDR de la región. En otras palabras, éste se convierte en la integración de las necesidades de las distintas dimensiones (ambiental, social, económica y político institucional) de los territorios respectivos que forman parte de la región en específico, y las alternativas a ejecutar para solventarlas.

Ahora bien, como fue recalcado a inicios de la presente sección, su relevancia recae en la integración de distintos Planes Territoriales a través de los cuáles es posible reconocer problemáticas comunes y propuestas de solución de manera conjunta, que de otra forma contarían con mayor dificultad para su solución; es decir, transformar el esfuerzo individual de un territorio por solventar un flagelo de gran magnitud, en un esfuerzo colectivo de

varios territorios para alcanzar su solución. Asimismo, se debe recalcar que el carácter ascendente, de la visión de Desarrollo Rural “desde abajo” planteado en la Ley 9036, hará que el PRDR se convierta en un instrumento del primer peldaño de Desarrollo Rural, los PTDR, para alcanzar en el nivel más macro, un Plan Nacional de Desarrollo Rural que acoja las políticas planteadas y alternativas por ejecutar, para solventar las necesidades a nivel territorial.

En cuanto a la constitución del PRDR, éste deberá fundamentarse en el marco de la política nacional de desarrollo rural; incorporar la visión regional para contribuir al logro de la construcción de una visión del DRT en el ámbito nacional; incorporar también, elementos contenidos en el PDRT que requieran del apoyo regional; establecer estrategias, componentes, objetivos, acciones, metas y recursos necesarios para su operacionalización en el corto y mediano plazo; y fundamentarse en la coordinación multisectorial y la articulación nacional. Debe además, de ser flexible, dinámico y modificable de acuerdo a los resultados de su monitoreo, seguimiento y evaluación; así como otros aspectos sujetos a regulación del INDER.

Además, su función esencial es, de acuerdo con la nueva visión de DRT del INDER planteada en la Ley 9036, elevar las propuestas territoriales de manera escalonada, hasta el último eslabón del Desarrollo Nacional, como lo es el PND. De forma tal, que se logren integrar y tomar en cuenta, todas estas distintas aristas que afectan el progreso de dichas zonas y proponer políticas y lineamientos de acción para su solución.

I) MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), es el ente rector del sector agropecuario nacional, además dentro del marco jurídico nacional del DRT, es el ente encargado de la formulación de todas las políticas nacionales en materia del DRT. La ejecución de dichas políticas le corresponde al INDER, por lo que el trabajo coordinado y articulado entre ambos debe ser constante y directo. Dichas características hacen del MAG un actor de suma importancia en materia de DRT a nivel nacional, en tanto no se consolide el sector rural con el INDER como ente rector.

Como se observó, el engranaje institucional que compone la actual instauración de la normativa del ETDR es muy amplia, y pretende un ordenamiento más adecuado para una mejor y más eficaz gestión del desarrollo rural del país.

CAPITULO IV

DIAGNÓSTICO SOBRE ALCANCES Y RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Este capítulo procura mostrar por un lado el estado de situación de los tres cantones en estudio, sus características y las condiciones generales, estableciendo las necesidades y falencias sociales, económicas y humanas que se pueden encontrar en ellos y que han persistido en el tiempo; y por otro lado se identifica la orientación y los alcances de los recursos de la cooperación internacional que se asignaron a estos cantones mediante los programas y proyectos de desarrollo rural que se ejecutaron o se programaron. Ello servirá de línea base para trazar la ruta entre las condiciones del presente y las recomendaciones y cambios que deberán realizarse a futuro. Para el presente capítulo, la investigación aborda de una forma más directa la categoría de análisis de la Gestión de la Cooperación Internacional en Costa Rica.

A. CARACTERIZACIÓN DE LOS CANTONES DE GUATUSO, UPALA, LOS CHILES

Los tres cantones se ubican en lo que tradicionalmente se ha conocido como la Región Huetar Norte, también conocida como el “*Cordón Fronterizo Norte de Costa Rica*” que abarca los cantones fronterizos desde la costa pacífica hasta el mar Caribe. Si bien, el cantón de Guatuso no es exactamente un cantón limítrofe con Nicaragua, es un cantón que ha sido integrado en el territorio norte –norte constituido por el INDER y los tres cantones forman parte de la cuenca del Río San Juan.

En la siguiente figura se puede observar en detalle el mapa de cada uno de los tres cantones investigados.

Figura 4.1
Mapas de los Cantones Estudiados



Fuente: Indicadores Cantonales: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2011; pp 80, 82, 84 en Informe Estado de la Nación.

En los cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles las estrategias de desarrollo se han enfocado en el sector agrícola, como se especifica en el “Plan de Abordaje Integral para el Desarrollo del Cordón Fronterizo Norte” (PAIDCFN), elaborado por el MIDEPLAN (2013; 16):

Los sistemas de producción se pueden catalogar como actividades tradicionales de cultivo de granos básicos (frijol, maíz, arroz), raíces tropicales (yuca, ñame, malanga, tiquizque, papa china), ganado doble propósito (carne y leche) y ganado de engorde. Otras como los cítricos, piña, caña de azúcar, forestal (melina y teca)...

Esto se debe principalmente, al arraigo que persiste a nivel nacional de instaurar a nivel rural, formas de producción y empleo ligadas permanentemente al sector agrario y primario, bajo el argumento de la poca especialización de la mano de obra. En el caso de Upala además del cultivo de frijol, arroz, y la producción ganadera, se ha desarrollado durante los últimos años un florecimiento de la producción de naranja y piña que atrae flujos de migración de trabajadores de Nicaragua hacia la zona, aunque las condiciones de empleo en dicha producción han demostrado no ser las más adecuadas, pues en ocasiones son remuneradas por debajo del salario mínimo y se han encontrado en ellas serios problemas de precarización laboral.

En el caso del cantón de Los Chiles, se ha desarrollado la ganadería con doble propósito, además del cultivo de granos básicos como las principales fuentes de empleo en los cantones. El “*Plan de Desarrollo 2030*”, elaborado por MIDEPLAN en conjunto con

el Programa para la Cohesión Social en América Latina, señala que (MIDEPLAN 2014; 19.): «La actividad agropecuaria es la predominante en la Región Huetar Norte, donde 38.404 personas (34,9% de la población económicamente activa (PEA)) se dedican a las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.»

Durante la época de cosecha, son los grandes productores los que utilizan principalmente mano de obra nicaragüense, cuyas condiciones laborales y salariales no se ajustan a lo establecido por la legislación costarricense. Además estos productores se encargan de realizar en su totalidad el ciclo de producción, es decir, producción y comercialización, lo que les favorece de manera significativa.

En los últimos años en la RHN las grandes empresas y corporaciones han incursionado en la producción de naranja y piña incrementando dicha producción, y destinando un alto porcentaje de la producción para la exportación, tal como se menciona en el Plan de Abordaje Integral para el Desarrollo del Cordón Fronterizo Norte:

Importante también la producción de naranja y piña en varias fincas de la frontera en los Chiles, por la empresa Tico Fruit, donde se lleva a cabo desde la siembra, procesamiento y comercialización de piña y cítricos, para el mercado internacional. (MIDEPLAN 2013; 22).

Tal como se muestra en la Tabla 4.1, las principales actividades productivas que desarrollan los productores y las organizaciones en los cantones de la RHN se concentran en el sector primario

Tabla 4.1
Cantidad de organizaciones productivas, por tipo y ubicación.

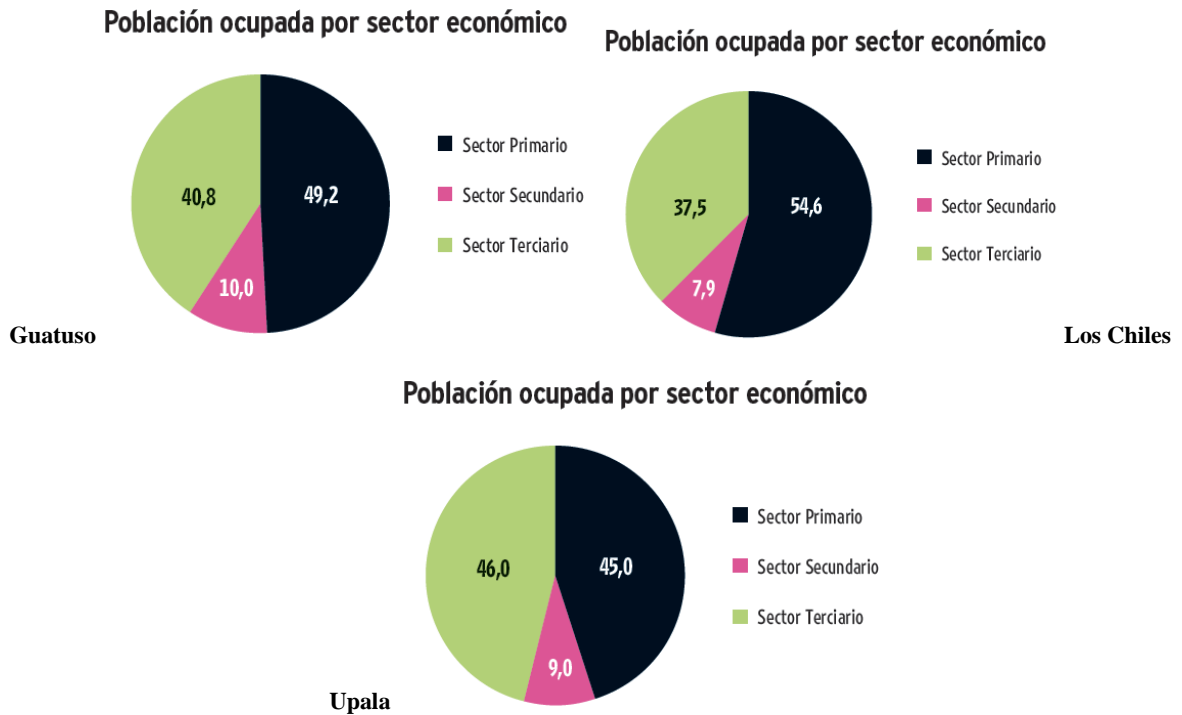
Actividad	Cantidad	Ubicación
Total	34	
Procesadora de Caña de Azúcar (Ingenio Quebrada Azul)	1	San Carlos: Platanar de Florencia
Proceso y comercialización de Caña de azúcar (Ingenio Cutris)	1	San Carlos: Boca Arenal de Cutris
Empacadoras de piña y raíces tropicales	6	Upala: distrito central, Llano Azul, Yolillal y Colonia Puntarenas; San Carlos: Buenos Aires de Pocosol y San Jorge de Cutris
Maquila de Raíces tropicales	3	Los Chiles: La Trinidad del Amparo y San Antonio. San Carlos: San Joaquín de Cutris y Pital.
Empacadoras de piña	7	Upala: Distrito Central, Llano Azul, Yolillal y Colonia Puntarenas. San Carlos: Pocosol y Cutris
Producción, Proceso y comercialización de piña y naranja.	2	San Carlos: Muelle
Producción, proceso y comercialización de granos básicos	7	Upala: Upala centro, Las Delicias, México , San José y Dos Ríos. Los Chiles: Pavón y Las Nubes
Productores de Granos básicos (CADEGRA)	1	Los Chiles: La Virgen
Productores de Arroz (CONARROZ)	1	Upala distrito central y Los Chiles
Subastas ganaderas	5	Upala, Guatuso, San Carlos, Sarapiquí y Guápiles
Fuente: MIDEPLAN con datos del MAG, Oficinas Locales de Upala, Los Chiles y San Carlos. 2012		

Fuente: Plan de Abordaje Integral para el Desarrollo del Cordón Fronterizo Norte; MIDEPLAN 2013; 23.

En la RHN, alrededor de 15 organizaciones de las 34 se dedican al empaque y producción de piña, y en segundo lugar están las organizaciones dedicadas a la producción y comercialización de granos básicos.

Con respecto a la ocupación de la población por sector, en la figura 4.2 el mayor porcentaje corresponde al sector primario, en comparación con el sector secundario y terciario, según datos del Estado de la Nación y del INEC.

Figura 4.2
Población ocupada por sector económico.



Fuente: Indicadores Cantonales: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2011; pp 80; 82; 84 en Informe Estado de la Nación.

Con respecto a las capacidades en los cantones para desarrollar proyectos enfocados al sector del turismo, existen recursos naturales que pueden ser aprovechados como en el caso del cantón de Los Chiles, donde se ubica el Refugio Nacional de Vida Silvestre de Caño Negro, los Humedales de Medio Queso, y cuya cercanía al lago de Nicaragua representa un gran atractivo para los turistas. Sin embargo, uno de los mayores obstáculos ha sido la infraestructura vial y las malas condiciones de las vías de comunicación para el acceso.

Por otro lado, durante el gobierno de la presidenta Laura Chinchilla Miranda, se inició en el 2010 el fracasado proyecto de la denominada “Ruta 1856”, el cual se justificó argumentando que sería un pilar importante en la defensa del territorio nacional ante los persistentes roces con el gobierno de Nicaragua, y que prometía además dinamizar el desarrollo del “Cordón Fronterizo Norte de Costa Rica”. Este proyecto se declaró inconcluso pues se denunciaron casos de corrupción, deficiente desarrollo técnico del

proyecto y un impacto medio ambiental sumamente elevado, lo que dio como resultado-un abandono del plan, malestar social y la continuidad de las complejas circunstancias socioeconómicas en los cantones.

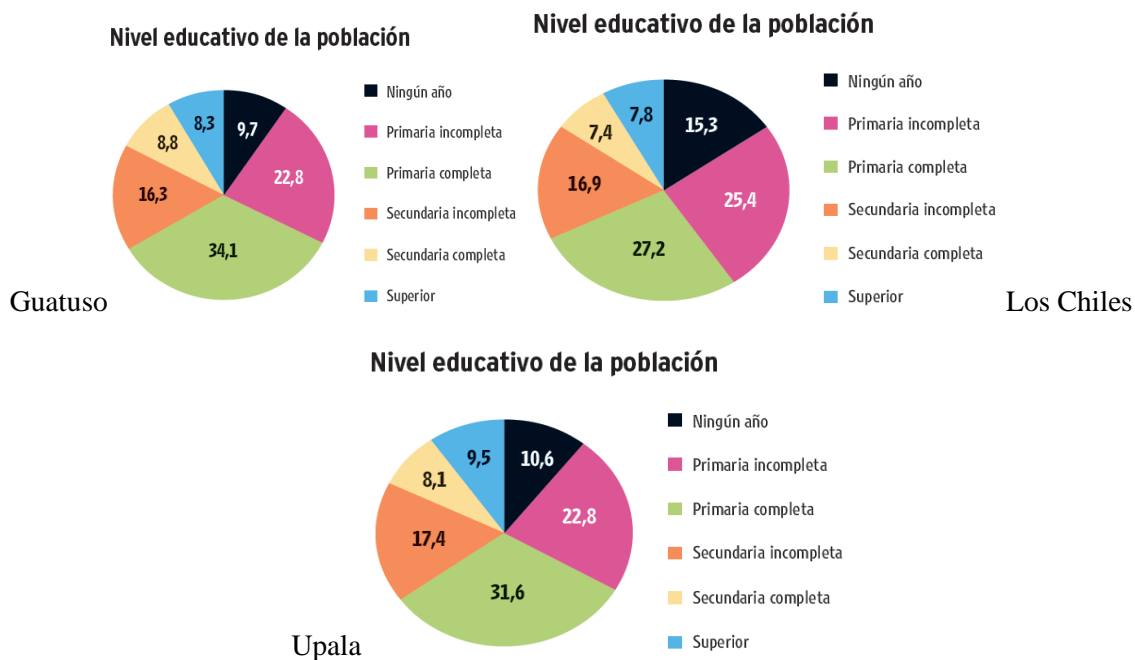
Sobre las condiciones de la infraestructura vial, el Plan de Desarrollo 2030 menciona respecto a las difíciles condiciones en la RHN que: «La Región Huetar Norte dispone de 4.947,4 kilómetros de vías (carreteras de asfalto y caminos de lastre y tierra) de las cuales el 60,7% están en mal estado.» (MIDEPLAN 2014; 30)

Con respecto al acceso a la educación en los tres cantones se cuentan con escuelas, colegios y docentes para atender a la población estudiantil; sin embargo las principales dificultades son la deserción escolar que afecta a los niños y adolescentes ante las dificultades económicas de las familias, así como las limitaciones de transporte público hacia los centros educativos. En el PAIDCFN se señala que: «Es usual el ausentismo de los educandos, dadas las dificultades de traslado que enfrentan, situación que se acentúa hacia el final del curso lectivo; mismo que coincide con la recolección de café donde las familias migran a la zona de cosecha» (MIDEPLAN 2013; 29).

Según datos del MIDEPLAN, el porcentaje de jóvenes en edad de asistir a secundaria y que actualmente permanecen en el sistema educativo representan un porcentaje menor del 50%; situación que dibuja un panorama sumamente crítico respecto al acceso a la educación y la movilidad social en los tres cantones investigados, y deja en tela de duda el verdadero alcance de iniciativas del Ministerio de Educación como el programa “*Avancemos*” y las ayudas económicas para detener la deserción escolar. Estos programas requieren ser evaluados para contrastar el impacto en el desarrollo académico de los estudiantes en la zona y las condiciones de vida de las familias.

A continuación se presentan en las figuras los bajos niveles educativos en términos porcentuales de la población que reside en los tres cantones investigados, lo que explica el panorama antes mencionado.

Figura 4.3
Nivel educativo de la población.



Fuente: Indicadores Cantonales: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2011; pp 81; 83; 85 en Estado de la Nación.

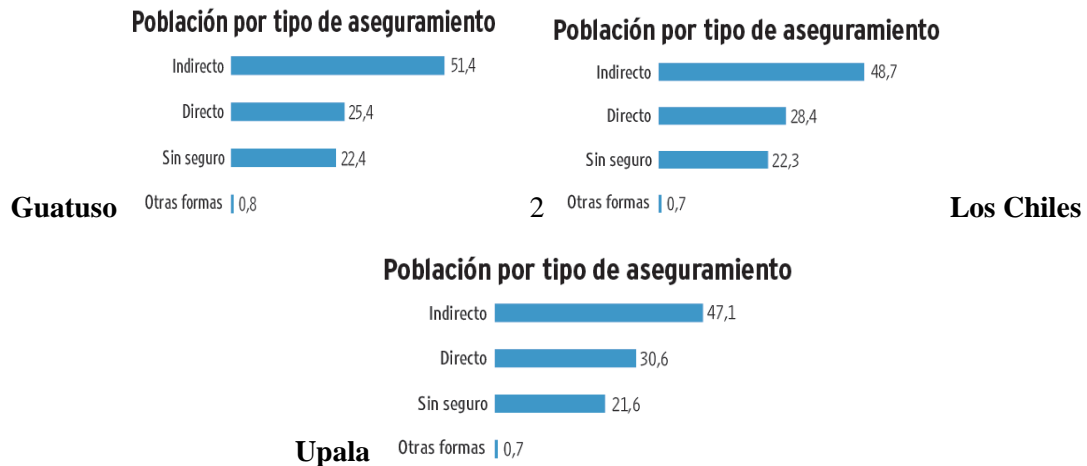
En lo que respecta a los servicios de salud, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) ha desarrollado en los tres cantones estrategias a partir de sub-regiones preestablecidas, las cuales semejan una estrategia territorial y se ha mejorado considerablemente el acceso de los servicios de salud. En los Chiles se cuenta con un hospital y en Upala se ha instalado un hospital periférico, además de los EBAIS que funcionan en diferentes comunidades. Sobre el particular en el PAIDCFN se indica:

Los EBAIS brindan atención de crecimiento y desarrollo, inmunizaciones, control prenatal, control de niño sano, prevención del cáncer de cérvix y mama, control de diabéticos, hipertensos, planificación familiar y de mujer en edad fértil, control de adolescentes, control de adulto mayor y consulta de morbilidad (MIDEPLAN 2013; 34)

A pesar de contar con una amplia cobertura en los servicios médicos en los EBAIS y hospitales, algunos de los problemas que obstaculizan el acceso de las personas son las condiciones de transporte vial, la falta de médicos especialistas, y el aseguramiento de la totalidad de los trabajadores de las zonas.

Las siguientes figuras muestran el acceso de la población a los servicios de salud y el tipo de aseguramiento en cada uno de los tres cantones estudiados.

Grafico 4.1
Población por tipo de aseguramiento.



Fuentes: Indicadores Cantonales: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2011; pp 81; 83; 85 en Estado de la Nación.

Las condiciones de las viviendas en los tres cantones, han sido determinadas entre los rangos que van de “regular” a “mala” en virtud de las características que presentan las viviendas ubicadas en estos cantones que utilizan materiales de construcción de baja calidad. Además de la precaria situación de las viviendas, uno de los problemas más serios se presenta con el acceso a los servicios estatales y los servicios bancarios, pues al tratarse de zonas cercanas a la línea fronteriza en el caso de Upala y Los Chiles son excluidos de estos servicios, ya que la mayoría de las propiedades en las que habitan no cuentan con planos y escrituras.

En relación con el acceso de servicios básicos de electricidad y agua potable en la RHN, se admite que la cobertura eléctrica es aceptable; no obstante el acceso y la potabilidad del agua es crítica, especialmente en algunas comunidades de Los Chiles. Sobre el particular, el Plan de Desarrollo 2030 de MIDEPLAN menciona: «Un 20,4% del total de habitantes de la región no dispone de acceso adecuado al suministro de agua potable; uno de cada cinco personas sufre por esta condición.» (MIDEPLAN 2014; 32)

Considerando la posición de estos cantones fronterizos, no pueden relegarse los problemas relacionados con los altos flujos migratorios y la situación de la población migrante con quienes se mantienen fuertes vínculos relacionados con el desarrollo económico y sociocultural de la zona. El estudio realizado por MIDEPLAN en los cantones del Cordón Fronterizo Norte, revela que los cantones aquí investigados son los que cuentan con una mayor densidad de población nacida en Nicaragua y el cantón de Los Chiles es uno de los principales puntos de acceso para la población migrante indocumentada. Estos elevados flujos migratorios varían dependiendo de factores como la temporada de cosecha de algunos productos agrícolas que se cultivan en la región. Al respecto el PAIDCFN estima los siguientes datos:

Se estima que en el 2011 se rechazaron un total de 8588 personas, de las cuales un 49,4% son hombres y 50.6% son mujeres, situación que ha cambiado, ya que en el pasado las migraciones se caracterizaban por estar constituidas mayoritariamente por hombres trabajadores agrícolas que se movilizaban individualmente. (MIDEPLAN 2013; 42)

A pesar de las cifras antes citadas que verifican que el flujo migratorio entre ambos países sigue siendo alto, no se cuenta con investigaciones que contabilicen y evalúen la magnitud de los flujos migratorios y su impacto en la dinámica económica y social, tanto en los cantones investigados como en todo el país.

Otra problemática que afecta a la población migrante es lo referente a la educación y aunque no se cuenta con datos precisos de los niños extranjeros que acceden a la educación en Costa Rica, un porcentaje de matriculados tienen una condición migratoria irregular y viajan todos los días desde Nicaragua para asistir a las escuelas costarricenses. Por otro lado, las condiciones laborales de los nicaragüenses según lo señala “*Plan de Desarrollo 2030*” se dan de manera ilegal por parte de los patronos:

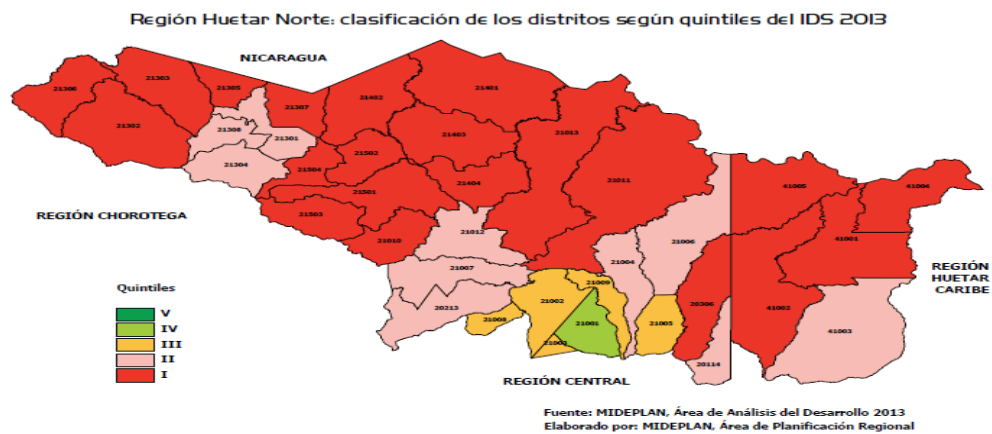
...los inmigrantes se ubican en su mayoría en empleos no formales, teniendo como consecuencia directa la pobreza, el irrespeto de las garantías socio--laborales (empleadores abusivos y no concientizados en la necesidad de legalizar al inmigrante) y al incremento de la delincuencia. (MIDEPLAN 2014; 28)

Un análisis sobre la historia de los cantones investigados realizado en el estudio del IICA titulado “Dinámicas Territoriales en la Zona Norte de Costa Rica”, alude que Los Chiles, Upala y Guatuso fueron ascendidos al rango de cantones hasta 1970 (IICA 2007;

6), lo que contrasta con otros cantones rurales del país. Por otro lado señala que hasta finales de 1960 debido a la falta de comunicación terrestre entre Ciudad Quesada y estos cantones, las relaciones sociales y económicas eran más intensas con Nicaragua que con el resto de Costa Rica (IICA 2007; 11). Estas referencias apuntan al lento proceso de desarrollo que desde hace ya varias décadas han sufrido dichos cantones.

En el Índice de Desarrollo Social 2013 que es una herramienta cuantitativa empleada por el MIDEPLAN para valorar el nivel de desarrollo social de los diferentes cantones, distritos y regiones del país mediante la combinación de variables como salud, educación, participación electoral y situación económica, se advierte sobre los bajos índices de los cantones de la RHN. En el mapa que clasifica los cantones según quintiles, más de la mitad de los distritos que incluyen los cantones investigados se encuentra en el primer quintil de clasificación, es decir en el nivel más bajo de desarrollo social.

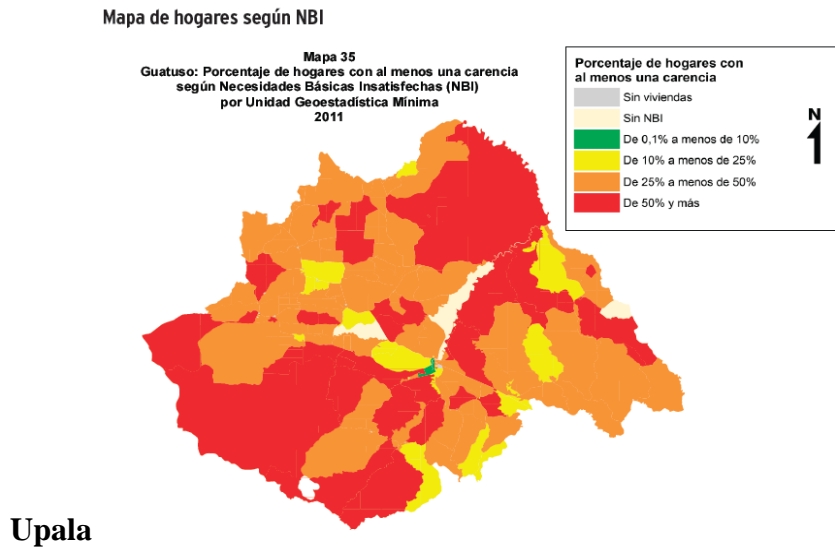
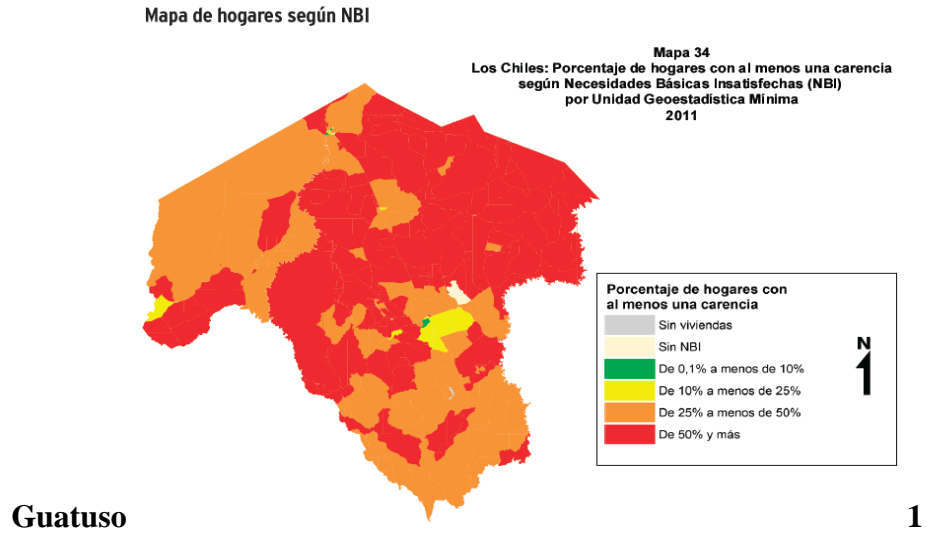
Figura 4.5
Clasificación de los cantones según quintiles.



Fuente: Índice de Desarrollo Social 2013, MIDEPLAN 2013; 53.

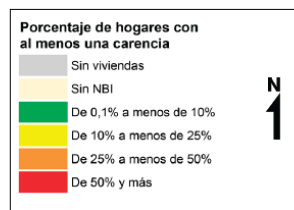
De acuerdo con los datos sobre los índices cantonales del Informe del Estado de la Nación del 2011, se confirma también las complejas situaciones de desarrollo que sufren dichos cantones. Los mapas contruidos con los porcentajes de los hogares que padecen al menos una carencia según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) evidencian que en los tres cantones una alta proporción de hogares se ubican en esta categoría.

Figura 4.6
 Mapa de hogares de los tres cantones con al menos una carencia.



Mapa de hogares según NBI

Mapa 33
Upala: Porcentaje de hogares con al menos una carencia según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por Unidad Geostatística Mínima 2011



Los Chiles

Fuente: Indicadores Cantonales: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2011; pp 81; 83; 85 en Estado de la Nación-

Tanto en Guatuso, Upala y Los Chiles la mayoría de hogares están entre el 50% y más con al menos una carencia. En términos generales la situación actual de los cantones investigados son de suma pobreza, las necesidades en Guatuso, Upala y Los Chiles continúan siendo numerosas y hasta alarmantes, y delatan la falta de propuestas de desarrollo por parte de los últimos gobiernos para crear entornos más favorables para resolver la problemática que tanto afectan a estas las poblaciones.

B) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CI EJECUTADOS EN EL TERRITORIO.

Tomando en cuenta la caracterización realizada para identificar las condiciones sociales y de desarrollo de los cantones de que se investigan y que comprenden el territorio del INDER denominado Norte-Norte, se presenta a continuación un análisis detallado respecto al estado de la cooperación internacional junto con sus programas y proyectos en dichos cantones, con el fin de establecer los alcances de dicha cooperación, así como las posibilidades de ejecutarla con metodologías cercanas al ETDR.

La información sobre los proyectos de cooperación internacional se basa en diferentes fuentes consultadas, entre ellos el informe elaborado por MIDEPLAN “Mapeo de la Cooperación Internacional: en los Cantones Fronterizos de Costa Rica con Nicaragua

2009” (MCICFCN). Por otro lado, MIDEPLAN cuenta con una base de datos virtual denominada “*Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional*” (SIGECI) que registra la información de los proyectos que se ejecutaron y se programaron en la RHN del 2009 hasta la fecha.

La información analizada da cuenta que en total se llevaron a cabo 59 proyectos de cooperación internacional en los tres cantones que recibieron el apoyo técnico y financiero de 10 fuentes de cooperación, cinco de ellas corresponden a fuentes bilaterales y cinco a organismos multilaterales. Del total de los proyectos, 49 de ellos pertenecen a agencias de cooperación bilateral y equivalen al 83%, y 10 proyectos atañen a la cooperación multilateral de organismos que representan el 17% del total. Entre las fuentes de cooperación bilateral destacaron España, Países Bajos, Estados Unidos, Alemania y Japón. Entre las fuentes multilaterales se ejecutaron un total de 10 proyectos de cooperación que significó 17% y contribuyó la Unión Europea (UE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNESCO, IICA y GEF

En la tabla siguiente se resumen los datos sobre el número de proyectos que se llevaron a cabo y las fuentes de financiamiento.

Tabla 4.2
Clasificación de los proyectos según las fuentes de cooperación internacional

Países/Bilateral	Número de proyectos	Organismos/ Multilateral	Número de proyectos
España	28	Unión Europea	5
Países Bajos	11	BID	2
Estados Unidos	5	UNESCO	1
Alemania	3	IICA	1
Japón	2	GEF	1
Total	49		10

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Mapeo de la Cooperación Internacional: en los Cantones Fronterizos de Costa Rica con Nicaragua (MIDEPLAN 2009; 20).

Como se observa en la tabla la mayoría de los proyectos ejecutados en los cantones que se investigaron recibieron la cooperación de España que representó el 48%, los cuales se encontraban en diferentes etapas: ejecución, negociación o en estado intermedio, y se enmarcaban en el “Plan de Acción Especial (PAE)” entre Costa Rica y España enfocados en los cantones fronterizos con Nicaragua y Panamá.

EL segundo país en apoyar el financiamiento de proyectos fue los Países Bajos que correspondió al 19%, y el tercero Estados Unidos con el 9%, Alemania con un 5% y Japón con 3%.

Entre las fuentes multilaterales, cabe señalar la contribución de la Unión Europea que cooperó con el 9% con un total de cinco, de los cuales cuatro eran proyectos que se ejecutaron bajo el marco del Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central, administrado por el Banco Centroamericana de Integración Económica (BCIE). También aportó el BID con un 3% y la UNESCO, el IICA y el GEF tuvieron una participación del 2% cada uno

Entre los temas y áreas de interés que fueron abordados por estos proyectos se encuentran; i) el fortalecimiento del desarrollo social territorial, ii) gestión ambiental, iii) emprendimientos de turismo rural, iv) conservación de los recursos naturales, v) gestión del recurso hídrico, vi) protección de la biodiversidad, y vii) consolidación de acueductos rurales.

De acuerdo con la clasificación de los 59 proyectos según la etapa de gestión mostró que 31 estaban en etapa de ejecución, 16 se encontraban prontos a ser ejecutados y 12 de ellos se encontraban en etapa de negociación o de cumplimiento de requisitos. Además, los 26 que se encontraban en etapa de ejecución, 24 eran provenientes de fuentes bilaterales y 5 de fuentes de cooperación multilateral. En relación a los 16 proyectos que en etapa intermedia, una amplia mayoría procedían de la cooperación española e iban destinados a temas de infraestructura en los cantones analizados.

Precisamente uno de los 12 proyectos que se encontraba en etapa de negociación, financiado con fondos no reembolsables por el “*Global Environmental Facility (GEF)*” tenía previsto implementar acciones estratégicas de tipo binacional entre Costa Rica y Nicaragua

para un adecuado manejo del recurso hídrico y una mejor conservación del desarrollo sostenible en el río San Juan. Este proyecto lamentablemente se vio afectado por la problemática fronteriza suscitada en el año 2010 entre ambos países por el dragado de dicho río, problemática que afectaría además el tema de la conservación del medio ambiente en dicha región fronteriza, pues el proyecto de GEF pudo resultar sumamente beneficioso para las poblaciones en los cantones investigados.

Para conocer acerca del tipo de cooperación y las modalidades de los recursos de aportados por los países y organismos para financiar dichos proyectos se clasificaron en cuatro modalidades: i) cooperación técnica, ii) cooperación financiera no reembolsable, iii) cooperación financiera reembolsable y iv) una combinación de cooperación técnica y financiera no reembolsable.

Estas modalidades de cooperación están definidas en el “Diagnostico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005 del MIDEPLAN y se refieren a las siguientes:

La modalidad técnica: ...el intercambio de experiencias, tecnologías, conocimientos y habilidades entre países en vías de desarrollo, organismos internacionales y países desarrollados (a través de sus agencias de cooperación o sus embajadas), con el propósito de apoyar a los primeros en el logro de sus objetivos económicos y sociales (MIDEPLAN 2007; 16)

La modalidad financiera no reembolsable: la ofrecida por las fuentes bilaterales y multilaterales mediante la asignación de recursos financieros con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo...” y además “...es aquella en donde no hay reintegro de los recursos monetarios (MIDEPLAN 2007; 25).

La modalidad financiera reembolsable: la ofrecida por las fuentes bilaterales y multilaterales mediante la asignación de recursos financieros con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo...” y además “...asume la forma de créditos blandos, bajo condiciones de interés y tiempos más favorables. (Ibídem).

De acuerdo con los tipos y las modalidades de cooperación antes mencionadas los proyectos se agruparon en estas categorías y se encontró que 30 de los 59 proyectos que equivalen al 51% se ejecutaban bajo la modalidad financiera no reembolsable; 16 proyectos fueron categorizados en la modalidad de cooperación técnica y corresponden al 27% y 5

proyectos se encontraban bajo la modalidad reembolsable y corresponde al 9% del total de proyectos.

En la siguiente tabla 4.2 se resumen los proyectos según la fuente, el tipo y la modalidad de cooperación

Tabla 4.3
Clasificación de los proyectos según fuente, tipo y modalidad de cooperación

País/Organismo	Financiera No Reembolsable	Financiera Reembolsable	Cooperación Técnica	Técnica y Financiera no reembolsable	Total
BILATERALES					
España	15		12	1	28
Países Bajos		4		7	11
EEUU	5				5
Alemania	2		1		3
Japón	1		1		2
MULTILATERALES					
Unión Europea	5				5
BID		1	1		2
UNESCO	1				1
IICA			1		1
GEF	1				1
Total	30	5	16	8	59

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Mapeo de la Cooperación Internacional en los Cantones Fronterizos de Costa Rica con Nicaragua; MIDEPLAN 2009; 24.

Cabe señalar que el mayor porcentaje de los proyectos clasificados dentro de la cooperación financiera no reembolsables fue otorgada principalmente por España y la Unión Europea. Países Bajos y el BID otorgaron cooperación bajo la modalidad financiera reembolsable. España también fue uno de los principales que otorgó cooperación técnica mediante 12 proyectos y ocho se ubicaron dentro de la modalidad mixta, es decir que se componen tanto de cooperación técnica como financiera no reembolsable.

Para poder desarrollar de una manera adecuada el presente diagnóstico respecto a la cooperación en los cantones investigados, es de suma importancia conocer el volumen de proyectos que se llevaron a cabo en los tres cantones.

En la siguiente tabla se presentan los proyectos distribuidos en los tres cantones según las fuentes de colaboración bilateral y multilateral.

Tabla 4.4
Distribución cantonal de los proyectos

País/Organismo	Cantones			Total
	Los Chiles	Upala	Guatuso	
BILATERALES				
España	16	10	11	28
Países Bajos	3	3	1	11
EEUU				5
Alemania	1	3	1	3
Japón		1	1	2
MULTILATERALES				
Unión Europea	2	2	1	2
BID	2	2	1	2
UNESCO		1		1
IICA	1	1	1	1
GEF	1	1		1
TOTAL	26	24	17	59

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Mapeo de la Cooperación Internacional en los Cantones Fronterizos de Costa Rica con Nicaragua (MIDEPLAN 2009; 26).

De acuerdo con estos datos, los proyectos estuvieron dirigidos principalmente a Upala y Los Chiles y en menor medida a Guatuso, con un total de 26, 24 y 17 proyectos respectivamente. Por otro lado, si comparamos estos datos con todos los cantones que abarca la zona norte encontramos que la mayoría de los proyectos se concentran en estos tres cantones y encabezan la lista de las iniciativas de cooperación internacional, lo cual resalta el valor investigativo del presente estudio.

Una vez analizados los proyectos de acuerdo con las diferentes fuentes, tipos, áreas, modalidades y espacios geográficos, se realizó un esfuerzo por estimar las partidas presupuestarias con las que estos proyectos se llevaron a cabo o bien pretendían llevarse a cabo. Se estima que en total se destinaron a los cantones fronterizos de la zona norte un

monto de US \$12.895.891.00 de recursos de la cooperación internacional, tanto técnica como financiera.

Por otra parte, del total de recursos asignados, un porcentaje importante de estos recursos correspondían a proyectos en ejecución y sumaban alrededor de US \$10, 609, 465,00 millones de dólares; otro porcentaje a proyectos en proceso de negociación y otros se encontraban en estado intermedio de aprobación.

A continuación se muestra en la tabla siguiente el monto de los recursos según las fuentes de cooperación y el estado de recursos asignados.

Tabla 4.5
Estimación de recursos de cooperación internacional según las fuentes

Fuente	Totales	Ejecución	Estado de Negociación	Intermedio de Aprobación
España	US\$790,550,00	US\$542,250,00	US\$ 1.044.716	US\$555,700,00
	US\$ 5,185,000,00	US\$3,775,000,00		
Países Bajos	US\$420,283,00	US\$420,283,00	US\$62,300, 00	
	US\$177,259,00	US\$114,950,00		
Unión Europea	US\$1,514,820,00	US\$287,844,00		US\$1,226,976,00
EEUU	US\$330,190,00	US\$105,000,00	US\$72,790,00	US\$152,400,00
Alemania	US\$8,956,875,00	US\$8,956,875,00		
Japón	US\$87,213,00	US\$87,213,00		
BID	US\$485,960,00		US\$485,960,00	
UNESCO	US\$10,000,00	US\$10,000,00		
IICA	US\$200,000,00	US\$200,000,00		
GEF	US\$100,000,00		US\$100,000,00	
Totales	US\$12,895,891,00	US\$10,609,465,00	US\$658,750,00	US\$1,627,676,00
	US\$5,185,000,00	US\$3.770,500,00	US\$1,410,000,00	
	US\$177,250, 00	US\$114,952, 00	US\$62,295, 00	

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de: Mapeo de la Cooperación Internacional en los Cantones Fronterizos de Costa Rica con Nicaragua (MIDEPLAN 2009; 35).

Del total de flujos de recursos asignados por la cooperación bilateral el primer lugar lo ocupó la Agencia Española de Cooperación Internacional, país que otorgó el mayor volumen de recursos, en segundo lugar Países Bajos, el tercer lugar lo ocupó Estados Unidos, el cuarto Alemania y por último Japón. Entre los organismo multilaterales, el principal fue la Unión Europea, después el BID , el IICA, el GEF y por último la UNESCO.

Al analizar en detalle la contribución de la cooperación internacional concedida por las diez fuentes principales de cooperación en los cantones en estudio, se debe aclarar que estos montos son estimados debido a que las cifras que se encuentran en los registros de MIDEPLAN corresponden a cifras globales de los proyectos dirigidos a la zona norte y no contabilizan en forma desagregada los recursos asignados en cada uno de los cantones.

Con respecto a las características de la cooperación concedida a los cantones a zona norte, entre las agencias de cooperación bilateral destaca como principal fuente la cooperación española que representó el mayor volumen de recursos, en total sumó alrededor de Euros 3,456,000,00. De este total se encontraban ejecutándose un total de US \$ 2, 516,000 y en trámites de negociación se encontraba un total de US \$ 940, 000,00.

Los proyectos aprobados por la cooperación española en el marco del PAE para el período del 2006 al 2008 se dirigieron tanto a la zona fronteriza con Panamá como a los cantones fronterizos con Nicaragua. Esta cooperación incluía tanto la cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) y la cooperación triangular por medio de mecanismos como el fondo PNUD-España el cual tenía como fin el logro de los Objetivos del Milenio (ODM).

Los acuerdos sobre las prioridades y la ubicación geográfica de la cooperación española se definió en la IX Comisión Mixta de Cooperación Costa Rica-España, en donde ambas partes acordaron dirigir los esfuerzos de la cooperación española prioritariamente a regiones y zonas seleccionadas sobre la base de criterios de incidencia de pobreza y desigualdad, parámetros que cumplen los cantones de la frontera norte. (MIDEPLAN 2009; 27).

Durante dicha Comisión Mixta se decidieran enfocar los esfuerzos en materia de cooperación internacional a sectores geográficos más desfavorecidos en materia de desarrollo como lo son las zonas rurales, especialmente las fronteras, pues demuestra que el criterio y las intenciones respondían a las necesidades del país. Además de este aspecto, los proyectos aprobados prometían ser más ambiciosos e incidían directamente en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso, entre ellos, el proyecto fronterizo “Codesarrollo”,

cuyas actividades fueron enfocadas especialmente a las poblaciones migrantes, el “*Proyecto Integral de Importancia Regional Cuenca del Rio Frio*”, el proyecto “*Redes para la convivencia: Comunidades sin Miedo*” y el “*Programa Integrado para Empleo Juvenil*”, ejecutados mediante el fondo PNUD –España, el “Proyecto Binacional sobre Migración Internacional, con Enfoque de Genero y Generacional, Salud Sexual y Reproductiva en la Frontera Nicaragua - Costa Rica” con apoyo del UNFPA. Recientemente, en 2012 con la cooperación española se aprobó el proyecto “*Fortalecimiento del desarrollo social territorial de la zona norte – norte de Costa Rica*”, dirigido principalmente a mejoras en términos de infraestructura en CEN-CINAI de los cantones en estudio, así como también a la compra de tres vehículos que se utilizarían con el fin de dar asistencia a dichas instituciones.

La cooperación por parte de los Países Bajos sumó alrededor de US \$420,283,00 y se dirigió principalmente a cuatro proyectos de conservación del medio ambiente y se implementaron a través de “*Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible*”. Los proyectos financiados se ejecutaron en los cantones de San Carlos y Upala y favorecieron los créditos que brindaba la fundación a los pequeños y medianos empresarios que desarrollaban empresas que de alguna manera contemplaban la conservación del medio ambiente.

Con respecto a los recursos asignados por Alemania que suman un total de US \$8,956, 876, 00 millones de dólares y fueron gestionados en su mayoría por la Agencia de Cooperación GIZ, contemplaba un importante proyecto en los cantones fronterizos tanto de la zona norte como de la zona sur denominado “*Proyecto de Desarrollo Local Comunal (PRODELO)*”, ejecutado por el IFAM, la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). Por medio del Banco Alemán de Créditos para la Reconstrucción (KfW) se destinaron recursos en calidad de cofinanciamiento al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para el “*Programa Forestal Huetar Norte*”, ejecutado en el cantón de Upala para proteger los suelos y las fuentes hídricas por medio de Pagos de Servicios Ambientales (PSA). También la Embajada mediante el financiamiento a pequeños proyectos realizó la construcción de

17 invernaderos en el cantón de Upala para brindar una ayuda sostenible a las familias que podrían contar con sus propias huertas

Por medio de la *Agencia Japonesa de Cooperación Internacional* (JICA), Japón destinó alrededor de US \$87,213,00 dólares, dirigidos al “*Fortalecimiento de la Red Nacional de Desarrollo Rural Participativo*” y abarcaban los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso.

Mediante la cooperación de la Unión Europea (UE) se aportó a los cantones fronterizos un total de US \$1,514,820,00 dólares los cuales se destinaron por medio del programa “FOMUDE”, el cual tenía carácter nacional pero benefició directamente a las municipalidades de los cantones fronterizos en estudio. Este programa fue ejecutado por MIDEPLAN y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). La importancia de este proyecto radica en que sus objetivos estaban orientados al fortalecimiento de la gestión pública de las municipalidades y precisamente al establecimiento de un “*modelo de organización y gestión territorial descentralizada*”. Los restantes proyectos por parte de la UE fueron ejecutados en el marco del “*Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central*” el cual era ejecutado por el BCIE e incluyó el desarrollo un proyecto en Upala y otro en Los Chiles.

La cooperación brindada por parte del BID por un monto de US \$485,960,00 dólares se dirigió hacia dos objetivos; el primero llevó a cabo a través de cooperación financiera reembolsable para la Fundación Unión de Desarrollo de las Comunidades Campesinas (FUNDECOCA), la cual destinó microcréditos a pequeños empresarios en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso. El segundo objetivo se cumplió mediante el proyecto “*Democratización Financiera y Aprovechamiento de las Oportunidades Empresariales*” para mejorar las condiciones de vida de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica que enviaban remesas hacia Nicaragua.

Con respecto a las tres fuentes restantes de cooperación UNESCO, IICA y el GEF, cada uno de ellos ejecutaron un proyecto en los cantones investigados, los tres son de importancia, el primero de ellos se trataba del “*Proyecto Binacional para el manejo del*

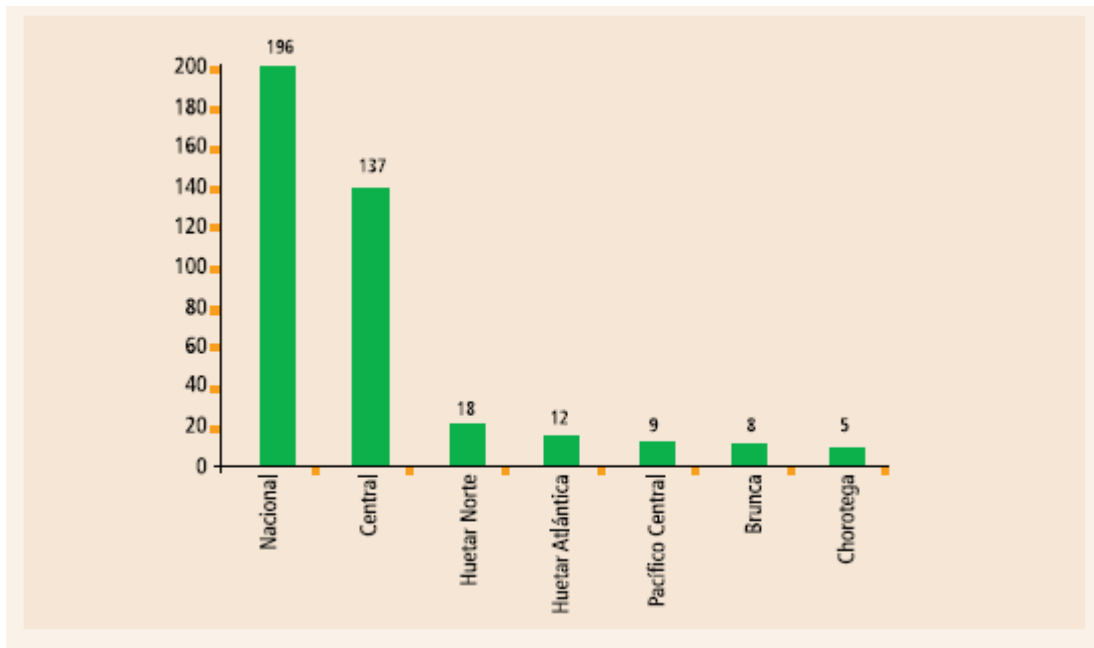
recurso hídrico del río San Juan”, ejecutado por la GEF; el segundo proyecto para el “Mejoramiento de programas radiofónicos de opinión” fue ejecutado por UNESCO en el cantón de Upala y el tercer proyecto “*Desarrollo Rural Territorial*”, implementado mediante la modalidad de cooperación técnica contó con la cooperación del IICA y resulta de suma importancia en la presente investigación, pues integraba el enfoque de DRT precisamente en los cantones investigados. Este último proyecto se desarrolló bajo el Programa de Desarrollo Rural del MAG, y tenía como principal objetivo el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la sociedad civil en La Cruz, Upala, Los Chiles y Guatuso, a través de la creación de mecanismos organizacionales, el fomento de la acción colectiva y la apropiación comunal para generar transformaciones en los ámbitos de la economía, ambiente, sociedad e institucionalidad del territorio y de esta manera mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. (MIDEPLAN 2009; 30).

Además, en lo referente al periodo del 2000 al 2005, la Dirección de Cooperación elaboró el “*Diagnostico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005*” (2007) dicho documento fue analizado para la presente investigación, y en su respectivo análisis se determinó que una gran mayoría de las críticas generadas en el mismo en lo referente a la CI en el país, van dirigidas a la situación que estaba empezando a vivir el país en su condición de PRM, también se toca el tema respecto a la propuesta que realiza el país con el “*Consenso de Costa Rica*”, además en dicho documento si bien se manejan de gran manera los datos porcentuales de la cooperación que se recibía en total en el país, se desconocía la situación de la cooperación en cada región del país en particular. Este hecho en particular dificulta de gran manera el poder diagnosticar el impacto de los programas y proyectos ejecutados en los cantones investigados durante dicho periodo.

En la posterior publicación del año 2010 del respectivo documento: “*Comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2006-2008*” elaborado también por el MIDEPLAN, se pueden observar cambios sustanciales en el abordaje que se genera, pues se señala la necesidad de empezar a priorizar la cooperación internacional hacia las zonas rurales con mayor rezago, tales como los cantones en los cordones fronterizos, y se recalca la condición privilegiada en la que se encontraba la región central pues se ejecutaban en ella la mayoría de programas y proyectos referentes a la cooperación

internacional. Dicha condición resultaba paradójica dado que el grueso de la cooperación internacional en el país fue orientada en ese período a la región con mejores condiciones socioeconómicas, como se observa en el presente grafico de dicho documento.

Gráfico 4.2
Distribución por regiones de la cooperación internacional. Período 2006-2008.



Fuente: Tomado de: Comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2006-2008; MIDEPLAN 2010; 13.

Si bien en este documento tampoco desarrolla un análisis de la cooperación por regiones que facilite un análisis más detallado de la cooperación internacional en los cantones investigados, si se indican dos estrategias que se tenían pensadas apoyar en dichos cantones, los «Planes regionales y planes cantonales de desarrollo» los cuales se ejecutarían a partir de la colaboración de la GIZ y la AECID. Estas estrategias se convertirían en los marcos de referencia para la ejecución de proyectos en la zona. La segunda estrategia mencionada en el documento fue el “*Diseño de un programa de desarrollo fronterizo Costa Rica – Nicaragua*” la cual tenía como fin la atracción de cooperación para programas y proyectos binacionales. De ambas estrategias no se tiene referencia de su conclusión o ejecución en posteriores documentos.

Llama poderosamente la atención que tanto en el documento del comportamiento de la cooperación 2000 – 2005, como en el del 2006 – 2008, como en posteriores publicaciones, si se registra en forma detallada la clasificación sectorial de la cooperación internacional, se podría deducir que este interés recae en la forma de gestión sectorial de los planes de desarrollo del MIDEPLAN, aunque paradójicamente no se analicen los impactos por región o por territorio.

C) ELEMENTOS APORTADOS MEDIANTE LAS ENTREVISTAS A PERSONAS CLAVES

Para complementar el diagnóstico que resume el estado de la cooperación dirigida a los cantones de Upala, Los Chile y Guatuso, se realizaron entrevistas a diferentes especialistas y personas claves relacionadas con la cooperación internacional y con el enfoque del DRT. Para ello se elaboraron dos instrumentos con preguntas cerradas y abiertas; uno de ellos se aplicó a los funcionarios de organismos internacionales y agencias que brindaron cooperación en la zona y otro a los funcionarios de INDER. La intención de estos instrumentos era vislumbrar el panorama y la visión de expertos que han trabajado o conocido el tema de la Cooperación Internacional y el Desarrollo Rural en Costa Rica.

En el primer caso se escogió al IICA y a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En el IICA se realizó una entrevista a la especialista en desarrollo rural quien de la Oficina del IICA en Costa Rica, quien además ha desempeñado labores en organizaciones y municipios en la zona sur del país.

1. ENTREVISTA A LA ESPECIALISTA DEL IICA

En dicha entrevista, la especialista destacó que la cooperación que ha brindado el IICA en términos del DRT a la zona norte del país y a los cantones investigados, ha sido principalmente de forma indirecta, pues el principal aporte en términos de cooperación por parte de dicha Oficina ha sido el soporte técnico al proceso de desarrollo y establecimiento de los diferentes pasos que ha dado el INDER como institución. Entre las áreas de cooperación se destacó el fortalecimiento y consolidación de sus Consejos y Planes de Desarrollo Territorial establecidos en la Ley. Por ende, la cooperación brindada ha sido

principalmente técnica, y el efecto de la cooperación se traduce no sólo en la ejecución de “proyectos”; sino en el fortalecimiento de la institucionalidad del INDER. Los medios utilizados para aportar al proceso del DRT ha sido mediante talleres y capacitación para el acompañamiento especializado en los diferentes procesos que a corto plazo se plasman en la conformación de los Consejos Territoriales y el cumplimiento de la ley INDER. En el largo plazo el IICA proyecta seguir colaborando con las autoridades nacionales para fortalecer el capital social en los territorios y así gestar desarrollo de una manera más integral.

En este sentido, considera que cada logro que se dé en el cumplimiento de las metas del INDER con el aporte de la cooperación técnica del IICA, - como lo han sido la conformación y desarrollo de nuevos consejos territoriales entre el año 2013 y 2014-, puede ser considerado también un logro de la cooperación que brinda dicha institución. Dentro de las recomendaciones respecto a la cooperación internacional para el territorio que comprende los cantones investigados, la especialista señaló que considera de suma importancia que con la constitución de los Consejos Territoriales, se emita no solamente un ordenamiento de la demanda de las necesidades a las instituciones públicas, sino también de la oferta, programas y proyectos de cooperación internacional.

2. ENTREVISTA A LA ENCARGADA DE LA OFICINA DE COMUNICACIÓN DE LA AECID

La entrevista realizada tomando en consideración que fue precisamente la cooperación española una de las mayores fuentes encontradas en los cantones investigados durante la última década.

Con respecto a los mecanismos de la cooperación española señaló que precisamente es en el marco de Comisión Mixta entre los representantes de la AECID y las autoridades del gobierno de turno del país, que se han definido las regiones a las cuales la cooperación española podría enfocar su cooperación. En los últimos años la cooperación se ha dirigido a las zonas rurales más desfavorecidas del país, como un intento de que se generen proyectos que mejoren las condiciones sociales, en especial en cantones de la RHN.

La entrevistada señaló que tradicionalmente una cantidad considerable de la formulación de los proyectos se realiza de manera consultiva entre la AECID y las instituciones públicas involucradas, tales como MIDEPLAN o la Cancillería de Costa Rica, con el fin de que las formulaciones sean de un carácter más pertinente en términos administrativos. Las respuestas respecto a los resultados de los proyectos, la entrevistada señaló que el considerar el verdadero impacto económico y social del proyecto recae en las instituciones públicas que tratan directamente el tema de la cooperación internacional en el país, aunque por las impresiones de los involucrados y destinatarios de los proyectos, la agencia podía sacar propias conclusiones al respecto.

Ante la consulta respecto al impacto de la crisis económica en España, y como esta influyo en los flujos de cooperación y en los proyectos ejecutados en los cantones investigados, la entrevistada respondió que si bien hubo una reducción en términos de flujos económicos de la cooperación española, ella consideraba que la disminución del flujo económico no significó para la agencia en Costa Rica una disminución en cuanto a las acciones que se desarrollaban y que hoy en día la AECID empieza a redoblar proyectos pero esta vez bajo la modalidad de cooperación de tipo técnica, y principalmente en lo referente a temas como cambio climático.

En cuanto a las sugerencias que emitió a nombre de la AECID, se encontraban por ejemplo el reconocer de parte de Costa Rica, su nueva condición de país de Renta Media y empezar a optar por recibir principalmente cooperación internacional de tipo técnico, así como también reconocer las capacidades y especialidades del país en amplios temas para empezar a gestar cooperación a otros países mediante la ayuda de países como España, bajo la modalidad de cooperación triangular.

Enfocándose en los resultados Debe de tomarse en cuenta aspectos como el predominio de la Cooperación de la Agencia Española AECID en el territorio durante el periodo del 2006 al 2008 y el creciente apoyo de la cooperación privada de la GEF del 2009 al 2013, a partir de esto se valorara si la implementación de los recursos ejecutados por parte de los distintos entes donantes vino de la mano de un trabajo conjunto e interrelacionado con las políticas nacionales de desarrollo rural.

Es pertinente además ahondar sobre la inconstancia a nivel de acceso a la información concerniente a la cooperación internacional de parte de la institucionalidad pública. Tanto para la presente investigación, como para futuras investigaciones e incluso indagaciones gubernamentales, se cuenta con el impedimento de disponer de poca información y un limitado acceso a la misma. Del periodo que abarca los años 2002 al 2012, se realizaron los primeros diagnósticos sobre cooperación internacional a nivel nacional, cuyos periodos corresponden a los años que abarcan del año 2000 al 2005³ y del 2006 al 2008⁴, por lo que los años anteriores no cuentan si quiera con una sistematización publicada a través de un documento oficial con respecto a los flujos ejecutados en el país, y aun así, la información que se podía encontrar en dichos diagnósticos no era lo suficientemente clara respecto a los proyectos ejecutados en las regiones del país.

3. ENTREVISTA A ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO RURAL

Se realizó además una entrevista a un consultor especialista en temas agrarios y de cooperación internacional, el señor Jorge León, quien además se desempeñó durante 30 años con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Dentro del aporte a la entrevista, él explico como el desarrollo a través de las diferentes etapas teóricas del desarrollo rural, han ido estrechamente ligadas a la cooperación internacional. Como se observó en los antecedentes teóricos del DRT, uno de las primeras etapas del desarrollo rural fue dirigida a temas de productividad en el sector especialmente agrícola, por lo que don Jorge considero que durante esta primera etapa, precisamente la cooperación internacional en Costa Rica iba dirigida al aporte en términos de capacitación, apoyo tecnológico y modernización de los pequeños y medianos productores en los territorios rurales, incluyendo por supuesto en muchas ocasiones los cantones estudiados en la presente investigación.

Explica además, que el desarrollo de nuevos conceptos en temas de ruralidad van comúnmente enlazados a la cooperación, como cuando se dio el surgimiento del concepto

³ Dicho periodo es abarcado en el documento de MIDEPLAN *“Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000 - 2005”*.

⁴ Dicho periodo es abarcado en el documento de MIDEPLAN *“Comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2006 - 2008”*.

del Desarrollo Rural Integrado donde instituciones como el BM y el FIDA enfocaron su cooperación principalmente técnica y financiera a partir por ejemplo de proyectos que se basaban en créditos de tipo agrícola para los productores en las diferentes zonas rurales.

En términos más generales y como recomendaciones él sugiere que para una adecuada gestión de la cooperación internacional y del desarrollo en las zonas rurales, es trascendental la organización social más allá del espacio institucional y político. Es decir, la construcción de redes que impulsen el trabajo conjunto para lograr los cometidos en términos de desarrollo debe ser una prioridad, pues considera que las pocas asociaciones sociales de tipo comunal aun no son lo suficientemente fuertes para alcanzar logros de mayor impacto en su propio desarrollo.

4. ENTREVISTA A FUNCIONARIO DEL INDER

En la entrevista realizada al señor Víctor Montoya funcionario del INDER, se acaloraron importantes cuestiones respecto a la realidad inmediata de dicha institución y de la aplicación de la ley 9036.

Dentro de lo desarrollado en la entrevista, el funcionario del INDER nos aclaró respecto al trabajo que ha venido desarrollando el instituto en aras de la consolidación de los CTDR, como unidades básicas y trascendentales en la gestión del DRT en Costa Rica, dentro de ello él se refirió respecto a las utilidades sociales para la ruralidad nacional de un establecimiento oportuno y competente de dichas unidades territoriales, como agentes para determinar las necesidades de los territorios y como puntos de partida para la gestión del desarrollo rural.

Ahora bien, el señor también hizo una clara referencia respecto las dificultades que ha representado para una institución como lo era el IDA el llevar a cabo una transformación tan marcada en su quehacer institucional para el país, tarea en la cual aún se encuentran trabajando para dinamizar lo que la ley establece y lo que la realidad institucional nacional permite.

Respecto a los CRDR el señor nos confesó que el accionar del INDER en este momento va direccionado a reestructurar el papel de dichas unidades regionales para

gestarlas a partir de la institucionalidad del MIDEPLAN como ente rector de la planificación nacional. También hizo una clara referencia respecto a las capacidades de los CTDR como unidades a partir de las cuales se pueden gestar de forma efectiva proyectos tanto Estratégicos, como Comunales, como Individuales, dentro de los cuales cabe la participación de la cooperación internacional.

Por último, dentro de lo abordado en dicha entrevista, el funcionario del INDER nos comentó respecto a la importancia y el trabajo que se debe realizar en vista de establecer un ordenamiento adecuado entre la gestión de los proyectos que nacen del seno de los CTDR, y los Planes Operativos Institucionales de las diferentes instituciones públicas, con el objetivo de llevar a cabo las diferentes necesidades de los territorios.

En términos generales, las condiciones que caracterizan los tres cantones y los aportes de la cooperación se considera que no son suficientes para resolver aspectos estructurales que han persistido en el tiempo. Con respecto a la incidencia de los 59 proyectos en la región, si bien las áreas definidas en los proyectos son prioritarias de acuerdo a la situación que presentan estos cantones, no se cuenta con informes técnicos sobre el seguimiento y la evaluación de los resultados generados como resultado de la ejecución de dichos proyectos.

Como resultado del análisis sobre el número de proyectos, las fuentes de cooperación, los tipos, modalidades y los montos de los recursos asignados mediante la cooperación en los cantones en estudio, es sorprendente la cantidad de proyectos que en un lapso tan corto se encontraban en ejecución o en proceso de ser ejecutados, pues como se mostró Upala y Los Chiles lideraban la lista de cantones con mayor número de proyectos en ejecución en la región.

A pesar de que no se cuenta con información suficiente para valorar el aporte real de la cooperación en dichos cantones, se puede deducir que la persistencia en las problemáticas a pesar de la cuantiosa cooperación, obedece a dos razones principales. La primera de ellas sería la clara falta de políticas de Estado dirigidas a resolver los problemas de desarrollo en las zonas rurales, pues como se observó las últimas administraciones no han definido políticas que sean respaldadas con los respectivos análisis de resultados para

el desarrollo de los territorios rurales. Una segunda recaería en que no es suficiente con redirigir la cooperación internacional a las zonas rurales para promover acciones contundentes para el desarrollo de las mismas.

Con respecto a la contribución de la cooperación internacional en el nuevo marco del ETDR en Costa Rica a partir de la reciente ley INDER, se puede destacar que la cooperación técnica que ha brindado el IICA como una herramienta importante en términos teóricos y prácticos, ha respaldado el proceso de la creación y aplicación de dicha ley a partir de talleres que han involucrado las experiencias de otros países como Brasil. A partir de lo anterior, se puede deducir que dicha cooperación ha resultado ser sumamente beneficiosa, pues ha propiciado el fortalecimiento institucional. Además, gracias a esta ayuda mediante la cooperación técnica es que el INDER ha logrado consolidar en parte sus instrumentos como los CTDR establecidos hasta la fecha, los cuales pueden resultar clave en los procesos de desarrollo de las zonas rurales.

En síntesis se estima que del total de los 59 proyectos, dos de ellos se consideran estratégicos por estar enfocados al DRT; el primero de ellos es el proyecto FOMUDE, ejecutado con cooperación de la UE dirigido al desarrollo de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada; y el segundo proyecto es el proyecto de cooperación técnica del IICA sobre desarrollo rural territorial.

Es de suma importancia destacar que dentro de lo investigado, se concluyó mediante las entrevistas, que el cambio en términos de la modalidad de cooperación en el territorio investigado ha sido muy significativo; debido a que la cooperación que se recibe en Costa Rica se concentra en la cooperación de tipo técnico por parte de la mayoría de las agencias de cooperación. También se ha identificado en términos del desarrollo rural la evolución de la cooperación destinada a dicho tema en función de los conceptos y enfoques desarrollados. A partir de esto se pueden diferenciar periodos históricos en la cooperación internacional que van acompañando los proyectos desde una visión agraria y productiva del desarrollo rural, hasta enfoques como el integrado en el ETDR.

Además resulta sumamente valiosa la información obtenida de la entrevista a don Víctor Montoya, Funcionario del INDER pues esclarece el rumbo que están tomando las políticas y los órganos estipulados en la ley 9036.

En lo referente a la cooperación registrada en el Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI) de MIDEPLAN durante el período del 2009 - 2013, cabe resaltar de forma especial el aporte significativo que está dando el fondo GEF en los cantones investigados, con proyectos en áreas tan importantes como son la gestión del recurso hídrico, el fortalecimiento de la cultura Maleku entre otras temáticas. Aunque los fondos asignados en cada proyecto son modestos y en su gran mayoría son de tipo financiero no reembolsable, el importante auge de este tipo de cooperación en las zonas rurales del país debe plantear y establecer nuevas ideas respecto a las posibilidades de financiamiento mediante este tipo de cooperación. Como se mencionó anteriormente, de los proyectos identificados en la presente investigación se encontraron que el GEF otorgó financiamiento en los tres cantones investigados. Además del GEF la GIZ brindó ofreció cooperación financiera al FONAFIFO, destinada principalmente hacia la conservación de los bosques; así como también el claro interés de la cooperación por parte de los Países Bajos por ayudar en temas referentes al medio ambiente

En el mapeo se puede entender de forma clara que la cooperación española durante la última década resultó de mucho peso en los cantones investigados, ejecutando proyectos direccionados a temas que iban desde infraestructura de diferentes tipos, tales como la reconstrucción de aulas y comedores, hasta equipamientos para clínicas o programas de empleo y promoción de la salud sexual. Como se mencionó anteriormente a pesar de la cantidad de proyectos durante ese periodo y de los beneficios generados, éstos no fueron acompañados con políticas desarrollo rural. Asimismo una proporción importante de la cooperación ejecutada en el territorio investigado, se implementó dentro del marco de programas regionales de desarrollo, tal como la cooperación que brindó la UE. En dicha cooperación los cantones investigados componían una pequeña parte de una estrategia mayor para la cual tampoco existe conocimiento de los resultados, así como las estrategias de proyectos de cooperación que ejecutaron las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en el país.

Por tanto, la información sobre los resultados de los 59 proyectos ejecutados en estos cantones no es suficiente para dilucidar la contribución de la cooperación internacional en los cantones investigados, ya que a pesar del establecimiento del sistema de información de gestión de la cooperación internacional (SIGECI) que registra los proyectos, éste no garantiza que la información sistematizada representa la totalidad de la cooperación recibida en la región, ya que deja por fuera la cooperación de las organizaciones no gubernamentales, la cual no es desdeñable y podría ser de utilidad para el Estado medir su impacto, y las áreas de intervención para trazar estrategias conjuntas que acompañen las políticas regionales, o bien políticas nacionales que den acompañamiento a las acciones ejecutadas desde la cooperación privada o las alianzas público-privadas.

Tomando en cuenta lo anterior respecto a la falta de informes técnicos y la escasa sistematización de la información con respecto a los resultados acerca de la cooperación que se ha establecido en la RHN, desafortunadamente la información existente deja de lado cualquier tipo de análisis que permitan ahondar sobre la situación actual de la cooperación internacional que recibe el país, o bien, analizar el contexto internacional que podría aumentar o disminuir la capacidad de recibir más cooperación por la condición de Costa Rica como País de Renta Media.

En este sentido la presente investigación se encontró con la dificultad de que la información registrada, no permite interpretar y analizar en profundidad los resultados obtenidos de la cooperación internacional. Si bien está claro que con el cambio de estatus de Costa Rica hacia un PRM los flujos y modalidades de cooperación cambiaron radicalmente, en el mapeo desarrollado por MIDEPLAN se puede observar de forma clara que el flujo financiero de recursos y su equivalente en cooperación técnica recibida no es nada despreciable, y los montos llaman la atención con respecto a los resultados que se podrían esperar.

Específicamente en los cantones investigados durante la última década, se presentó la información de la cooperación internacional destinada al territorio de estudio desde un periodo sumamente corto, pues al abordar los programas y proyectos que se encontraban en ejecución en dicho momento (2009), así como los programas y proyectos que estaban

en proceso de ser ejecutados, se dejaron de lado todas aquellas iniciativas que se habían ejecutado en la zona con anterioridad y las se aprobaron posteriormente. Tampoco se elaboró después de la publicación del mapeo, informes que rindieran cuenta sobre los resultados, los efectos e impactos. Así como los cambios que surgieron tras a la ejecución de los proyectos.

Con respecto a la aprobación de los proyectos por parte de las agencias y organismos internacionales, no se cuenta con información sobre las áreas de interés desde la oferta y la capacidad técnica del personal técnico que se asigna en los proyectos para evitar que el país o el organismos por disposición directa de sus políticas de AOD decida orientar su ayuda sobre otras temáticas respondiendo a sus prioridades por encima de los intereses de las demandas nacionales.

Aunado a ello, cabe recalcar la ausencia de una sistematización de dichos flujos a nivel regional del país, pues los estudios realizados se enfocan únicamente en tres regiones que son los cantones fronterizos de Costa Rica con Nicaragua, los cantones fronterizos de Costa Rica con Panamá” y los cantones de la región central de Costa Rica”, pero que sin embargo dejan por fuera a otras regiones trascendentales, y sobre las cuales también sería idóneo poseer conocimiento con respecto al trabajo realizado, proyectos implementados y resultados alcanzados, entre otros aspectos-

Si bien en los datos encontrados en la SIGECI se puede observar la fuerza de la cooperación privada de la GEF, aún se desconoce a nivel nacional el verdadero impacto de la cooperación privada total en el país.

En lo concerniente a la oferta y las áreas de interés de las Agencias y el redireccionamiento de los flujos de Cooperación de acuerdo a sus intereses, y por el otro lado, los intereses estatales para orientarla de acuerdo a sus políticas y prioridades nacionales, debe de destacarse el principio de Armonización de la Agenda, concretado en la Conferencia de París, en la que se estableció que entre ambos actores se definirían sus prioridades y la forma en que se dirigirían los flujos de la Ayuda. Rubro que no necesariamente se ha cumplido a cabalidad en el contexto nacional.

CAPITULO V

PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA LA GESTION DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

A partir de la información analizada en los capítulos anteriores y los resultados revelados a lo largo de esta investigación, el presente capítulo presenta como producto final del estudio, el diseño de una estrategia para la gestión de la cooperación internacional de desarrollo rural territorial.

Mediante esta estrategia se plantea el marco de acción de la cooperación internacional que integre el ETDR para orientar la gestión de la cooperación internacional hacia programas y proyectos de desarrollo rural territorial de manera más eficaz. De este modo, se pretende optimizar los recursos otorgados por las fuentes de cooperación, fortaleciendo el rol de la institucionalidad pública y el liderazgo del INDER, bajo el modelo del ETDR.

A pesar de que la investigación se enfoca sobre el territorio compuesto por los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala, tanto la estrategia como los resultados derivados del estudio pueden ser replicables para el resto de los 23 territorios rurales que se plantean en la Ley 9036.

Para la implementación de la estrategia se elabora una guía metodológica en la que se establecen las fases para una gestión adecuada de la cooperación internacional en los territorios rurales del país.

A. COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

La estrategia propuesta para gestión de la cooperación internacional de desarrollo rural territorial, se organiza en cinco componentes:

- 1.1 Marco Legal para la gestión de la cooperación internacional DRT desde la Ley INDER.

- 1.2 Módulo teórico - conceptual del DRT.
- 1.3 Guía para la identificación, formulación y ejecución de los proyectos de DRT.
- 1.4 Negociación y financiamiento de Proyectos DRT con agencias y organismos.
- 1.5 Mecanismos para promover la participación de los actores sociales DRT.

Figura 5.1
Componentes de la estrategia



Fuente: Elaboración propia.

Estos componentes se entrelazan y relacionan tanto con el modelo teórico de DRT, como con los pasos para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos de DRT; la oferta potencial de cooperación hacia el DRT y la participación de los actores sociales.

1.1 MARCO LEGAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DRT DESDE LA LEY INDER

La presente estrategia, inicia con el reconocimiento de los elementos del marco jurídico y legal contenidos en la Ley 9036, la cual se considera una base sólida de la

normativa que se requiere para consolidar la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial. La Ley establece los elementos teóricos del enfoque para desarrollar las iniciativas de DRT, además del rol de las diferentes instituciones públicas relacionadas con la aplicación de la Ley y con el INDER. No obstante, estos aspectos no han sido suficientemente articulados con la estructura institucional pues aún falta consolidar el andamiaje institucional y político, así como la articulación con otros espacios como el regional y la organización de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) para ejecutar la Ley a cabalidad. De acuerdo con la Ley el establecimiento de los CTDR es una competencia propia del INDER, y para su actuación se debe elaborar el “Plan Territorial de Desarrollo Rural” (PTDR), que evoluciona a su vez en un “Plan Regional de Desarrollo Rural”. Estos mecanismos e instrumentos deben estar articulados con otros mecanismos en otros espacios como el regional que coordina MIDEPLAN y el local con las Municipalidades.

Considerando el ordenamiento institucional del DRT en Costa Rica, los principales actores del territorio involucrados en la estrategia son instituciones públicas, entre ellas el INDER como principal promotor y gestor del DRT, los gobiernos locales, la sociedad civil y los grupos organizados del territorio, los que se ilustran en la siguiente figura:

Figura 5.2 Actores del DRT en Costa Rica



Fuente: Elaboración Propia.

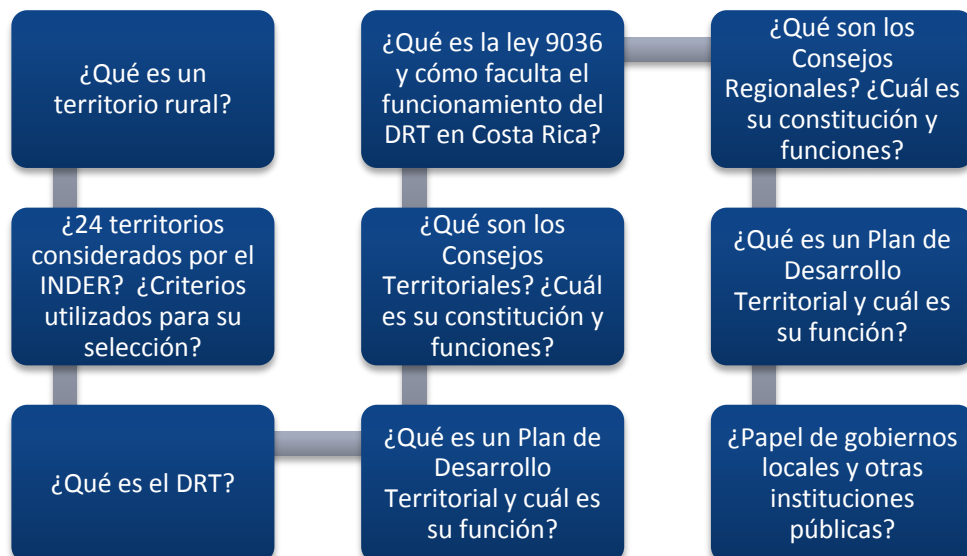
Cada uno de estos actores tienen roles y responsabilidades de acuerdo con sus funciones establecidas. Es importante tomar en cuenta que el tejido institucional público y privado que se interrelaciona con el sector rural es muy diverso, a pesar de que el INDER

asume un papel activo, mediante este componente de la presente estrategia, se pretende establecer un ordenamiento más apropiado a partir de la categoría de análisis de La Normativa del ETDR.

1.2 MÓDULO TEÓRICO-CONCEPTUAL DEL DRT

Este componente de la estrategia se plantea como una fase previa que consiste en brindar capacitación y formación a cuadros técnicos de la institucionalidad pública para la interiorización y asimilación del enfoque teórico del ETDR. Consiste en la aplicación de un módulo teórico-conceptual que incluye aspectos como: i) definición de un territorio rural, ii) el establecimiento de territorios y criterios bajo el ETDR, iii) definición del DRT y el marco jurídico según la Ley 9036, iv) los mecanismos establecidos para el DRT, incluye CDRT y los PTDR, y v) el rol de los mecanismos locales y regionales, el cual incluye los gobiernos locales y los CRDR. En este componente, la investigación propone establecer un mejor manejo a nivel institucional respecto al ordenamiento de las instancias y sus funciones, utilizando principalmente la categoría de análisis del desarrollo. Los principales aspectos se resumen en la siguiente figura:

Figura 5.3 Módulo Teórico-Conceptual DRT



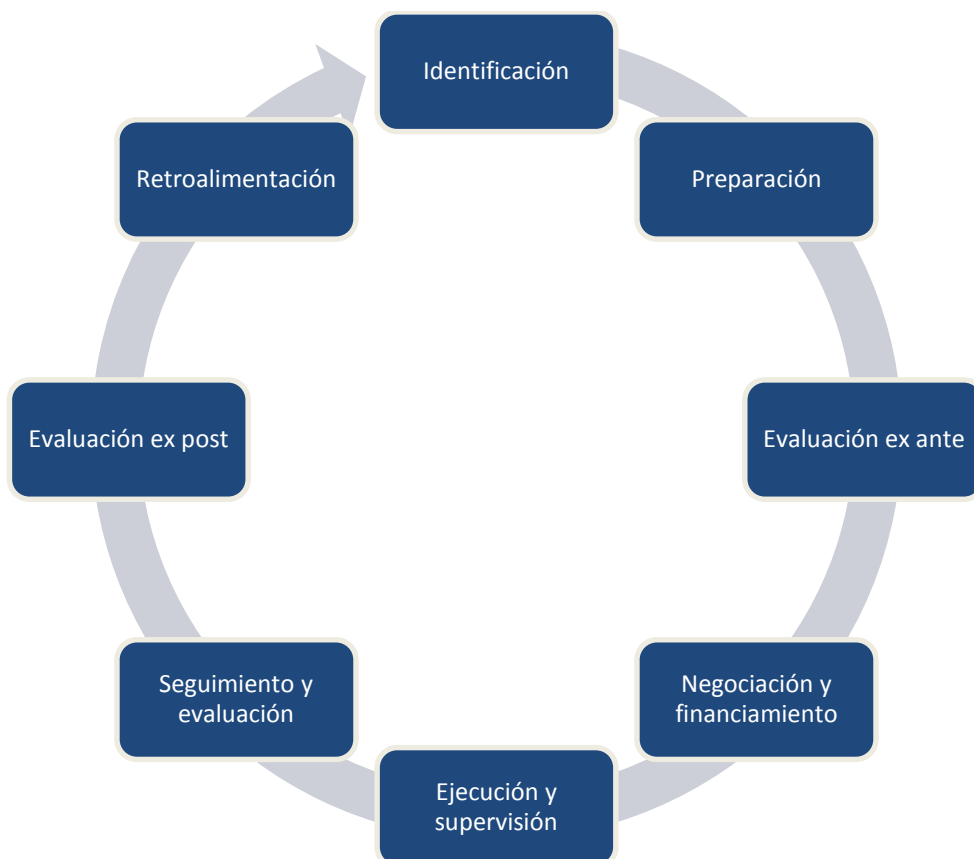
Fuente: Elaboración Propia.

Estos aspectos permiten realizar una caracterización general del ETDR como modelo teórico, para que el resto de la institucionalidad pública y oferentes cooperantes puedan tener una noción de sus particularidades teórico-conceptuales previo a los procesos de identificación, formulación y ejecución de los proyectos con el ETDR

1.3 GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DRT

Para apoyar el proceso que será gestado mediante los proyectos de cooperación orientados hacia el DRT, se establecen las fases que se deben seguir para la identificación, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos de DRT, con base en el proceso del ciclo de proyectos. Este punto de la estrategia, aborda principalmente la categoría de análisis de la Gestión de la Cooperación Internacional a partir del ETDR. Las etapas del ciclo de proyectos se muestran en la figura 5.4.

Figura 5.4 Ciclo de proyectos de cooperación internacional para gestionar el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.



Fuente: Elaboración propia.

Paso 1: Identificación de necesidades en proyectos DRT

Este paso de la estrategia es un elemento de suma importancia tanto para establecer las prioridades desde los territorios, como también para redirigir la cooperación internacional junto con las agencias y organismos hacia los sectores productivos del país utilizando para ello la plataforma la institucional del INDER.

El proceso de identificación debe responder a un análisis de las principales demandas de los territorios, que serán validadas y priorizadas. La armonización con las oportunidades de cooperación internacional será gestada a partir de los Concejos Territoriales de Desarrollo Rural, establecidos previamente por el INDER, pues esto garantizaría que la cooperación se enfoque directamente en las necesidades de los territorios en específico y que ayuden directamente las zonas rurales con mayores rezagos de desarrollo.

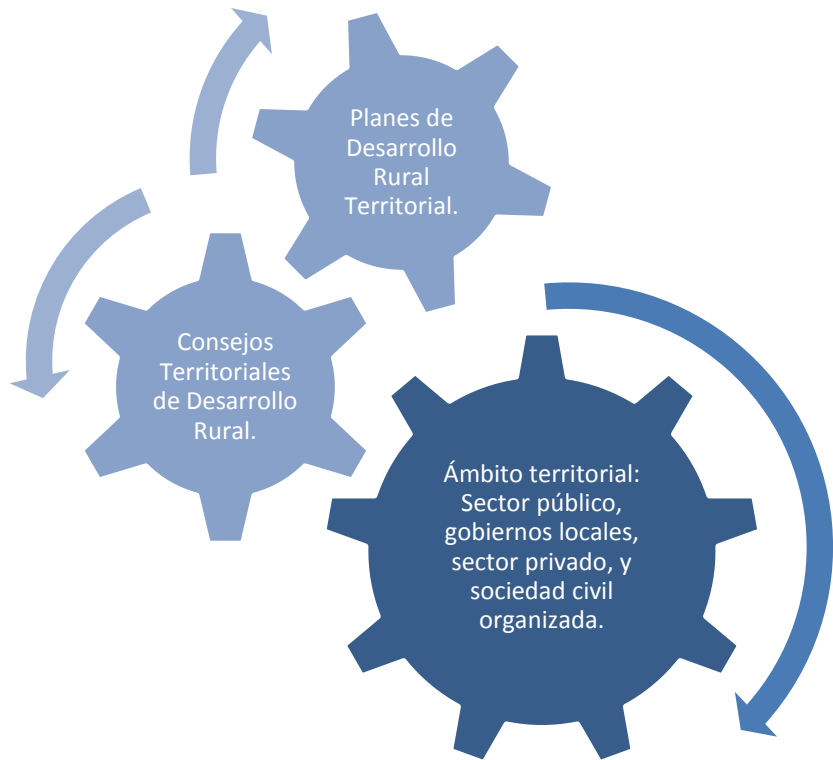
Estos instrumentos son la base en el sentido de que los Concejos representan una de las mejores opciones para la gestión de la cooperación, pues como se ha demostrado en la teoría del ETDR y en la ley INDER su composición con porcentajes equilibrados entre las organizaciones que componen el territorio, lo aleja del clientelismo político. Además respondería a una cooperación mucho más inclusiva en términos de las poblaciones que la reciben.

El proceso de identificación de los proyectos DRT desde los CTDR generaría que los flujos de cooperación dirigidos al sector rural se vean interrelacionados con el ETDR y las respectivas políticas nacionales de Desarrollo Rural, generando una mayor sinergia entre las políticas nacionales de DRT y la cooperación internacional como un medio complementario para su cumplimiento y mejora de los indicadores de desarrollo humano del país.

Bajo esta misma línea, en la entrevista realizada a personal del INDER se encontró que uno de los primeros pasos que se está desarrollando actualmente proviene desde dicha institución, y es precisamente lo referente a que los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural como base del trabajo institucional para la identificación de proyectos de desarrollo

de diferentes tipos, incluyendo, proyectos de cooperación internacional. De esta manera se ha establecido como parámetro principal las variables de la multidimensionalidad del DRT para definir dichos proyectos.

Figura 5.5 Identificación de necesidades en proyectos de DRT.



Paso 2: Formulación de Proyectos DRT

Sobre esta misma línea, debe de tomarse en cuenta que para la etapa de la formulación de los proyectos de desarrollo deben enmarcarse dentro de las dimensiones anteriormente mencionadas. Tanto los objetivos, actividades y resultados del proyecto serán definidos desde una o varias dimensiones con los responsables en el territorio en forma intersectorial. De igual forma, es importante que durante la formulación del anteproyecto o en los estudios previos se tome en cuenta la inclusión del mayor número posible de ellas, como parte del proceso que permite determinar su viabilidad.

Asimismo, es importante que dentro de las cuatro distintas etapas del proyecto, se mantenga una retroalimentación constante con los CTDR, pues a través de la representación de los distintos sectores que se integran en el mismo – sociedad civil, empresa privada, ONG's-, se plantearán las necesidades básicas por solventar del territorio, así como las estrategias o proyectos ya finalizados o que están siendo ejecutados en el momento; lo cual contribuiría a coordinar y retroalimentar a los ejecutores del proyecto.

Paso 3: Ejecución de Proyectos DRT

La ejecución de los proyectos de DRT en los territorios se realizará con la participación directa de los grupos identificados como beneficiarios. Sin embargo, para acompañar el seguimiento y el cumplimiento de las actividades del proyecto se contará con un equipo multidisciplinario integrado al territorio, que desde el diagnóstico participan del proceso por especialidad, y posteriormente en aras de abordar la multidimensionalidad del ETDR, en profesiones afines o complementarias de acuerdo a cada dimensión – social, ambiental, económica-. A partir de lo anterior, se pretende además que se generen recomendaciones para la gestión, vinculantes para el proceso de toma de decisiones.

De la mano con el rubro anterior y las distintas dimensiones del ETDR, se debe considerar además, la sostenibilidad del proyecto, es decir, la consecución y consolidación exitosa del proyecto y su permanencia a través del tiempo, como una de las características principales a tomar en cuenta. Para ello es indispensable la participación e involucramiento de los beneficiarios durante su formulación y ejecución hasta su finalización.

Para llevar a cabo las etapas del proceso de gestión de los proyectos se considera importante el papel de las Direcciones Regionales del INDER y cada una de sus oficinas territoriales, quienes serán las responsables de actuar como instancia técnica para supervisar los procesos con manuales y guías metodológicas, así como brindar la capacitación y asesoría técnica . Lo anterior, pues dentro de sus funciones destacan:

- Servir como instancia técnica para informar, orientar y acompañar en los planes, los programas y proyectos que el INDER adopte o desee implementar y/o apoyar.
- Generar, sistematizar y facilitar la información estratégica para fomentar los procesos de desarrollo rural.

- Facilitar un acceso adecuado de la información técnica a los diferentes actores rurales.

Paso 4: Evaluación de Proyectos DRT

Por último, es importante considerar con respecto a la evaluación durante la ejecución del proyecto que debe darse un constante monitoreo sobre las acciones llevadas a cabo e informes periódicos sobre la marcha del proyecto. Para ello será central la participación de los beneficiarios directos e indirectos del proyecto, y con las diferentes estructuras organizativas a nivel del territorio que se plantean en la Ley 9036, que incluyen los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural o los Consejos Regionales existentes.

Los insumos aportados generarán estudios evaluativos, cuyos resultados permitirán determinar el cumplimiento del proyecto con los objetivos planteados y los efectos en la población meta.

Las instancias ejecutoras deberán tomar en cuenta durante el monitoreo otros aspectos transversales al DRT como lo son los aspectos de género y la participación activa de la sociedad civil y los distintos actores sociales como gestores de su propio desarrollo, que contribuyan a la apropiación y a favorecer los cambios esperados de las intervenciones que se llevan a cabo mediante proyectos de DRT.

Finalmente, con respecto a la evaluación final, deberá darse una sistematización de las respectivas experiencias, a partir de las cuales se pueda generar un precedente sobre el éxito o fracaso de las intervenciones, así como también se pueda establecer el aprendizaje, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas sobre la situación dada y generar condiciones para la consecución de proyectos exitosos orientados hacia el DRT.

En términos de la evaluación de los proyectos, se considera de suma importancia el establecer parámetros y/o patrones de proyectos – tanto en su formulación, como en su ejecución- como los mencionados con anterioridad en la presente estrategia. Lo anterior, en aras de mostrar a las fuentes cooperantes un orden metodológico claro, que respalde la institucionalidad pública con trabajos bien fundamentados en la teoría del DRT, así como sus respectivos impactos sobre las poblaciones más vulnerables de las zonas rurales; ello

influiría de manera positiva en la posible cooperación internacional que eventualmente llegara a recibirse en el país direccionada al ETDR.

1.4. IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DRT.

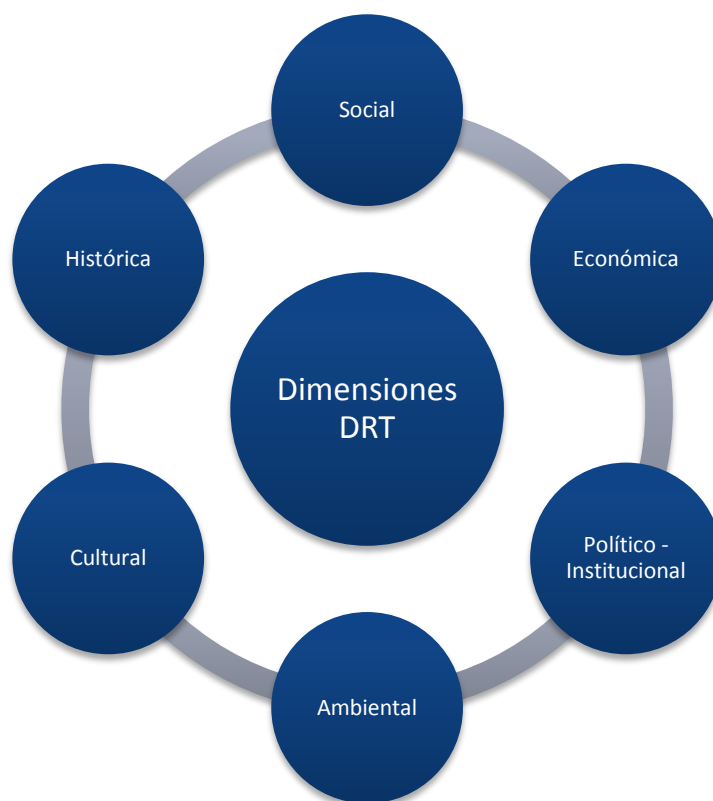
El ciclo de gestión de los proyectos de DRT se inicia con la identificación y formulación de los proyectos con ETDR desde una perspectiva más integral del desarrollo rural, superando la visión meramente agraria y productivista del pasado. Dentro de dicha perspectiva se incluye en primer lugar el abordaje multidimensional que deben tomar en cuenta los proyectos, y que incluyen los siguientes aspectos: sociales, económicos, político-institucionales, ambientales, culturales e históricos.

- i) La dimensión **social** hace referencia al individuo y su respectiva organización, modos de producción y patrones de consumo. Dentro de esta dimensión la equidad es uno de los principales pilares del desarrollo rural.
- ii) La dimensión **cultural**, reconoce la diversidad cultural como uno de los elementos distintivos de la ruralidad latinoamericana, retoma el principio básico del desarrollo endógeno a fin de que la población local decida sobre su propio proceso de desarrollo. Las diferencias de género, de edad, etnia, deben mirarse entonces, como recursos socioculturales que exigen una estrategia de desarrollo específica.
- iii) La dimensión **económica** se relaciona con la capacidad productiva y el potencial económico de los territorios rurales. Se reconoce la importancia del trabajo conjunto de todos los sectores productivos para vincular actividades primarias con actividades propias del procesamiento y el comercio de productos finales, todo en un marco de uso sostenible de los recursos naturales. Para ello, se promueve la formación de cadenas agroalimentarias y encadenamientos productivos, los cuales permiten enlazar las actividades primarias con las actividades intermedias y pasar así, de una economía sectorial a una economía territorial.

- iv) La incorporación de la dimensión **ambiental** en las estrategias de desarrollo, surge de la necesidad de proteger los recursos naturales y recuperar aquellos que han sido degradados por el ser humano. Agua, suelo, bosques, biodiversidad y poblaciones humanas constituyen un solo sistema y son interdependientes.

- v) La dimensión **político-institucional** tiene como prioridad la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el diálogo con los actores que representan a los diversos grupos de interés. El resultado final de estas negociaciones se refleja en el tipo y el volumen de recursos que se asignen a distintos programas y proyectos, que de una u otra forma, beneficiarían al territorio e involucra al sistema institucional público y privado, a las ONG's y a las organizaciones gremiales y grupos de interés, entre otros.

Figura 5.6 Dimensiones del DRT en la identificación y formulación de proyectos de desarrollo.



Fuente: Elaboración Propia

1.5 NEGOCIACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE DRT CON AGENCIAS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

Uno de los principales insumos que se pretende generar dentro de la presente estrategia, es el establecer una recomendación respecto a las relaciones de la cooperación internacional en Costa Rica que podrían ser afines a gestar la ayuda en el tema del DRT.

En este sentido, se considera que los principales organismos internacionales y países que podrían resultar agentes activos en contribuir a las estrategias nacionales de DRT serían principalmente la UE, el IICA y AECID de España; tomando en cuenta que ellos se especializan en proyectos de cooperación internacional basados en propuestas de DRT.

En el pasado, la Unión Europea ejecutó el proyecto FOMUDE con el objetivo de generar fortalecimientos institucionales en los gobiernos locales de los cantones en estudio, así como gestar un “*modelo de organización y gestión territorial descentralizada*” (MIDEPLAN 2009; 28). Además, en el marco de la Unión Europea sea han apoyado

importantes mecanismos de DRT a partir de las iniciativas LEADER, lo que marca un antecedente de suma importancia en relación a la cooperación internacional.

El IICA por su parte, ejecutó anteriormente en la zona norte del país el proyecto “Desarrollo Rural Territorial”. Como se ha mencionado, dicha institución ha sido el principal cooperante en materia técnica que ha tenido el INDER en sus diferentes procesos institucionales y políticos para llevar a cabo la implementación de la Ley 9036; ejecutando tanto importantes talleres con expertos internacionales, como generando un acompañamiento en cuanto a capacitación y fortalecimiento de capacidades a través de su oficina en Costa Rica.

La Agencia española de Cooperación Internacional (AECID) también ha sido una fuente importante de financiamiento de proyectos en los cantones investigados en el presente trabajo. A partir de ello, se recomienda a las instituciones encargadas del DRT, orientar dicha cooperación en los territorios a partir de las fuentes identificadas con ayuda del gobierno.

Además, se considera también de vital importancia el que las instituciones encargadas del tema en el país, den el primer paso en el establecimiento de una estrategia de cooperación sur – sur con países como Brasil y Ecuador. Mediante esta modalidad de cooperación se pueden compartir experiencias enriquecedoras a partir de sus diferentes realidades en el ámbito del DRT, o la transferencia de conocimientos mediante la cooperación técnica, sino además para generar posibles proyectos con impactos reales que forjen de una mejor manera el trabajo que ya se ha venido desarrollando en el país.

Estos proyectos podrían estructurarse a través de un tipo de cooperación internacional triangular, bajo el patrocinio de donantes como la Unión Europea. En términos de las relaciones de cooperación internacional, se sugiere adicionalmente para las instituciones relacionadas al tema: desarrollar proyectos y relaciones de cooperación con la ECADERT, tomando en cuenta el especial interés de dicha estrategia respecto al DRT de los países de la región, y considerando que es el principal actor regional en dicha materia.

Ahora bien, así como existen fuentes de cooperación internacional con un antecedente importante en la contribución del DRT, y que podrían resultar fuentes primordiales para un acercamiento y futuros procesos de negociación y financiamiento,

Tabla 5.1
Caracterización de la oferta de cooperación internacional en DRT.

FUENTES INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN EN DRT		
Organismo/País	Tipo de Cooperación	Áreas de interés DRT
Unión Europea (UE)	Cooperación técnica y financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes de proyectos de DRT. • Posible respaldo de insumos para cooperación Triangular.
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	Cooperación Técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes de proyectos de DRT. • Antecedentes de cooperante importante con el INDER.
AECID/España	Cooperación Técnica , financiera Cooperación triangular	<ul style="list-style-type: none"> • Actor estratégico en CI hacia el sector rural. • Definir prioridad de ayuda hacia el DRT en los PAE. • Posible respaldo para cooperación Triangular.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5.2
Caracterización de la oferta de cooperación internacional sur-sur en DRT.

FUENTES DE COOPERACIÓN SUR-SUR ESPECIALIZADAS EN DRT

País	Tipo de Cooperación	Áreas de interés DRT
BRASIL	Intercambio de conocimientos y experiencias exitosas en DRT	<ul style="list-style-type: none"> • Importante experiencia técnica en gestión del DRT • Posible gestión de proyectos conjuntos • Actual cooperante en el país
ECUADOR	Intercambio de conocimientos y experiencias exitosas en DRT	<ul style="list-style-type: none"> • Importante experiencia técnica en gestión del DRT • Posible gestión de proyectos conjuntos
ECADER		<ul style="list-style-type: none"> • Principal iniciativa regional para la gestión del DRT • Posibilidad de gestar proyectos de forma conjunta. • Posible plataforma institucional.

Fuente: Elaboración propia.

Se considera que las alianzas con las agencias, organismos y países indicados en la presente estrategia fortalecerán los esfuerzos por promover y financiar mediante la cooperación internacional proyectos dirigidos al DRT, que además contribuyan al intercambio de conocimientos y experiencias entre países de América Latina

1.6 PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES E INVOLUCRAMIENTO DE LOS Y BENEFICIARIOS EN PROYECTOS DRT

Uno de los componentes básicos de la estrategia de cooperación internacional de desarrollo rural territorial es el adecuado involucramiento de los actores sociales y participación de los beneficiarios directos e indirectos en los proyectos que se ejecutan en los territorios. Para esta sección de la estrategia se aborda principalmente la Categoría de Análisis de las Nuevas implicaciones del Poder a nivel rural.

Para asegurar la participación de todos los actores, la Ley INDER ha establecido los siguientes mecanismos e instrumentos a nivel territorial como son:

- i) Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) que procura establecer un equilibrio entre los diferentes actores de los territorios y puede resultar de una gran utilidad en términos institucionales, ya que constituyen una base de trabajo identificar los proyectos de CI de impacto en los territorios.
- ii) Planes Territoriales de Desarrollo Rural (PTDR) que constituyen el principal instrumento elaborado con participación de los actores públicos y privados.

Esto debido a que comúnmente los proyectos y las estrategias de CI a nivel mundial durante muchos años fueron gestadas y administradas desde una posición gerencial / administrativa, en la que los entes donantes y el Estado receptor, eran quienes ordenaban de principio a fin la estrategia de desarrollo, así como los proyectos que se debían ejecutar. De esta manera, se puede observar que las fuentes cooperantes en muchos casos establecen de forma jerárquica lo que se desarrolla en un determinado lugar, haciendo una inadecuada utilización de su posición de donantes. Lo anterior se puede constatar en la mayoría de proyectos mencionados y analizados por parte de la CI en el territorio de estudio.

Tomando en cuenta lo anterior, y dado el carácter de la participación de los actores sociales en el DRT, la presente Estrategia propone como un elemento clave para el desarrollo de los proyectos de DRT la inclusión real de las poblaciones y beneficiarios de en los programas y proyectos en los diferentes territorios, ya que se trata de una participación y una representación activa en las diferentes etapas de la gestión del proyecto. Se pretende de esta manera, que la sociedad civil y los beneficiarios sean consultados e involucrados como participantes activos tanto en el establecimiento de sus demandas primordiales que deben ser atendidas. El fin primordial de una participación de este tipo, no es solamente cumplir con un requisito teórico o social, sino el resolver de manera directa las diferentes problemáticas que se pueden encontrar en los territorios, estimulando la obtención de los resultados y productos tangibles para los diferentes beneficiarios.

Es indudable que el principal mecanismo de participación y consulta son los CTDR que se realizan mediante asambleas abiertas en donde están representados la sociedad civil y constituye 60% y la participación de las instituciones públicas con una representación del 40% y en donde se debaten las principales necesidades del territorio, para posteriormente,

y de manera conjunta elaborar los PTDR que son un insumo importante para el proceso de gestión de los proyectos de cooperación internacional, que involucren activamente a la sociedad civil, no solo como “población meta” sino además como participantes del proyecto.

Sin embargo, debe de tomarse en cuenta que la gestión de programas y proyectos de cooperación internacional que incluyan el carácter consultivo del DRT no es un asunto fácil de conducir, pues se debe reconocer el trasfondo político e intereses que están presentes en estos procesos; no obstante la estrategia para la gestión de la cooperación internacional en DRT reforzaría de forma importante la legitimidad de la cooperación internacional y del DRT como promotores del desarrollo global.

Al mismo tiempo, resulta trascendental destacar en la presente estrategia que la metodología para la definición de los territorios, los Consejos Territoriales de Desarrollo y la elaboración de los Planes de Desarrollo ha sido sumamente acertada por parte del INDER, por lo que se debe aclarar que dichos instrumentos facilitan una adecuada ejecución del ETDR. Los CTDR establecidos en Costa Rica, podrían aportar como mecanismos de consulta una contribución importante como en el caso de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSADS) establecidos en Brasil y mencionados con anterioridad. Además, los criterios con los cuales se han definido los territorios y su orden de importancia, se asemejan a la estrategia Brasileña de los “*Territorios Rurales Económicamente Deprimidos*”, los cuales fueron la base para iniciar la intervenciones en los territorios más deprimidos del Brasil mediante el Programa denominado “Hambre Cero”.

En el caso del INDER, se han constituido hasta la fecha de consulta nueve de los territorios considerados prioritarios por sus condiciones de pobreza y en ellos se puede iniciar la aplicación de la estrategia de gestión de la cooperación internacional en DRT.

B. MECANISMOS PARA LA COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

Para la implementación de la estrategia es importante una efectiva coordinación para la gestión del DRT en Costa Rica con una eficaz labor de la cooperación internacional. En

este sentido, la estrategia plantea en primera instancia, que el país debe definir un ordenamiento institucional que contemple además un marco general y operativo que se articule con una verdadera planificación. Esto resultaría de suma importancia pues ordenaría el engranaje dentro del aparato estatal para la coordinación de funciones, responsabilidades en términos administrativos y técnicos de las instituciones relacionadas, directa e indirectamente al ámbito rural.

Se apunta además, que dicha estrategia debería ser ejecutada por un Ministerio de Desarrollo Rural como ente rector a nivel nacional del desarrollo rural territorial que a su vez tenga mayor peso político, implementando la estrategia de DRT en conjunto con otras entidades del gobierno central y entidades descentralizadas, gobiernos locales, universidades, organismos no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil.

Tomando como ejemplo las políticas ejecutadas en países como Ecuador y Brasil, esta estructura permitiría una plena ejecución del potencial del enfoque territorial. En estos países el DRT es establecido como un modelo de planificación nacional, con ministerios encargados y estrategias organizadas a nivel institucional. La presente Estrategia sugiere cambios reales y transformaciones para la atención de la problemática del sector rural, es decir, que el interés por la ejecución de un ETDR no recaiga solamente en el INDER, sino que se geste como una forma de planificación nacional. Al igual que en el caso brasileño, el país podría diseñar y ejecutar estrategias directas y enfocadas en aquellos territorios con mayores problemáticas y rezago en términos de desarrollo humano.

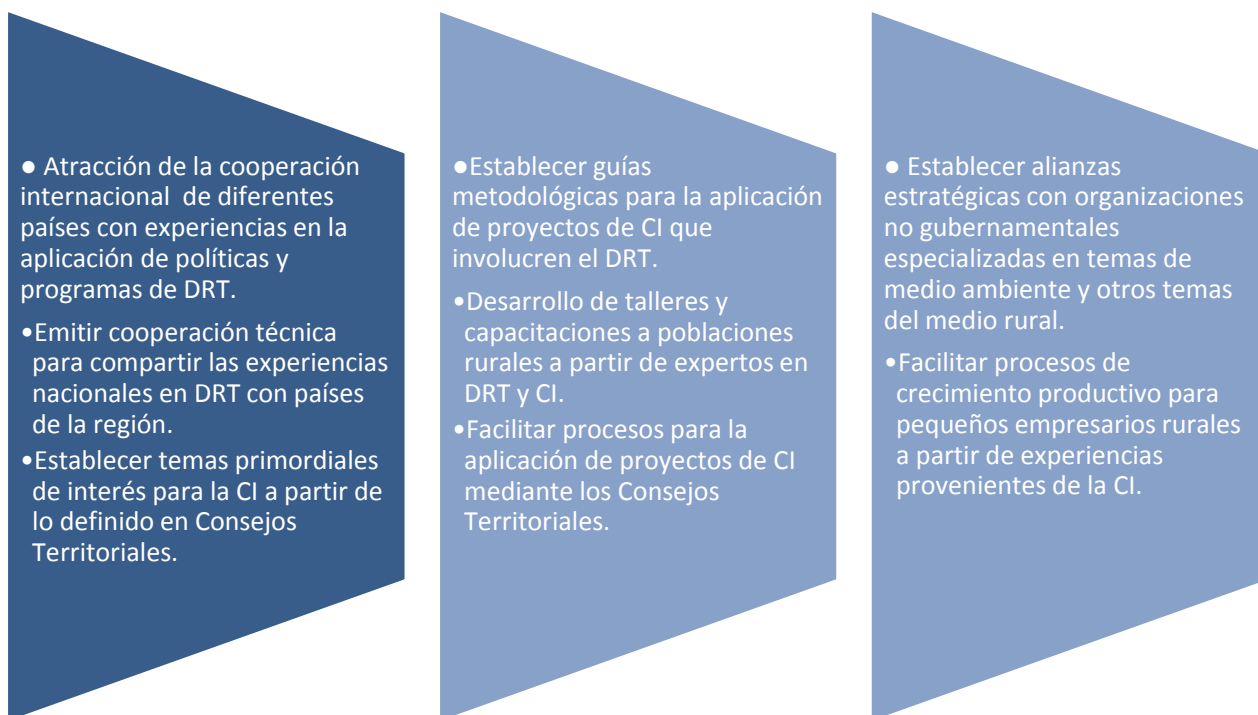
Por otro lado, tomando en cuenta la condición de Costa Rica como País de Renta Media Alta y los cada vez más escasos recursos provenientes de las agencias oficiales, se considera estratégico que ante la ausencia de un Ministerio rector, el INDER cuente con una Oficina para la gestión de la cooperación internacional en DRT, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad pública encargada del desarrollo rural y coordinar de manera conjunta e interrelacionada su ejecución bajo un Enfoque Territorial del Desarrollo Rural..

2.1 OFICINA PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN DRT, ADSCRITA AL INDER

La trascendencia de establecer una Oficina para la gestión de la cooperación internacional en DRT, en el marco del INDER o en un caso hipotético adscrita al Ministerio de Desarrollo Rural, permitiría efectuar una gestión directa tanto para la demanda como para la oferta de cooperación, así como de realizar las evaluaciones con sus respectivos impactos y alcances. Además siendo el INDER el ente encargado de velar por el cumplimiento de la Ley 9036 y las respectivas políticas de DRT, podrá garantizar la ejecución de programas y proyectos con un enfoque multidimensional del desarrollo.

Esta Oficina en el marco del INDER también se encargaría de efectuar los procesos de negociación bajo las nuevas modalidades de cooperación que han surgido entre ellas, la cooperación sur-sur, alianzas público-privadas, cooperación descentralizada para la ejecución de programas, proyectos y acciones estratégicas, todo ello a partir de las necesidades detectadas en los procesos de los diferentes consejos establecidos por la ley.

Figura 5.7
Funciones de la Oficina de Cooperación Internacional



Fuente: Elaboración propia

2.2 VINCULACIÓN DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON LA OFICINA DE COOPERACIÓN EN DRT

Para que la estrategia de gestión de la cooperación internacional en DRT se articule a nivel nacional con la estructura a nivel nacional y con la planificación estratégica de los recursos de CI, debe existir un replanteamiento en el ordenamiento institucional. Esto resultaría de suma importancia para integrar el sistema nacional de cooperación mediante el trabajo conjunto con las oficinas que administran la cooperación dentro de otras instituciones públicas, con el fin generar mejores conocimientos en red, respecto a los recursos y experiencias de cooperación que se generen.

Por otro lado es necesario, como lo demuestran los mapeos de la CI en los cordones fronterizos, contar con diagnósticos claros de la CI, con informes de seguimiento y

evaluaciones de las intervenciones en los territorios, de tal forma que se permita tomar decisiones y reorientar de manera eficaz la cooperación internacional.

En la tabla 5.3 se especifican en los niveles nacional y territorial, los mecanismos que son necesarios para ordenar y poner en práctica el ETDR.

Tabla 5.3
Vinculación de los mecanismos nacionales de gestión de la cooperación internacional

Mecanismos institucionales a nivel nacional	Instrumentos a nivel de territorios rurales	Mecanismos de ejecución
Establecer un Ministerio de Desarrollo Rural con facultades basadas en el ETDR	Estrategia directas y enfocadas en aquellos territorios con mayores problemáticas y rezago en términos de desarrollo	Formación y capacitación a nivel nacional y político sobre DRT y su funcionamiento a nivel nacional
Definir parámetros teóricos, conceptuales y metodológicos estándar para las instituciones involucradas	Constitución de los CTDR con participación ciudadana y organizar su engranaje para incluir una gestión idónea de la cooperación internacional.	Implementación de Planes Territoriales de Desarrollo por medio del Ministerio de Desarrollo Rural, Gobiernos locales, sociedad civil.
Establecer una Estrategia Nacional de DRT sostenida a lo largo del tiempo	Elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial y definición de proyectos de cooperación internacional	

Fuente: Elaboración Propia.

Con la idea de mostrar de una manera más estructurada los procedimientos para la estrategia desarrollada en la presente investigación, se han desarrollado diferentes planes de acción para cada indicación establecida, a continuación se presenta los planes de acción:

Tabla 5.4

Plan de Acción Modulo Teórico Conceptual del DRT	
Objetivos	<p>Capacitar teórica y normativamente sobre la condición del ETDR, de la Ley 9036, de la institucionalidad y de la realidad rural de Costa Rica</p> <p>Capacitar sobre el trabajo que realizan los CTDR y su enfoque multidimensional.</p>
Acciones	Capacitación y formación de cuadros técnicos de la institucionalidad pública y oferentes cooperantes, para la asimilación del enfoque teórico del ETDR.
Responsables	Funcionarios Territoriales Asignados por el INDER.
¿Qué Quiere Lograr?	Para un mayor manejo y comprensión sobre la condición del ETDR, de su institucionalidad y concepción teórica.
¿Cuándo?	<p>Para cuando se finalice la formación de los CTDR</p> <p>Para cuando se desarrolle el trabajo interinstitucional.</p> <p>Para cuando los oferentes de Cooperación Internacional deseen ejecutar proyectos.</p>

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 5.5

Plan de Acción Guía para la Identificación, Formulación y Ejecución de proyectos de DRT Identificación	
Objetivos	<p>Identificación:</p> <p>Identificar problemáticas desde el enfoque multidimensional a partir de la institucionalidad de los CTDR y los PDRT.</p> <p>Identificar oferentes de Cooperación Internacional con temas afines a las problemáticas por solventar.</p> <p>Realizar un acercamiento a donantes sugeridos, como por ejemplo: UE, el IICA y AECID de España. Donantes con antecedentes en Cooperación Internacional enfocados en DR</p>
Acciones	<p>Definición de las principales problemáticas territoriales reflejadas en los CTDR.</p> <p>Inicio de procesos de búsqueda de oferentes de Cooperación Internacional con intención de ofrecer cooperación en los temas de interés.</p>
Responsables	<p>Miembros de la junta directiva de los CTDR.</p> <p>Oficina de Cooperación Internacional del INDER.</p>
¿Qué Quiere Lograr?	<p>Canalizar flujos de Cooperación Internacional.</p>
¿Cuándo?	<p>A partir de la conformación de los 23 territorios, y la definición de las principales problemáticas en ellos.</p>

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 5.6

Plan de Acción Guía para la Identificación, Formulación y Ejecución de proyectos de DRT Formulación Proyectos de DRT	
Objetivos	<p>Formular proyectos de Cooperación Internacional para resolver las problemáticas territoriales respectivas.</p> <p>Formular proyectos de Cooperación Internacional que contemplen el carácter multidimensional (Social, Ambiental, Político Institucional, Económica y Cultural) y participativo del ETDR.</p>
Acciones	<p>Generación de proyectos para los problemas identificados en los territorios.</p> <p>Generación de proyectos con las características propias del ETDR.</p>
Responsables	<p>Oferentes de Cooperación Internacional CTDR Oficina de Cooperación Internacional INDER</p>
¿Qué Quiere Lograr?	<p>Canalizar flujos de Cooperación Internacional a los territorios del INDER.</p> <p>Formular y ejecutar proyectos para los problemas identificados en los territorios.</p>
¿Cuándo?	<p>A partir de que se identifiquen las principales problemáticas y los posibles oferentes para cada territorio.</p>

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 5.7

Plan de Acción Guía para la Identificación, Formulación y Ejecución de proyectos de DRT Ejecución Proyectos de DRT	
Objetivos	<p>Desarrollar los proyectos establecidos, a partir de la participación y consulta constante a los CTDR, así como a las poblaciones meta.</p> <p>Desarrollar un acompañamiento institucional por parte de las Direcciones Regionales del INDER y su oficina de Cooperación Internacional, que aclare el panorama teórico y normativo.</p> <p>Velar por el carácter multidimensional (Social, Ambiental, Político Institucional, Económica y Cultural) de los proyectos.</p>
Acciones	<p>Ejecución de los proyectos con un involucramiento continuo de los CTDR y las poblaciones meta.</p> <p>Establecimiento de un acompañamiento por parte de la institucionalidad del INDER, para una mejor aplicación teórica y normativa.</p>
Responsables	<p>Oferentes de Cooperación Internacional. CTDR. Oficina de Cooperación Internacional INDER. Direcciones Regionales INDER.</p>
¿Qué Quiere Lograr?	<p>Una mayor participación social, no solamente en la formulación de los proyectos y su necesidad, sino también en su ejecución.</p> <p>Resolver las problemáticas de los territorios desde el enfoque multidimensional del ETDR</p>
¿Cuándo?	<p>A partir de que se definen y establecen los proyectos de Cooperación Internacional.</p>

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 5.8

Plan de Acción Guía para la Identificación, Formulación y Ejecución de proyectos de DRT Evaluación de Proyectos de DRT	
Objetivos	Realizar una evaluación no solamente en términos de impacto, sino además, en términos del ETDR.
Acciones	Realización de un monitoreo sobre las acciones llevadas a cabo. Desarrollo de informes periódicos sobre la marcha del proyecto (evaluación ex – ante, durante, ex – pos). Sistematización de experiencias. Análisis de cumplimiento de parámetros multidimensionales (social, ambiental, político institucional, económica y cultural) y de participación social.
Responsables	Oferentes de Cooperación Internacional CTDR Oficina de Cooperación Internacional INDER Direcciones Regionales INDER
¿Qué Quiere Lograr?	Un análisis real de los impactos alcanzados, del cumplimiento de requerimientos teóricos y del involucramiento a partir de la participación.
¿Cuándo?	Tras la culminación de los proyectos de Cooperación Internacional.

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 5.9

Plan de Acción Ordenamiento Institucional	
Objetivos	<p>Instituir el DRT a partir de una Política de Planificación Nacional para las necesidades identificadas en los CTDR.</p> <p>Establecer un claro ordenamiento normativo e institucional para la gestión del DRT en Costa Rica.</p> <p>Definir parámetros teóricos, conceptuales y metodológicos estándar para las instituciones involucradas.</p>
Acciones	<p>Establecimiento de un Ministerio de Desarrollo Rural.</p> <p>Ejecución del DRT a partir de una Política de Planificación Nacional a partir de las necesidades identificadas en los CTDR.</p> <p>Apertura de oficinas especializadas dentro de dicha institución, encargadas de trabajar temas específicos dentro de la Planificación Nacional.</p> <p>Definición de parámetros teóricos, conceptuales y metodológicos estándar para las instituciones involucradas.</p>
Responsables	<p>Gobierno Asamblea Legislativa Sociedad Civil Demás Ministerios</p>
¿Qué Quiere Lograr?	<p>Un ordenamiento político, normativo e institucional para una adecuada gestión del DRT en Costa Rica.</p>
¿Cuándo?	<p>A la mayor brevedad.</p>

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 5.10

Plan de Acción Oficina de Cooperación Internacional INDER	
Objetivos	<p>Establecer de una Oficina de Cooperación Internacional adscrita al INDER.</p> <p>Delimitar las funciones de la oficina de Cooperación Internacional inscrita al INDER</p>
Acciones	<p>Promoción del marco normativo institucional para la creación de una oficina de Cooperación Internacional adscrita al INDER.</p> <p>Identificación y atraer flujos de Cooperación Internacional a los territorios rurales para solventar sus problemáticas.</p> <p>Establecimiento de un mayor ordenamiento de la gestión de la Cooperación Internacional, desarrollada a partir del ETDR y dirigida a territorios rurales.</p> <p>Acompañamiento mediante sistematizaciones y evaluaciones de los impactos de los proyectos.</p> <p>Emisión cooperación técnica para compartir las experiencias nacionales en DRT con países de la región.</p>
Responsables	<p>INDER</p> <p>Personal designado a la Oficina de Cooperación.</p>
¿Qué Quiere Lograr?	<p>Efectuar una gestión directa tanto para la demanda como para la oferta de cooperación.</p> <p>Acompañar con evaluaciones con sus respectivos impactos y alcances.</p> <p>Garantizar la ejecución de programas y proyectos con un enfoque multidimensional del desarrollo.</p>
¿Cuándo?	<p>A partir de creación de la Oficina de Cooperación Internacional.</p>

Fuente: Elaboración Propia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las siguientes conclusiones y recomendaciones permiten vislumbrar escenarios que se consideran pertinentes para impulsar el DRT y mejorar la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica, ello permitiría promover y consolidar un cambio mucho más notorio, como el planteado en la Ley 9036, y utilizando la cooperación internacional como un instrumento complementario para su implementación y consolidación.

CONCLUSIONES

Respecto a la evolución histórica del sector rural y las políticas ejecutadas en él, se concluye que el país – producto ya sea de la negociación de la deuda durante la década de los 80, o bien por los ajustes estructurales o ratificación y entrada en vigor de TLC's-, se ha enfocado durante las últimas décadas en desarrollar un modelo que respalda a las grandes agroindustrias, y soslayó en el olvido el apoyo y soporte hacia modelos de agricultura familiar, pequeños productores y otros emprendimientos posibles bajo estos esquemas.

Tanto el sector agropecuario como el sector de desarrollo rural se han visto afectados por el poco apoyo estatal que en el pasado cobijó su bienestar, y en contraste con el soporte gubernamental para con el pequeño productor agrícola – subsidios y protecciones-, se han instaurado políticas de liberalismo económico, que a su vez han incidido en una vulnerabilidad y exclusión socioeconómica mayor para las poblaciones que habitan dichos territorios rurales. Todo ello, en momentos en que en el país se da un aumento día con día de la brecha en la distribución de la riqueza.

Dada la reestructuración productiva sufrida en la zona rural del país, que apremió a la gran industria agrícola sobre el pequeño productor, así como una expansión industrial concentrada primordialmente en el área urbana, específicamente en el Valle Central, provocó una creciente inmigración cada vez mayor hacia el casco urbano de la GAM, lo que ha incidido indirectamente en un mayor desempleo, subempleo y delincuencia en dichas zonas, que podría reducirse si llegará a aplicar un desarrollo más integral y multidimensional en las zonas rurales bajo el modelo de DRT, que le permitiera a los

habitantes vivir en condiciones dignas para su calidad de vida, a partir de lo anterior puede observarse como en la categoría de análisis del “Desarrollo”, las políticas impulsadas en Costa Rica han desembocado en problemáticas socioeconómicas para las zonas rurales.

Por otro lado, el análisis efectuado respecto a la instauración del desarrollo rural territorial a nivel nacional, determinó que si bien las intenciones políticas han dado un primer paso en el establecimiento de la Ley 9036, aún faltan grandes esfuerzos para llevar a cabo los compromisos que la Ley establece, entre ellos los planes de desarrollo territorial y el involucramiento activo y pleno de otras instituciones y entidades privadas en la dinámica territorial a partir de los CTDR.

Dado el fracaso de las políticas dirigidas al sector rural en las últimas décadas, y el significativo aumento de las problemáticas sociales y económicas que limitan el adecuado desarrollo de los territorios, la cooperación internacional y el DRT representan instrumentos de suma utilidad en aras establecer mejores condiciones para las poblaciones en las zonas rurales. Los aportes de ambos contribuyen por un lado, el DRT como forma consultiva de gestar el desarrollo de las zonas rurales, y por otro, la cooperación internacional como instrumento complementario de asistir al desarrollo, aportar fondos y fortalecer capacidades técnicas para las diferentes necesidades de los territorios más vulnerables del país, lo que para la presente investigación se ha establecido bajo las categorías de análisis de la normativa del ETDR y la gestión de la cooperación internacional.

En relación con el rol normativo en la gestión nacional de la cooperación internacional, que ejercen las instituciones responsables, se logró apreciar que tanto las competencias como algunas de las propuestas desarrolladas por la Oficina de Cooperación Internacional del MIDEPLAN y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, han sido limitadas y no se ajustan a las condiciones actuales que demanda la política exterior.

Con respecto a los mecanismos de coordinación y gestión de la cooperación internacional existentes, los mismos se han concentrado en procesos burocráticos y los efectos de los programas y proyectos no han resultado ser lo suficientemente efectivos en

términos de generar impactos que impulsen el desarrollo de los territorios rurales más vulnerables y con mayores problemáticas del país.

Relacionado a la cooperación internacional, se demostró que tradicionalmente los flujos de cooperación internacional se han concentrado en la región central del país, lo que ha marcado de forma mayor las desigualdades de desarrollo entre lo urbano y lo rural a nivel nacional. También se observa centralización en el sentido institucional pues tanto la Oficina de cooperación internacional del MIDEPLAN como Cancillería, gestan y trabajan la cooperación internacional que se recibe en el país sin que se establezca un orden claro de las condiciones y prioridades de dicha cooperación y sus resultados.

Dentro del análisis de la presente investigación respecto a las gestión de la cooperación internacional en los cantones de estudio, se puede observar de manera clara, un determinado interés por parte de las agencias donantes, en el invertir en temas medulares referentes al medio ambiente, la conservación y adecuado uso del recurso hídrico y el desarrollo en general, estos temas medulares deben ser analizados con mayor detenimiento pues en una coyuntura global donde el tema del agua adquiere cada vez mayor relevancia, se podrían evidenciar los indicios de acciones estratégicas a partir de la cooperación internacional.

Además se concluye analizando el abordaje teórico y práctico del ETDR, que se pueden identificar marcadas similitudes con enfoques muy populares e igualmente importante como lo es el Enfoque de Desarrollo Local, las similitudes radican en el carácter consultivo a las poblaciones y en la idea de tomar estas consultas para gestar el desarrollo que las poblaciones y comunidades necesitan. Dentro de esta conclusión cabe mencionar que en Costa Rica el concepto del Desarrollo Local ha sido ligado tradicionalmente a la gestión por gobiernos locales (Municipalidades) lo que ha politizado y viciado en algunas maneras la gestión desde el enfoque Local, aun así a nivel de extensión en las universidades se desarrollan proyectos de gestión a partir del modelo de Desarrollo Local que se establecen a partir de las necesidades de las comunidades.

Por último, a partir de la presente investigación, se encontró también que si bien el MIDEPLAN ha hecho grandes esfuerzos por mantener una comunicación clara respecto a

la condición y realidad de la cooperación internacional en Costa Rica, estos esfuerzos no han sido suficientes, dado que en la actualidad se cuenta con carencias de la información, así como en el análisis de impactos y resultados de dicha cooperación en el país. Las carencias anteriormente mencionadas, que fueron identificadas a partir de la pesquisa de la presente investigación, entra dentro de la categoría de análisis de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica.

RECOMENDACIONES

Con respecto a los bajos niveles de efectividad de las políticas en el sector rural y la escasa contribución de los programas y proyectos de cooperación internacional en los tres cantones estudiados, se considera prioritario para el gobierno actual y los próximos gobiernos realizar intervenciones directas en los territorios que apoyen con recursos técnicos y financieros formas alternativas de producción que beneficien a la población en términos económicos, ambientales y sociales.

En virtud de lo establecido en la Ley INDER que impulsa una re-conceptualización para la gestión de los territorios rurales del país, se requiere consolidar el marco teórico y conceptual del DRT y su enfoque multidimensional y multisectorial como una alternativa para descentralizar el desarrollo hacia las zonas rurales. Lo anterior estaría acompañado de recursos facilitados por la cooperación internacional como un insumo trascendental para alcanzar las metas propuestas y fortalecer a las instituciones del Estado dotándolas de más músculo, fuerza y capacidad para ejecutar sus facultades donde usualmente se tornaría difícil llegar.

Para la cooperación internacional estas nuevas formas de ordenamiento representan novedosas formas de construcción e identificación de las necesidades territoriales con las que cuentan los ciudadanos como actores sociales. A partir de dichas necesidades la cooperación internacional puede favorecer y gestar a su vez proyectos que generen cambios e impactos más efectivos hacia un mayor desarrollo humano de las poblaciones rurales en los territorios; es decir, se establecen nuevas estructuras con las cuales la cooperación internacional pueda contribuir eficazmente.

Sin embargo, dicha participación en los respectivos Consejos Territoriales por parte de la sociedad civil debe de ser debidamente sistematizada por las instancias competentes; lo anterior con el objetivo de evaluar la misma, así como también con el propósito de realizar una fiscalización con respecto a ¿Quiénes participan? Y ¿Qué intereses persiguen? Lo anterior, pues el término de sociedad civil es bastante amplio, y su misma abundancia implica abrir un abanico de oportunidades para que la gran empresa agrícola vele por una participación en su representación y defensa de intereses. A partir de lo anterior, cabe precisamente plantearse la inquietud: ¿De qué forma se velará a nivel de Consejos para evitar dichas acciones, o bien, otras de carácter de “clientelismo político”?

Si bien es cierto, para lo anterior ya se barajan distintas alternativas viables desde el INDER, que previendo dicho contexto, proveyó al Consejo Territorial con la potestad de instaurar un proceso formal para la acreditación de los miembros parte de la sociedad civil. Ello implicará la confección de carnés especiales para el caso y las respectivas listas de registro. Sin embargo, aunque dicho hecho provee de mayor legitimidad al espacio, puede convertirse al mismo tiempo en un arma de doble filo. ¿No llegaría a convertirse dicho proceso de formalización en una “burocratización de la participación”? Y ¿No llegaría dicha “burocratización” a minar la participación social? Dicha duda es totalmente comprensible ante el emergente Enfoque Teórico del Desarrollo Rural, así como también es plausible que posterior a la sistematización de dichos procesos y el intercambio de experiencias con respecto al aprendizaje de los distintos territorios, se alcanzarán mejoras notables y respuestas a los cuestionamientos planteados.

La implementación de la estrategia propuesta para la gestión de la cooperación internacional pretende generar una mayor claridad respecto a los pasos que aún son necesarios para establecer y ejecutar de una mejor manera el DRT en los territorios conformados por el INDER.

Con el propósito de lograr un aprovechamiento real de la gestión de la cooperación internacional dirigida al DRT en Costa Rica, analizándola como instrumento para reducir la pobreza, se recomienda desarrollar acciones para promover los encadenamientos productivos; así como impulsar el apoyo de la banca para el desarrollo hacia las zonas rurales en pro del surgimiento de nuevas MIPYMES vinculadas con las grandes y medianas empresa, de modo que se puedan generar nuevas cadenas de valor y un mayor respaldo a la producción nacional.

Aunado a ello, no debe de dejarse de lado la importancia de gestionar y coordinar adecuadamente con los entes donantes en temas trascendentales para la Cooperación como lo son: El cuidado y manejo eficiente del recurso hídrico, y la preservación del ambiente. Para ello, no sólo se recomienda armonizar la agenda donante – receptor, sino también a nivel gubernamental armonizar la agenda conjunta de Cooperación Internacional con la política exterior del país.

En lo referente a la gestión de la cooperación internacional a nivel nacional, se propone la creación de una Agencia Costarricense de Cooperación Internacional que facilite y centralice los procesos para la demanda y oferta de cooperación internacional según diferentes modalidades de la cooperación internacional. Además se encargaría de sistematizar información y generar publicaciones actualizadas para el seguimiento periódico de la cooperación internacional según lo descrito en la estrategia propuesta. Esta propuesta surge como una posibilidad de establecer claridad en términos jurídicos y administrativos, así como también de ampliar las funciones institucionales y el ámbito de acción del país en el tema de la cooperación internacional, así como establecer parámetros metodológicos que permitan mejorar la toma de decisiones para una gestión más eficaz de la cooperación.

Con respecto a la cooperación que se gestiona desde las Organizaciones No Gubernamentales, se recomienda establecer canales y sistemas de información ágiles, con el fin de registrar la cooperación internacional tanto privada como de agencias oficiales y se notifique los proyectos e intervenciones que se dan dentro del territorio nacional.

En relación a los mecanismos de coordinación y gestión de la cooperación internacional para el desarrollo rural territorial, se considera trascendental el crear una Oficina Especializada en Cooperación Internacional adscrita al INDER, como ente encargado del ETDR en Costa Rica que a su vez facilite los procesos de gestión de programas y proyectos a partir de las necesidades establecidas en los CTDR de los diferentes territorios.

Elaborar una política de Estado para que los flujos de cooperación internacional se vean interrelacionados a nivel del sector rural con el emergente ETDR, como una nueva alternativa de desarrollo viable para dichas zonas. En lo referente al ámbito ambiental del sector rural, tomar como base la experiencia de las agencias de Cooperación alemana y de los Países Bajos, para re-direccionar los flujos de cooperación internacional en pro de una mayor conservación del ambiente en la zona rural, así como también por un mayor impulso en el desarrollo humano de los territorios.

Los principales resultados de la indagación realizada, develan los siguientes hallazgos:

- 1) A partir de la iniciativa de transformación del IDA en el INDER con la promulgación de la Ley 9036, se plantea una re-conceptualización del desarrollo para el sector rural, en la que se incluyen las distintas dimensiones que conforman el Desarrollo Rural Territorial y la participación de actores sociales.

- 2) Desde el ámbito económico, social, cultural, ambiental e histórico se produjo una transformación con respecto a la línea de pensamiento del Desarrollo Rural basada en premisas economicistas.

La problemática en las zonas rurales persisten principalmente por falencias en el accionar institucional público, las cuales deberían ser atendidas con la mayor rapidez del caso, definiendo una Política de Estado integral que priorice el bienestar del tejido social más vulnerable y olvidado a lo largo de las últimas décadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Consejo Agropecuario Centroamericano. 2012. *La ECADERT: Una Estrategia para el Desarrollo Sostenible de Nuestros Territorios Rurales 2010 – 2030*. San José, Costa Rica; SICA
- Díaz, R.; J. Valenciano & F. Salas. 2013. *La Ruralidad en Costa Rica*. San José, Costa Rica; IICA/CINPE
- Echeverri, R. 2009. *Políticas e Instituciones para el Medio Rural*. San José, Costa Rica; IICA.
- Echeverri, R.; y M. Ribero. 2002. *Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica; IICA.
- Ellis, F. y Biggs, S. 2001. *Evolving Themes in Rural Development 1950 – 2000s*. Development Policy Review, 19(4): 437 – 448.
- Fernández, L. y R. Granados. 2002. *Hacia una Nueva Institucionalidad en Costa Rica: Desafíos para el Sector Agropecuario*. Heredia, Costa Rica; EUNA.
- Galán G. & J. Sanahuja. 1999. *Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo: Una Aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid, España; CIDEAL.
- IICA. 2007. *Los Chiles, Upala, Guatuso y La Cruz: Dinámicas Territoriales en la Zona Norte de Costa Rica*. San José, Costa Rica; IICA.
- INDER. 2012. *Ley 9036: Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)*. San José, Costa Rica; INDER.
- Larrea, A. 2011. *Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador*. Quito; SEMPLADES.
- MIDEPLAN. 2014. *Región Huetar Norte: Plan de Desarrollo 2030*. San José; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2013. *Índice de Desarrollo Social 2013*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.

- MIDEPLAN. 2013. *Plan de Abordaje Integral para el Desarrollo del Cordón Fronterizo Norte*. San José; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2012. *Boletín No. 5 de la Cooperación Internacional en Costa Rica*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2011. *Plan Nacional de Desarrollo: 2010 – 2014*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2010. *Comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica: 2006-2008*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2010. *Glosario de Términos utilizados en Cooperación Internacional*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2011- 2014, Resumen Ejecutivo*. San José; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2009. *Mapeo de la Cooperación Internacional en los Cantones Fronterizos de Costa Rica con Nicaragua*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo: 2006 – 2010*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2007. *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000 – 2005*. San José; MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2002. *Plan Vida Nueva: Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas 2002 – 2006*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.
- Molina, I. y S. Palmer. 2011. *Historia de Costa Rica*. San José, Editorial UCR.
- Molina, I. y S. Palmer. 1997. *Costa Rica 1930 – 1996. Historia de una sociedad*. San José, Editorial Porvenir.
- Morales, R. y A. Cubero. 2005. *Evaluación de Política Social de Combate a la Pobreza de la Administración del Doctor Abel Pacheco de la Espriella (2002 - 2005)*. Heredia, UNA.

- Ortega, A. 2012. *Desarrollo Territorial Rural y Estructuras de Gobernanza en Brasil*. Toluca; El colegio Mexiquence AC. 38: 149 – 179.
- Sánchez, O.; H. González; y Y. Araúz. 2011. *Marco Conceptual, Metodológico y Operativo de la Planificación Regional*. San José, Costa Rica; MIDEPLAN.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. 2011. *Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2011 – 2014*. San José, Costa Rica; MAG.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. 2011. *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010 – 2021*. San José, Costa Rica; MAG.
- Sepúlveda, S. 2009. *Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual*. San José, Costa Rica; IICA.
- Sepúlveda S. 2008. *Metodología para estimar el nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios*. San José, Costa Rica; IICA.
- Sepúlveda, S.; A. Rodríguez; R. Echeverri; y M. Portilla. 2003. *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, Costa Rica; IICA.
- Soto, F; L. Beduschi & C. Falconi. 2007. *Desarrollo Territorial Rural: Análisis de Experiencias en Brasil, Chile y México*. Washington DC; FAO.

ANEXOS

ANEXO 1

Cuestionario 1 - INDER

Tesis: La Contribución de la cooperación internacional en el nuevo marco del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en el territorio que comprende los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala, según la concepción de territorios del INDER. Período 2002-2012.

Alexander Barquero – Marcelo Valverde

Preguntas respecto la cooperación internacional en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso (El presente cuestionario puede desarrollarse de forma oral y ser grabado si el entrevistado así lo desea):

¿Para qué fundaciones o instituciones ha colaborado usted?

¿Conoce respecto a las necesidades sociales de los cantones fronterizos de la zona norte, si, no? En caso de conocerlas mencione algunas.

¿Cuál considera usted que ha sido su papel respecto al tema de la cooperación internacional en Costa Rica?

¿Tiene conocimiento de proyectos ejecutados en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso, si, no? En caso de conocer mencione algunos.

¿Reconoce los objetivos o temas de los proyectos mencionados, si, no, mencione en caso de reconocer?

¿De qué fuente y bajo que modalidad se han desarrollado los proyectos que menciono?

¿Considera que hubo un involucramiento real de las poblaciones en la dinámica del proyecto, porque?

¿Considera que los proyectos mencionados tuvieron un impacto real en el desarrollo social de los cantones?

¿A qué atribuye las continuas problemáticas de desarrollo humano en los cantones mencionados?

¿Cuál considera que ha sido la mayor o más destacada fuente de cooperación en la región Huetar norte durante la última década, justifique su respuesta?

¿Cómo describiría la dinámica actual de la cooperación internacional en la región Huetar Norte?

¿Qué recomendaciones emitiría a criterio personal para la gestión de la cooperación internacional en la región Huetar Norte, espásticamente en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso?

ANEXO 2

Cuestionario 2 - IICA

Tesis: La Contribución de la cooperación internacional en el nuevo marco del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en el territorio que comprende los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala, según la concepción de territorios del INDER. Período 2002-2012.

Alexander Barquero – Marcelo Valverde

Preguntas respecto la cooperación internacional en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso (El presente cuestionario puede desarrollarse de forma oral y ser grabado si el entrevistado así lo desea):

¿Cuál considera que es la situación actual del Desarrollo Rural Territorial (DRT) en Costa Rica?

¿Cuáles han sido los proyectos o estrategias en los que el IICA ha trabajado en la región Huetar Norte en materia de DRT, especialmente en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso?

¿Cuál considera que fue el resultado de dichos proyectos?

¿Conoce otra institución que ejecutara proyectos de cooperación que involucren el DRT, si, no, en caso de conocerla que reconoce de ese caso?

¿Cuál considera que fue el resultado de dichos proyectos?

¿Cómo considera que el DRT podría mejorar la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica?

ANEXO 3

Cuestionario 3 - AECID

Tesis: La Contribución de la cooperación internacional en el nuevo marco del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en el territorio que comprende los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala, según la concepción de territorios del INDER. Período 2002-2012.

Alexander Barquero – Marcelo Valverde

Preguntas respecto la cooperación internacional en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso (El presente cuestionario puede desarrollarse de forma oral y ser grabado si el entrevistado así lo desea):

¿A qué se debió el marcado interés de la cooperación española durante el periodo 2002-2008 en las zonas rurales, específicamente la región Huetar Norte?

¿Considera que los proyectos de la cooperación española tuvieron un impacto directo en el desarrollo social de dicha región, porque?

¿Considera que los proyectos ejecutados por la cooperación española fueron consultivos a las poblaciones, porque?

¿A qué atribuye las continuas problemáticas en desarrollo humano en la región Huetar Norte de Costa Rica a pesar de los flujos de cooperación?

¿Considera que tuvo un impacto en la región Huetar Norte la disminución de los flujos de cooperación española tras la crisis?

¿Volverá la cooperación española a retomar el flujo de cooperación que brindaba a dicha región?

ANEXO 4

Cuestionario 4 - MIDEPLAN

Tesis: La Contribución de la cooperación internacional en el nuevo marco del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en el territorio que comprende los cantones de Guatuso, Los Chiles y Upala, según la concepción de territorios del INDER. Período 2002-2012.

Alexander Barquero – Marcelo Valverde

Preguntas respecto la cooperación internacional en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso (El presente cuestionario puede desarrollarse de forma oral y ser grabado si el entrevistado así lo desea):

¿Considera que los proyectos de la cooperación internacional tuvieron un impacto directo en el desarrollo social de dicha región, porque?

¿Considera que los proyectos ejecutados por la cooperación internacional fueron consultivos a las poblaciones, porque?

¿A qué atribuye las continuas problemáticas en desarrollo humano en la región Huetar Norte de Costa Rica a pesar de los flujos de cooperación?

¿Considera que tuvo un impacto en la región Huetar Norte la disminución de los flujos de cooperación española tras la crisis?

¿Cómo describiría la dinámica de la cooperación internacional en la región Huetar Norte durante la década del 2002 al 2012, justifique?

¿Cuáles proyectos reconoce como los de mayor impacto durante ese periodo?

¿Cómo describiría la dinámica actual de la cooperación internacional en la región Huetar Norte, específicamente en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso?

¿Qué recomendaciones emitiría a criterio personal para la gestión de la cooperación internacional en la región Huetar Norte, espásticamente en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso?

¿A qué se debe que el MIDEPLAN no volviese a publicar diagnósticos de cooperación en las regiones fronterizas desde el 2009?

¿Cuál considera que ha sido la mayor o más destacada fuente de cooperación en la región Huetar norte durante la última década, justifique su respuesta?

ANEXO 5

Resultados de las entrevistas:

	CI	DRT	Proyectos	Territorio	Recomendaciones
MIDEPLAN No desarrollada					

	CI	DRT	Proyectos	Territorio	Recomendaciones
INDER Don Victor Montoya	Respecto a la CI Don Víctor hace referencia al potencial de los CTDR como unidades a partir de las cuales ejecutar proyectos.	Don Víctor hace un resumen muy completo respecto a la actualidad de la ley 9036, la consolidación de los CTDR y el trabajo inter institucional	Respecto a los proyectos, se menciona la capacidad de los CTDR de ejecutar proyectos Estratégicos, Comunes e Individuales. Dentro de los que se puede incluir la CI.	El entrevistado no hace mayor referencia al territorio de estudio en sí, pero si habla de la capacidad del enfoque para gestar un adecuado desarrollo en él.	Dentro de las principales recomendaciones, se encuentran el generar un mayor ordenamiento a nivel institucional para un adecuado cumplimiento del accionar institucional.

	CI	DRT	Proyectos	Territorio	Recomendaciones
AECID Oficina de Comunicación	Respecto a la CI, la entrevistada resalta el accionar de la AECID en la gestión de proyectos en zonas rurales.	Respecto al DRT, la entrevistada admite que si bien la AECID no maneja el ETDR, sus proyectos ejecutados en zonas rurales pretenden generar un mayor desarrollo del sector rural.	Respecto a los proyectos, la AECID menciona que en diferentes documentos del MIDEPLAN se pueden observar los esfuerzos de la CI española en sectores rurales, a pesar de que dicha cooperación mermo con la crisis económica.	La entrevistada no hace mayor referencia a la condición del territorio de estudio.	No se abarcan mayores recomendaciones.

	CI	DRT	Proyectos	Territorio	Recomendaciones
FIDA Don Jorge León	En el desarrollo de nuevos paradigmas Don Jorge señala como la CI trabaja según los enfoques de desarrollo y las tendencias de cada generación.	Rescata con su experiencia la evolución teórica que se ha dado de los enfoques de DR y su relación con la CI del FIDA	Rescata la importancia de los proyectos generados a través del tiempo, y como estos se establecen a partir de la contemporaneidad de los enfoques, por ejemplo las ayudas de micro crédito y el aporte a la renovación tecnológica para la producción agrícola	Respecto al territorio que comprende Upala, Guatuso y los Chiles el entrevistado menciona que	
	CI	DRT	Proyectos	Territorio	Recomendaciones
IICA Patricia Vargas	Destaca el principal aporte del IICA en términos de CI como Cooperación técnica y acompañamiento institucional al INDER.	Menciona el importante papel de la cooperación del IICA en la consolidación del DRT en Costa Rica a partir de su apoyo técnico.	Proyectos de talleres y compartir de experiencias a partir de experiencias en otros países de la región, organizados por el IICA para el INDER.	Rescata la importancia de la confección y funcionamiento adecuado de los CT para un mejor desarrollo de local.	Recomienda una organización armoniosa entre las necesidades de los territorios a partir de las prioridades definidas en los CT y la oferta de la CI

ANEXO 6

Nombre de proyectos de cooperación internacional registrados en el SIGESI.

Titulo	Objetivo	Fecha	Monto	Condición	Fuente	Cantones
Fortalecimiento del Desarrollo Social territorial en la zona norte-norte Fase I	Mejorar el desarrollo de la zona norte	2010	264.705,88 Dólares	Ejecutado	España	Upala, Guatuso Los Chiles
Fortalecimiento del Desarrollo Social Territorial en la zona Norte -norte Fase II	Fortalecer la salud de las personas, con énfasis en los menores de 18 años y en los grupos vulnerables y en riesgo social	2010	183.529,41 Dólares	Ejecutado	España	Upala, Guatuso Los Chiles
Gestión Integral del Recurso Hídrico del Corredor Biológico Ruta Los Malecus por medio de la conformación y consolidación de una Unión de Acueductos Rurales de la Zona Norte	Promover la gestión integral del recurso hídrico del Corredor Biológico Ruta Los Malecus por medio de la conformación y fortalecimiento de una Unión de Acueductos Rurales de la Zona Norte	2011	68.810,45 Dólares	Ejecutado	GEF	Los Chiles
Fortalecimiento de las acciones de gestión y conservación del recurso hídrico en la zona de influencia del acueducto administrado por la ASADA Santa Fe de Guatuso	Promover la conservación del recurso hídrico de la zona de influencia de la ASADA Santa Fe de Guatuso, a través del fortalecimiento de su gestión, la educación y la responsabilidad ambiental de la población abastecida	2011	64.495,00	Ejecutado	GEF	Guatuso

Comunicación y participación ciudadana en el proceso de elaboración del Plan Estratégico Regional de la zona norte - norte, dentro del corredor biológico Ruta los Malecus	Contribuir en la promoción del respeto a la biodiversidad y la gestión integral del corredor biológico ruta los Malecus por medio de la comunicación y participación ciudadana en el proceso de elaboración del Plan Estratégico Regional de la zona Norte-Norte	2011	124.091,00	Ejecutado	GEF	Upala
Promoción de la protección y conservación del recurso hídrico y la la biodiversidad en la zona de las nacientes y comunidades beneficiadas y del Acueducto Rural Los Santos de Upala	Promover la protección y conservación del recurso hídrico y la biodiversidad, en zona de las nacientes y las comunidades beneficiadas del Acueducto Rural Los Santos de Upala, mediante el fortalecimiento de sus capacidades y la educación ambiental	2012	51.201,55	Ejecutado	GEF	Upala
Fortalecimiento de la cultura MALEKU y la conservación de los recursos naturales a través de la consolidación de un emprendimiento de turismo étnico basado en los principios del turismo rural comunitario	Fortalecer el emprendimiento de turismo rural comunitario de nuestra organización a través del mejoramiento en la interpretación cultural, la reforestación para el enriquecimiento de los atractivos naturales y recursos ambientales, el mejoramiento de la planta turística y la comercialización para combatir el desempleo, el exterminio cultural y la deforestación	2012	40.000,00	Ejecución	GEF	Guatuso

Proyecto de Turismo Indígena Maleku Tuina Fueja	Fortalecer la identidad cultural del Pueblo Maleku mediante el fomento y promoción del turismo indígena Tuina Fueja basado en sus prácticas tradicionales de respeto, conservación y uso de los Recursos Naturales, para contribuir a la mejora en la condición de vida de sus pobladores	2012	41.449,00	Ejecución	GEF	Guatuso
Fortalecimiento del Consejo Local del Corredor Biológico Ruta Los Malecu mediante la formulación e implementación de un Plan Estratégico y la gestión ambiental con enfoque ecosistémico de sus organizaciones miembros	Fortalecer las capacidades de gestión del Consejo Local del Corredor Biológico Ruta Los Malecus por medio de la elaboración e implementación de un Plan Estratégico y de acciones clave del Plan Estratégico de Educación Ambiental de la Zona Norte Norte	2013	6.807.276,00	Ejecución	GEF	Guatuso
Proyecto de turismo Maleku CAORANH Ú TOCUF - de la naturaleza	Mejorar las condiciones de la comunidad de Palenque Margarita desarrollando acciones de turismo indígena que promuevan y fortalezcan, los valores y principios del Pueblo Maleku para la protección	2013	10.000.000,00	Ejecución	GEF	Guatuso

Fuente: Tabla de Proyectos en los cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles, encontrados en la SIGECI durante el periodo 2009 – 2013.

APENDICE

Para la presente investigación, se ha confeccionado un cuestionario que pretende ser utilizado como instrumento para identificar y establecer las mejores opciones de proyectos que cumplan las características deseadas dentro del ETDR. La principal idea es generar a partir de dicho instrumento una herramienta clara y ordenada que resulte útil a las diferentes instituciones en la programación, formulación, gestión y evaluación de proyectos relacionados al DRT.

Presentación y resumen del proyecto con Enfoque Territorial

Nombre del Proyecto: _____

Entidad Ejecutora: _____

Nombre responsable: _____

Cargo: _____ Dependencia: _____

Correo electrónico: _____

Dirección: _____

Teléfono: _____ Fax: _____

Territorio: _____

Descripción del proyecto: _____

Duración del Proyecto: _____

Presupuesto del proyecto

Aporte externo: _____

Aporte nacional: _____

Costo total: _____

Información del proyecto

Contexto: _____

Justificación del proyecto: _____

Planteamiento del problema: _____

Finaliad: _____

-

Objetivo:

Resultados y actividades

Resultado 1:

Actividad 1.1: _____

Actividad 1.2: _____

Actividad 1.3: _____

Resultado 2:

Actividad 2.1: _____

Actividad 2.2: _____

Indicadores y fuentes de verificación	
Indicadores de resultados	Fuentes de verificación de los indicadores

Marco institucional:

Mecanismos de coordinación:

Observaciones:

Presupuesto en dólares

Recursos / Aporte nacional	Año 1	Año 2	Año 3	Total
Personal				
Experto a				
Experto b				
Profesional x				
Profesional y				
Personal de apoyo				
Subtotal Personal				
Capacitación				
Becas Internacionales				
Pasantías nacionales				
Pasantías Internacionales				
Cursos o seminarios				
Subtotal Capacitación				
Subcontratos				
Promoción				
Divulgación				
Impresos - Publicaciones				
Otros				
Subtotal subcontratos				
Equipos				
Equipos				
Subtotal de Equipos				
Viajes				
Nacionales				
Internacionales				
Subtotal de Viajes				
Misceláneos				
Misceláneo a				
Misceláneo b				
Subtotal de Misceláneos				
Total Aporte Nacional				

Aporte cooperación internacional presupuesto en dólares:

Recursos / Aporte internacional	Año 1	Año 2	Año 3	Total
Personal				
Experto a				
Experto b				
Profesional x				
Profesional y				
Personal de apoyo				
Subtotal Personal				
Capacitación				
Becas Internacionales				
Pasantías nacionales				
Pasantías Internacionales				
Cursos o seminarios				
Subtotal Capacitación				
Subcontratos				
Promoción				
Divulgación				
Impresos - Publicaciones				
Otros				
Subtotal subcontratos				
Equipos				
Equipos				
Subtotal de Equipos				
Viajes				
Nacionales				
Internacionales				
Subtotal de Viajes				
Misceláneos				
Misceláneo a				
Misceláneo b				
Subtotal de Misceláneos				
Total Aporte internacional				
Costo total del proyecto				

