

Gestión de los Instrumentos de Desarrollo Rural en el Marco Territorial de Costa Rica

Texto: **Juan Ricardo Wong Ruiz**

Gerente General Programa Nacional de Desarrollo Rural
Ministerio de Agricultura y Ganadería. Costa Rica

La experiencia del encuentro en Santander, España, durante los días 10, 11 y 12 de setiembre, fue sin duda un promisorio espacio de discusión y contribuciones para quienes creemos en el proceso de desarrollo territorial rural.

La gestión de los instrumentos de desarrollo rural en el marco territorial de Costa Rica, resume la experiencia costarricense en desarrollo territorial rural, donde la decisión como país consistió en impulsar el modelo de desarrollo en los territorios con menor índice de desarrollo humano, generando paralelamente los cimientos necesarios para la formulación de un Proyecto de Ley encaminado hacia la creación de una Institución responsable del desarrollo rural en Costa Rica. Es así que las perspectivas de este gran reto comprenden una ardua tarea de cultivar antes de legislar.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PDR) se encuentra adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería de conformidad con las disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo número 26246-MP-MAG, cuya misión es: “Facilitar procesos de desarrollo con participación ciudadana en los territorios rurales, para el bienestar de la población, con criterios de territorialidad, equidad

y sostenibilidad”. De igual manera, el Convenio de Cooperación Técnica y Administrativa MAG/PDR-IICA, que administra la transferencia de recursos para dicho Programa, representa el brazo operativo de la gestión en los diferentes territorios.

Bajo este marco normativo, el Programa inicia sus operaciones con varios compromisos, suscritos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, relacionados con la ejecución de tres proyectos de desarrollo territorial (Norte-Norte, Pacífico Central y Sur-Sur, del país), con resultados importantes, innovadores y replicables. Asimismo, cuenta con un grupo de profesionales y técnicos calificados y con vasta experiencia en los procesos de desarrollo rural territorial.

Desde el año 2001 y como una actividad continua, el Programa analiza las diferentes experiencias de desarrollo rural alrededor del mundo, tales como Brasil, México, Irlanda, España, Israel, Colombia y países de la región Centroamericana, especialmente el caso de Guatemala, debido a que en Costa Rica no había existido un modelo efectivo de desarrollo rural, capaz de producir una transformación económica incluyente en los territorios rurales.

En ese marco de análisis general sobre las experiencias internacionales, el método LEADER, introducido por Europa como parte de la política agraria comunitaria, para apoyar a los territorios rurales con algún tipo de retraso, representó un modelo relativamente sencillo de tropicalizar en Costa Rica, sobre todo por la necesidad de contar con un proceso metodológico, que permitiera una sensibilización de las intenciones de desarrollo

Gracias a la contribución de los cooperantes nacionales e internacionales y la trascendental decisión de formular el Proyecto de Ley INDER, podemos decir que el Desarrollo Territorial Rural en Costa Rica puede convertirse en un referente importante para el desarrollo de Latinoamérica

rural impulsadas por el Programa Nacional en los diferentes territorios formulados. Asimismo, como atrevimiento derivado de los nuevos retos, se definió como territorios rurales todo aquel espacio geográfico fuera del Gran Área Metropolitana, donde los indicios de pobreza son mínimos.

Instrumentalización de la gestión de desarrollo rural en Costa Rica

Dado que la intención del país es concienciar a las poblaciones rurales sobre el modelo de desarrollo territorial, antes de formular un Proyecto de Ley en ese sentido, que sea construido desde las comunidades rurales, y con el objetivo de atender las virtudes de la metodología LEADER, el PDR definió en el marco territorial de Costa Rica un modelo metodológico de desarrollo territorial rural como instrumento de gestión institucional, que supere la visión reducida exclusivamente agropecuaria. Cabe mencionar que el Proyecto EXPIDER II, impulsado por el antiguo MAPA de España y el BID, fue el promotor de la consolidación del instrumento en Costa Rica. El proceso metodológico comprende varias etapas de gestión y visibiliza como producto fundamental al Grupo de Acción Territorial, el cual representa el eje conductor del desarrollo de



Uno de los territorios definidos en el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica es el Territorio Sur.

cada territorio y está constituido por los propios actores del territorio. Cada GAT agrupa diferentes organizaciones: sociales, económicas, organismos no gubernamentales y gobierno local. Cuenta a su vez con figura jurídica, junta directiva y equipo gerencial, aspectos esenciales para una gestión autónoma.

Las etapas del proceso son:

1. Caracterización o estudios de línea de base del territorio. Esta etapa comprende: 1. Definición del equipo institucional de trabajo; 2. Definición del territorio según la definición siguiente: “un territorio es una unidad geográfica compuesta por un tejido social propio que se encuentra asentada en una base de recursos naturales, que presenta ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y que está regida por instituciones y formas de organización particulares, las cuales dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados”; 3. Mapeo de actores; 4. Mapeo de inversiones; 5. Diagnóstico de la problemática del territorio; y 6. Estudios de tendencia del territorio.
2. Definición y fortalecimiento del Grupo de Acción Territorial. Esta etapa comprende: 1. Promoción y vinculación con actores estratégicos; 2. Foros territoriales para constitución del GAT; 3. Definición de ejes estratégicos, comisiones o mesas de negociación; 4. Acciones de planificación y seguimiento de Juntas Directivas; 5. Capacitación y fortalecimiento del GAT y líderes; 6. Legalización del GAT.
3. Planificación local. Esta etapa comprende: 1. Definición del Plan de Trabajo por Comisión (eje de trabajo o mesa de negociación); 2. Definición de las demandas del territorio; y 3. Formulación del Plan Estratégico (objetivos, acciones, proyectos, cronograma, presupuestos y responsables).
4. Formulación y ejecución proyectos y acciones de desarrollo. Aunque el gobierno local, especialmente las municipalidades, son miembros del GAT, en esta etapa se busca que el plan estratégico del GAT se concilie con el plan de desarrollo de las municipalidades, con el fin de contar con un plan de territorio. Esta etapa comprende: 1. Elaboración de perfiles de proyectos; 2. Gestión de los recursos de inversión; y 3. Seguimiento y monitoreo de proyectos.

5. Sostenibilidad del GAT. Esta última etapa del proceso, comprende: 1. Constitución de la Unidad de Gestión del GAT; 2. Gestión y creación de las fuentes de financiamiento para su autogestión; 2. Negociación con municipios para apoyo administrativo y logístico; 3. Consolidar la vinculación del GAT en los territorios; y 4. Sistematización de los procesos metodológicos, operativos y estratégicos.

Los temas transversales de este instrumento metodológico son:

- * Fortalecimiento del liderazgo local (formación de facilitadores).
- * Turismo rural.
- * Enfoque de género (mujer y juventud).
- * Innovación productiva y organizativa para el desarrollo local.
- * Agro cadenas y vinculación a mercados dinámicos.
- * Incubadora de empresas y planes de negocios con responsabilidad empresarial corporativa.
- * Seguridad Alimentaria.
- * Conservación de recursos naturales.

Este instrumento metodológico está estandarizado para todos los territorios y ha sido incorporado como protocolo oficial de gestión en el Proyecto de Ley para la creación del Instituto de Desarrollo Rural.

Resultados de la Gestión de los Instrumentos de Desarrollo Rural

El proceso metodológico, citado anteriormente, ha sido llevado a cabo en forma efectiva y ordenada, a tal punto que los resultados obtenidos han permitido consolidar la gestión de desarrollo territorial rural, la cual ha sido objeto de varios elogios por parte de organismos y cooperantes internacionales.

Costa Rica definió tres territorios prioritarios para aplicar el modelo territorial, estipulados todos ellos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, para facilitar procesos de desarrollo con una fuerte participación ciudadana.

El territorio nacional está organizado geopolíticamente en 7 provincias, las cuales a su vez están organizadas en 81 cantones o municipios, con una población total de aproximadamente 4.3 millones de habitantes.

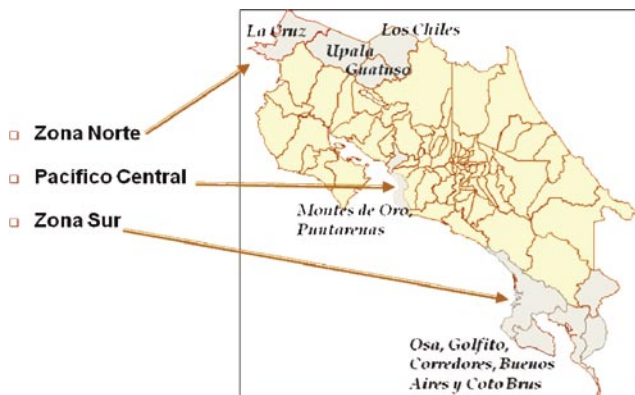


Gráfico No. 1
Territorios estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
Programa Nacional de Desarrollo Rural

Los territorios definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, tal como se puede apreciar en el gráfico No. 1, son: Norte, con cuatro cantones (La Cruz, Los Chiles, Upala y Guatuso), fronterizos con la República de Nicaragua; Pacífico Central, con dos cantones (Puntarenas y Montes de Oro), fronterizos con el Océano Pacífico; y Sur, con cinco cantones (Buenos Aires, Coto Brus, Osa, Golfito y Corredores), fronterizos con la República de Panamá.

Los resultados más relevantes de la gestión de desarrollo territorial rural en los territorios mencionados, son:

- * Se cuenta con siete grupos de acción territorial debidamente constituidos, con figura jurídica y organizativa. Cada grupo de acción agrupa un promedio de 40 diferentes organizaciones (sociales, económicas y gobiernos locales). Existe una vinculación estrecha entre los grupos y las municipalidades.
- * Cada grupo de acción cuenta con su plan estratégico de desarrollo, debidamente conciliado con los planes de desarrollo municipal. Cada plan estratégico generó una cartera de proyectos, algunos de ellos financiados por cooperantes internacionales (AECID, JICA, GTZ, entre otros) y los demás en búsqueda de financiamiento. Un ejemplo de este trabajo conjunto es el Cantón de La Cruz, cuyo



El Territorio Pacífico Central tiene dos cantones (Puntarenas y Montes de Oro), fronterizos con el Océano Pacífico.

Según el proyecto de Ley, la entrega de tierra debe estar ligada a la existencia de proyectos productivos o de servicios de utilidad comunitaria, que generen empresas o las consoliden y que correspondan a procesos con legitimidad territorial, gracias a la participación directa de la población

grupo de acción territorial recibió una donación del Gobierno de Andalucía, España, por un monto de €1.000.000, para financiar 16 proyectos productivos y de infraestructura física. Estos proyectos obedecen al plan de desarrollo del Cantón, promovido por el GAT y la Municipalidad. Cabe destacar que las oficinas del GAT se encuentran dentro de las instalaciones de la Municipalidad.

- * En el año 2007, el Programa Nacional se concentró en la búsqueda de los mecanismos financieros y operativos para dotar a los grupos de acción territorial de una autonomía gerencial. Se pretende que los grupos adopten una gestión independiente, donde la participación del Programa se convierta en una simple acción de facilitador. Actualmente, dos de los siete grupos han iniciado un proceso autónomo de gestión; se espera que los demás grupos logren ese propósito anterior durante el 2009.
- * La articulación de oferta de cooperación internacional se ha convertido en un aspecto estratégico para el logro de los objetivos de desarrollo. Los principales cooperantes que actúan en Costa Rica, articulan esfuerzos con el Programa mediante la suscripción de convenios de cooperación técnica y financiera, tales son los casos de AACID, JICA, GTZ, Comunidad Europea, Visión Mundial, entre otros. Esta vinculación estratégica ha permitido canalizar los recursos financieros hacia las iniciativas de los territorios, logrando integrar el apoyo internacional con los objetivos de país, el cual se encontraba totalmente fragmentado y con pocos resultados visibles.
- * Para fortalecer el liderazgo en los diferentes territorios, el Programa en conjunto con el IICA están llevando a cabo un programa de formación de facilitadores, el cual pretende dinamizar el liderazgo a lo largo del territorio nacional. Se estima para finales del año 2009, un total de 500 nuevos líderes del desarrollo territorial rural.

- * La sistematización de las experiencias de desarrollo rural en el marco territorial de Costa Rica, es un elemento esencial para el intercambio de experiencia con otros países. Esta sistematización será la base para la elaboración de un libro, cuyo objetivo primordial es contribuir con las iniciativas de desarrollo territorial rural en Latinoamérica. La distribución de esta primera edición se realizará durante los primeros meses del año 2009.

Si bien los resultados muestran un panorama promisorio con respecto a las iniciativas de desarrollo territorial rural, el Programa Nacional de Desarrollo Rural no escapa de la ineludible limitante presupuestaria para financiar proyectos de gran envergadura. Durante los ocho años de gestión activa, el Programa ha logrado una gestión efectiva gracias a un presupuesto operativo, otorgado por el Presupuesto Nacional de la República, que no es suficiente para llevar a cabo iniciativas más ambiciosas. No obstante, gracias a la contribución de los cooperantes nacionales e internacionales y la trascendental decisión de formular el Proyecto de Ley INDER, podemos decir, con el horizonte de certeza de un ser humano, que el Desarrollo Territorial Rural en Costa Rica puede convertirse en un referente importante para el desarrollo de Latinoamérica.

Formulación del Proyecto de Ley para la Creación del INDER como Respuesta a la Gestión en los Territorios

El Proyecto de Ley para la creación del INDER contiene importantes contribuciones de las experiencias de desarrollo territorial rural citadas en los apartados anteriores y viene a constituir, además, una derogatoria total de la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario No. 6735 del 29 de marzo de 1982, y una reforma integral

de la Ley de Tierras y Colonización, y sus reformas No 2825 de 14 de octubre de 1961. Dichas leyes han sido hasta el presente el principal instrumento y referente con que ha actuado el Estado costarricense para hacer frente a las necesidades de acceso a la tierra de los pobladores rurales y al desarrollo agrario del país.

No obstante, el Instituto de Desarrollo Agrario no ha logrado adaptarse a los cambios que se han venido produciendo en el medio rural latinoamericano y costarricense y en un proceso paulatino, ha perdido la capacidad para orientar y dar respuesta estratégica a las demandas originadas en el medio rural y en el conjunto de nuestra sociedad. Ante todo ello, la sociedad en su conjunto ha expresado la necesidad de que esta entidad se transforme. Desde las propias instituciones de control de la actividad estatal, hasta los grupos de la sociedad civil, grupos de acción territorial, instancias de planificación nacional y centros de investigación, han urgido el cambio institucional.

Como producto de lo anterior, surge el presente proyecto de ley, el cual ha concluido en la necesidad de transformar la institucionalidad, pero sobre todo, de contar con una nueva visión de desarrollo rural expresada en una Ley General integrada por tres ejes fundamentales: a) el productivo, b) el institucional y c) el territorial.

El eje productivo es transversal en toda la ley y parte de la concepción de que en nuestros territorios rurales, se encuentran las reservas de recursos materiales y humanos necesarias para generar riqueza por parte de sus pobladores, quienes requieren del apoyo institucional y la orientación para lograrlo. En ese sentido, el acceso a la tierra debe verse como un medio y no como un fin. La entrega de tierra debe estar ligada a la existencia de proyectos productivos o de servicios de utilidad comunitaria, que generen empresas o las consoliden y que correspondan a diversos procesos con legitimidad territorial, gracias a la participación directa de la población organizada en los procesos de adquisición y de asignación bajo un modelo productivo eficaz y eficiente.

El eje institucional busca crear una institución dinámica, ágil en su funcionamiento, estrechamente vinculada a la población de los territorios rurales, impulsando los procesos orientados al bienestar con un sentido de equidad y de inclusión, abriendo espacios para la participación de los actores territoriales en las acciones institucionales, especialmente los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones económicas y



Reunión del GAT (Grupo de Acción Territorial) Sur.

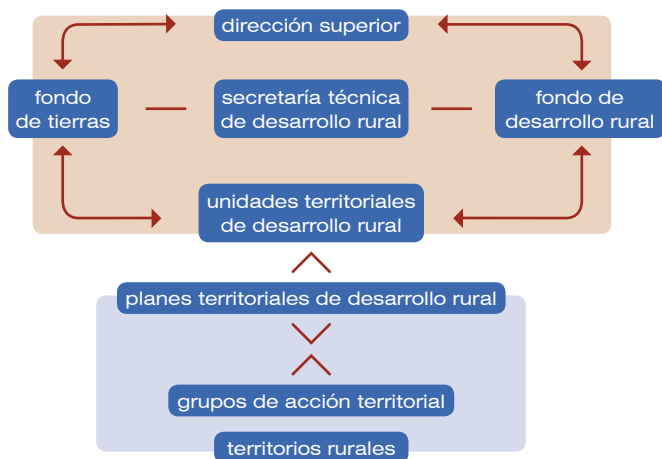


Reunión del Cuerpo Técnico del Expider II. Este proyecto, impulsado por el antiguo MAPA de España y el BID, fue el promotor de la consolidación en Costa Rica de un modelo metodológico de desarrollo territorial rural como instrumento de gestión institucional, que supera la visión exclusivamente agropecuaria.

sociales, con mecanismos eficaces de planificación de la inversión, la integración de cadenas productivas, desarrollo de la capacidad empresarial, formación de alianzas público-privadas, coinversión e instrumentos de control social y rendición de cuentas.

En el eje territorial se reconoce la diversidad del medio rural del país, con expresiones propias en lo productivo, ambiental y cultural, que exigen la formulación de políticas y acciones diferenciadas integrales, con una amplia participación de sus pobladores y los Gobiernos Locales, como base para la coordinación de la acción institucional, lo que se traduce en efectos multiplicadores de los recursos del sector agropecuario y de las otras instituciones relacionadas con el medio rural. Al respecto, se enuncian y desarrollan nuevos principios para la actuación pública y privada como son la transparencia de la acción pública, la sostenibilidad, la participación y la integralidad, complementándose con otros no menos importantes, como la territorialidad de las acciones de planificación, la descentralización y la multisectorialidad.

Los ejes anteriormente expuestos, encuentran su expresión en este proyecto de ley en los siguientes instrumentos: la creación de dos fondos vinculados entre sí, pero con características propias para incentivar, por una parte, el acceso a la tierra con los controles correspondientes según las diferentes modalidades y, por otra, la prestación de los servicios necesarios para el desarrollo que requieren los territorios rurales.



Elementos Estratégicos y Nuevos Instrumentos del INDER

Para ello se propone que en el Fondo de Tierras se integren todas las tierras administradas por el IDA y las que se adquirieran para el desarrollo territorial rural, las cuales podrán ser entregadas a las comunidades por medio de los modelos de arrendamiento, ahorro y préstamo, asignación individual, múltiple y usufructo, previa valoración técnico-económica del proyecto productivo o de servicios que se pretende impulsar. En el caso de las tierras arrendadas, se busca que no salgan del patrimonio institucional conforme al análisis técnico que se haga de ellas, pero que contribuyan al desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo.

La modalidad de asignación es una versión mejorada de los actuales esquemas de adjudicación de tierras, donde se mantienen las limitaciones al uso de la tierra y un proceso de acompañamiento, hasta que el beneficiario, debidamente supervisado por su respectiva comunidad, pueda tener un proyecto consolidado y viable.

En el usufructo se prevén los casos de entrega mediante usufructos de activos institucionales, para la gestión de empresas rurales. El modelo de ahorro y préstamo es un estímulo al poblador rural, para que mediante esquemas de ahorro, pueda acceder a la tierra que requiera sin ningún tipo de limitaciones, más que las que se deriven de su propia iniciativa empresarial.

En cuanto al Fondo de Desarrollo Territorial Rural, se prevé el impulso de la prestación de servicios de apoyo a la producción, la comercialización, la industrialización, la organización y la creación de capacidades humanas, mediante sistemas de coinversión y apalancamiento de recursos con otras instituciones públicas y privadas.

La evaluación de los resultados de la acción institucional y territorial se logrará por medio de la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural que hará el análisis y valoración de los proyectos y proporcionará herramientas científicas y metodológicas para realizar las correcciones necesarias y orientar con información y conocimiento, la toma de decisiones de los actores institucionales y privados en el ámbito nacional, regional y local territorial.

Paralelamente, por el impacto social que tiene, el proyecto de ley conserva para el nuevo Instituto las funciones de titulación de tierras en las reservas nacionales, corrigiendo los defectos de naturaleza jurídica que han obstaculizado la aplicación de este instrumento.

Como se puede apreciar, en el contenido de esta propuesta se pretenden recoger las principales aspiraciones de nuestros pobladores rurales, quienes tienen el derecho a prosperar en sus actividades productivas, a mejorar su calidad de vida y a participar activamente de la construcción de sus soluciones en el marco de una Costa Rica solidaria e incluyente, bajo los principios de democracia y diálogo que han sido característicos de nuestra nacionalidad, con el apoyo de un Estado eficiente y con visión estratégica.

El proyecto de Ley reconoce la diversidad del medio rural del país, con expresiones propias en lo productivo, ambiental y cultural, que exigen la formulación de políticas y acciones diferenciadas integrales, con una amplia participación de sus pobladores y de los Gobiernos Locales

Consideraciones Finales

Aunque el Proyecto de Ley INDER es reconocido como un objetivo final por alcanzar, donde la gestión se garantiza mediante una política pública, los desmanes del proceso de legislación costarricense podrían echar al traste dicha ilusión. Ante esa eventualidad, la segunda mejor opción del Programa consiste en insertarse efectivamente en la División Superior de Operaciones y de Extensión Agropecuaria, del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta opción fortalecería la gestión del Programa y por medio de un decreto ministerial, se le daría una normativa capaz de trascender los espacios convencionales de gestión, que ha venido operando el Programa. Sin pretender eludir los presagios del destino pero con una visión positiva del futuro del desarrollo territorial rural en Costa Rica, no es inoportuno reiterar la importancia de sensibilizar a las comunidades rurales sobre las posibilidades de un desarrollo participativo e integrador, donde las políticas se emanen de abajo hacia arriba, para luego pensar en una legislación consistente y con respaldo popular. Finalmente, aplaudimos las iniciativas del MARM de España por brindar espacios de intercambio y acercamiento, aspectos que sin duda fortalecen los lazos de amistad entre España y Latinoamérica, muy necesarios en estos tiempos de nuevos retos. 