



Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Deliberating on the Costa Rican territorial rural development policy

Luis Fernando Fernández Alvarado¹

Investigador Independiente, Costa Rica.
lfernand12@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.45359/prne.16-32.5>

Recibido: 05/02/2017 Aceptado: 10/09/2018 Publicado: 30/12/2018

Resumen

El artículo despliega las hipótesis para el análisis de la política de desarrollo rural territorial (DRT) costarricense, que corresponden con la teoría del Estado, el trabajo de los poderes públicos, la acción del Gobierno y la evaluación de los resultados. Lo anterior, puesto que en Costa Rica la política de DRT responde a la Ley 9036, con rizomas en la promoción del desarrollo rural territorial en América Latina y en la experiencia nacional desde 1994. Las hipótesis son una agenda que estimula la evaluación para innovar la política pública rural y territorial para el desarrollo regional.

Palabras clave: Política de desarrollo, política rural, política territorial, teoría del estado, desarrollo rural.

Abstract

The article presents hypotheses to analyze the Costa Rican Territorial Rural Development (TRD) policy using state theory, the work of public authorities, government action, and the evaluation of results. In Costa Rica the TRD policy was created in response to Law 9036 and has roots in the promotion of rural territorial development in Latin America and the national experience since 1994. The hypotheses mentioned here are an agenda that stimulates assessment to innovate the rural and territorial public policy for regional development.

Keywords: Development policy, rural policy, territorial policy, state theory, rural development.

¹ El autor forma parte del Foro y Agricultura de Sociedad, Santa Bárbara, Costa Rica.

Introducción

En el 2008, la crisis de los precios de los alimentos, la económica, la financiera, la energética, el cambio climático, el impulso a la carbono-neutralidad, el ambiente, la desertificación, el desarrollo urbano, el progreso de la ciencia, la tecnología y las comunicaciones fraguaron de nuevo la inquietud por las desigualdades tanto sociales como espaciales y los procesos territoriales, después de un período en el que se resalta la competitividad de las regiones y el predominio de políticas públicas aespaciales y funcionales. Esto, con el afán de retomar las políticas públicas a lo interno del país, sus regiones y territorios como escalas de lo nacional y global, para la cohesión e integración, después de décadas de enfatizar el sector externo.

Así, en América Latina, las políticas de desarrollo territorial rural tienen cambios en su continuidad, para replantearse la institucionalidad y enfatizar tanto las diferencias como las desigualdades territoriales. El cambio con discontinuidad en la agenda de políticas transita del desarrollo rural al territorial, para el desarrollo regional, multiescala y multinivel.

Precisamente, deliberar como un punto de inflexión el paso del desarrollo rural al territorial para el desarrollo regional es primordial, ya que ocasiona el estudio de la política de desarrollo rural costarricense gobernada por la Ley 9036 del 2012, desde el papel del Estado y de la política pública. Varias de las preguntas son: ¿qué guía la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y no en un Instituto de Desarrollo Territorial (IDT)?, ¿qué origina que el Estado costarricense concentre la política de desarrollo rural en la lucha contra la pobreza y en territorios con menores índices de desarrollo humano?, ¿qué diferencia existe entre desarrollo territorial y desarrollo territorial rural como política pública?

Así, el objetivo del artículo es ofrecer un conjunto de hipótesis que apunten a la evaluación de la política pública de desarrollo rural territorial, según la teoría del Estado, la filosofía política, los poderes públicos, la administración pública, los resultados, los efectos y la política pública como acción de gobierno (Subirat *et al.*, 2008). Además, las hipótesis son para una evaluación de la política pública vinculada con su gobernanza. La idea es aportar una agenda de investigación que, en conjunto, accedería a desenmarañar la política pública, en la dirección y la opción de una metamorfosis, que consienta pasar del desarrollo rural al territorial para el desarrollo regional.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



Por consiguiente, en este artículo se incluyen aspectos relevantes de los rizomas del desarrollo territorial rural en América Latina; los marcos cognitivos que están asociados al contexto y el rumbo de los gobiernos; la evolución y continuidad del desarrollo rural territorial costarricense; el contenido del título primero de la Ley 9036, que transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Al mismo tiempo, se presentan las hipótesis para la evaluación de la política de desarrollo rural costarricense y la sugerencia de una concepción metodológica para su estudio, junto a algunas conclusiones. El artículo invita a la investigación y la observación de los problemas de desarrollo rural, desde una perspectiva cercana a población tanto regional como rural y al análisis racional.

Con o sin políticas territoriales

El cambio en el medio rural se da con o sin políticas públicas de desarrollo rural. Sin políticas rurales, el cambio se atribuye tanto a las políticas nacionales como a lo global. En América Latina, lo nacional y lo global asume una forma, la neoliberal. Para Massey Doren (2012), las desigualdades territoriales, financieras, de acumulación, los ingresos, el empleo, la urbanización son resultados, así como son globales las compras a futuro, la compra y venta de propiedades, tierras, las migraciones y la formación de mercados de trabajo sin vínculos con los territorios y las tradiciones. Las regiones y territorios asumen los impactos de la ramificación de las políticas macroeconómicas, las comerciales, la ciencia, la tecnología, las comunicaciones, el desarrollo sostenible, el empleo, el desenvolvimiento sectorial. Así, los espacios locales, regionales y territoriales forman parte de un proceso y de un espacio mayor, nacional y global.

Las políticas rurales son funcionales o territoriales. La diferencia entre ellas está en los valores generales y operativos. La competitividad, el valor de cambio de los recursos naturales y la concentración de las tomas de decisiones son valores funcionales. La equidad, el valor de uso de los recursos naturales y la descentralización corresponden a valores territoriales (Furio, 1996); no obstante, en la política de desarrollo rural, lo funcional y lo territorial costarricense es conexo. En consecuencia, glorificar lo territorial sin lo funcional puede limitar el abordaje y las intervenciones con el marco cognitivo del desarrollo rural territorial, porque el espacio territorial es relacional. Lo funcional es nacional o global.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



Además, el desarrollo rural es de o en un territorio. El primero se hace con base en los actores estratégico, los cuales tradicionalmente lo habitan y que Sergio Boisier (1999, 1996, 2005) llama la familia del poder regional o territorial; el segundo es en un espacio territorial que alberga una empresa o un conglomerado de estas, para que se desarrolle y lleve a cabo todo o parte de su función productiva. En esta segunda opción, se generan impactos en el empleo, los ingresos regionales, la pobreza, el uso de los recursos naturales y materias primas, utilizando el marco institucional de la apertura comercial y políticas como la ley de zonas francas, que estimulan la localización de las empresas, perfilan la promoción de un desarrollo regional ligado a la inversión extranjera directa y enlazan a los mercados internacionales.

Por consiguiente, el desarrollo rural territorial en Costa Rica se bifurca en dos vectores inconexos, uno ligado a la competitividad y otro a la equidad. El primero se refleja en las políticas sectoriales, especialmente la agrícola y de comercio, y el segundo, en la política de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. Empero, cada uno de estos vectores está en cohesión con políticas nacionales y globales.

Al mismo tiempo, las políticas públicas espaciales (para espacios únicos) innovan el espacio rural con mayor poderío, en el marco de la democracia representativa, los gobiernos neorepublicanos, las características de la administración pública y financiera, las políticas de apertura económica e integración o de asociación a los mercados internacionales, el desarrollo de los mercados financieros, la ingeniería genética, la salud, la sostenibilidad ambiental, la carbono-neutralidad, la educación y el avance tanto de la tecnología como de las comunicaciones. Este contexto también es parte del tejido de las reglas de juego que instituyen los límites y las oportunidades de la acción, así como el arte de la gobernanza del marco de políticas públicas asociadas al desarrollo rural territorial.

En correspondencia a lo anterior, Sergio Boisier (1993, 1995, 2002) observa una producción en red, en una geografía económica discontinua; están, por una parte, los autores que afirman que se fortalece lo local (Latrop y Pérez, 2004) y, por otra, las advertencias de una realidad rural con procesos de desterritorialización (Fernández, 2015) y de transnacionalización (Pries, 2004). También, se da la presencia de un comercio demandante de un espacio único, con un sistema intolerante a mecanismos que lo entraben (Boisier, 2005). Por todo esto, Daniel Innerarity (2004) ve la dificultad de leer lo

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



espacial y considera que, en torno a esto, ya no reina una evidencia estable, porque es virtual o transnacional.

Así, la ley que transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) responde, fundamentalmente, a la lucha contra la pobreza, la seguridad alimentaria, los proyectos agrícolas y no agrícolas en territorios de pobreza o con bajos índices de desarrollo humano. Lo anterior, puesto que, desde el 2012, el desarrollo rural costarricense se expresa conforme a la Ley 9036 y la política que define el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), frente a los cambios en el contexto.

No obstante, para el desarrollo rural, los antecedentes de planes y proyectos considerados territoriales y locales están desde 1994, cuando se da la creación del frustrado Ministerio de Desarrollo Rural (MDR). Este se concentró en cantones en condiciones de pobreza o antes, con las políticas de desarrollo rural incluyente, enfatizaba la integración de los productores y agricultores en los mercados (Chiriboga, 1992), las políticas de reconversión productiva, proyectos de desarrollo rural integral y los programas de modernización, para la diversificación de las exportaciones.

Rizomas del desarrollo territorial rural en América Latina

En el 2012, se aprueba la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el INDER. Tal hecho, calificado positivo por la opinión pública, requiere mostrar resultados, legitimidad de ejercicio y gobernanza, de acuerdo con la concepción de integralidad ofertada. El DRT, cuyos atributos se esparcen en las políticas públicas latinoamericanas, pasa de un entusiasmo inusitado a revisiones, llamados a volver a lo institucional, mejorar la gobernanza y hasta cambios, como el decretado en diciembre del 2015 en Colombia, al cerrarse el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), creado en el 2003, para integrar acciones del sector público en el medio rural y promover la descentralización. El cierre del INCODER se dio para apostar a las agencias de desarrollo rural en conexión con la política territorial.

Desde la década 1990, los cambios en otros países latinoamericanos difieren entre sí. En Chile, es la mejora de la competitividad de los espacios rurales en el nivel local y en las regiones; en México, la orientación es el desarrollo microregional y el fortalecimiento de la Secretaría para la Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y de la Alimentación (SAGARPA) y, además,

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



tienen un acuerdo con organizaciones campesinas y productores que da lugar a la política de Estado para el campo; en Argentina, el desarrollo rural se apoya en los municipios, a través de planes municipales (Santoja, 2007); en Venezuela, se promueve un cambio en las relaciones entre los actores sociales y el Estado centrado en las formas de planificación desde los municipios y las comunidades; en Brasil, la visión de desarrollo rural sostenible modifica las relaciones Estado/ sociedad rural, al enfatizarse temas ligados con la tierra, la agricultura familiar, la educación rural y la diversificación de las economías rurales, vínculos que están siendo revalorados ante la crisis política; en Perú, es producir la descentralización del Ministerio de Agricultura para la integración del sector público; en Bolivia, se da la descentralización municipal para la participación de los actores locales, ya que hay presión autonómica de las provincias; en Guatemala, los proyectos son del ámbito local y ejecutados de manera descentralizada, con la coordinación intersectorial del ámbito público; en Honduras, el desarrollo territorial rural es parte de la estrategia de lucha contra la pobreza, la integración de actores y la participación de los municipios; en Costa Rica, se crea el Ministerio de Desarrollo Rural (MDR, 1994) y se convierte en el programa de desarrollo rural centrado en lo local, con visión de desarrollo rural sostenible y territorial (Fernández, 2008), que se revisa y culmina con la creación del INDER.

Lo anterior sucedía durante el período de debate sobre la nueva ruralidad y la evaluación del impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales en el medio rural; es ahí donde surge el paradigma del desarrollo territorial rural, el marco cognitivo para la política regionalizada (latinoamericana), promovida con la creación del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural (GIADR), reunido en Fortaleza, Brasil, el 9 de marzo del 2002, y cuyas rizomas están en las políticas del sistema financiero internacional en materia de cooperación y créditos al desarrollo. Desde este momento, el desarrollo territorial rural se convierte en la opción paradigmática para los latinoamericanos, elección que algunos países ya venían aplicando, puesto que algunas de las características, como se reconoce previamente, tienen el énfasis del desarrollo territorial, local, la participación de los municipios, los actores, la descentralización y la lucha contra la pobreza.

Así, el GIADR inicia un proceso para fortalecer una comunidad epistémica latinoamericana en el desarrollo territorial rural, enfatizando el trabajo con actores que tienen influencia en la definición de las políticas públicas y la creación de grupos de coordinación interinstitucional por país. En julio del 2002, el GIADR da énfasis a la capacitación de viceministros y

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



jefes de programas, así como a realizar la sistematización de experiencias latinoamericanas en desarrollo territorial rural. En Quito, Ecuador, en setiembre del 2005, se da importancia al marco cognitivo del desarrollo territorial rural y a los instrumentos operacionales. De este modo, el GIADR se propuso y logra influir la política de desarrollo territorial rural en América Latina, iniciando con la experiencia EXPIDER I del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Bolivia, Ecuador y Honduras (Fernández, 2008).

Por consiguiente, las agencias financieras y de cooperación hacen una alianza para impulsar el DTR en América Latina; es una red que coordina la inversión regional en la lucha contra la pobreza, al igual que promueve la participación, la descentralización y el desarrollo territorial rural. Así, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) se concentra en los temas de desarrollo rural, acceso a tierras, recursos naturales y finanzas rurales; el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en su marco estratégico 2002-2006, procura la creación de un fondo propicio para la reducción de la pobreza rural, la mejora del bienestar y el fortalecimiento de instituciones locales (Quijandri *et al.*, 2003); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) analiza cómo los países pueden aprovechar las oportunidades de comercio para fomentar el desarrollo económico rural y reducir la pobreza; el BID crea la estrategia de reducción de la pobreza rural (BID, 1998) con enfoque territorial; el Banco Mundial (BM), con una táctica para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, propone una visión de espacio rural que vaya más allá de la sectorial agrícola, que incorpore núcleos urbanos intermedios y promueva una nueva institucionalidad aseguradora de una adecuada gobernanza y una inversión eficaz (De Ferranti *et al.*, 2005); la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera importante profundizar el concepto de lo rural y mirar tanto la estructura como las tendencias del sector agropecuario en la región; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) impulsa en la región el desarrollo territorial rural, su filosofía, métodos e instrumentos, a través del programa de Formación en Políticas Agrícolas y Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL); el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) trabaja en temas de pobreza rural, los encadenamientos productivos y el desarrollo municipal rural en América Latina (Fernández, 2008). Otros organismos, como el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMIS) y la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), son promotores del desarrollo territorial rural como enfoque de políticas públicas para América Latina, que también incluye la enseñanza en las universidades (Amtmann, 2005).

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
 Luis Fernando Fernández Alvarado



En Costa Rica, las jornadas de reflexión convocadas por el IICA concluyen que los desequilibrios regionales justifican revalorizar el medio rural y volver a conceptualizar lo rural (González, 2006), de manera que se favorece la descentralización, la participación de los actores estratégicos y la gestión municipal.

Regreso del desarrollo territorial rural a cuestiones institucionales

Las reformas tienen una gradualidad y el Estado se debilita tanto con la globalización (Castells, 2001) como con la interdependencia; aunque es justo reconocer la preservación del Estado nación, con sus formas institucionales de gobierno y función administrativa (Guidens, 1985). Hay un período de reestructuración institucional para dismantelar el *welfare state* que dificulte la liberación económica (Guilpin, 1987, 2001). Guillermo Lathrop y Juan Carlos Pérez (2004) reconocen la revalorización de lo local con la globalización. Sin embargo, no hay duda de que las reformas rompen equilibrios de poder (Machado, 1994) y se aumentan las responsabilidades locales y regionales (Uribe, 1998; Alburquerque, 1997, 2012). También, en materia de desarrollo rural, se enfatiza en los cambios institucionales, los marcos cognitivos, la nueva ruralidad y el contenido de las políticas públicas (Fernández, 2014).

Los estudios sobre la nueva institucionalidad para el desarrollo rural se intensifican a partir de 1990 y así, para Alain de Janvry y Elizabeth Saudolet (1993, 2001, 2003) el desafío es crear una teoría de las instituciones agrarias. De acuerdo con Raúl Briñol (1995), es necesario señalar las instituciones con los medios y atribuciones para defender con eficacia el interés nacional y de los agricultores, lo que apunta a un vacío institucional para la agricultura y el desarrollo rural en el contexto de la liberación económica. Para Roberto Martínez (1998), las opciones son las nuevas modalidades de contratación y las formas de integración de los actores a la economía, a través de las cadenas productivas. Al perder el Estado la función de único proveedor de servicios, se reformula la organización y la gestión, lo que favorece lo local y la presencia de nuevos actores en la prestación de los servicios. Pero es Luis Gómez Oliver (2002) quien, en su investigación sobre la política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano, diseña la reforma institucional basándose en la organización y la movilización social. Esta reforma incluye propiciar la participación de los actores en definir las políticas y su ejecución; retirar el Estado de las áreas donde el sector privado demuestra ser eficiente; pasar de un Estado productor a uno regulador; adoptar nuevos mecanismos distributivos hacia la justicia social y la

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



igualdad de oportunidades, aplicando formas complementarias de intervención para favorecer el funcionamiento de los mercados.

La evaluación de los impactos de las políticas macroeconómicas y las reformas en el medio rural llevó a reconocer la nueva ruralidad (Pérez y Farah, 2001, 2003, 2007) y como opciones ensayadas hacían aportes; pero se requería una opción como política rural latinoamericana. Así, se reconoció el desarrollo rural incluyente (Chiriboga, 1992), el micro regional (Plaza, 1998, 2003), el rural sostenible (Sepúlveda, 2003) y el territorial rural (IICA, 2005, 1999). La opción y la selección la hizo el GIADR y fue el DTR el que se proyectó como un cambio hacia una nueva institucionalidad; se le considera, por parte de sus promotores, una ruptura con todos los marcos cognitivos anteriores vinculados al desarrollo rural.

El DTR como enfoque cognitivo ligado a un neoinstitucionalismo internacional puede ser inestable como justificante de políticas públicas, si hay cambios en el contexto y en los programas de los gobiernos. El surgimiento de otros énfasis en la agenda, junto con las políticas regionalizadas de la cooperación internacional, influyen en la indiferencia del DTR ligado solamente a la lucha contra la pobreza, como sucede después de la crisis de precios de los alimentos en el 2008, cuando problemas relacionados con la salud, la seguridad alimentaria, el agua, las migraciones y la agricultura familiar son temas de la agenda pública; además de los tópicos afines a la crisis energética, la financiera, el cambio climático y la carbono neutralidad.

Costa Rica asume, al igual que otros países, el desarrollo territorial rural anticipado al impulso dado a este enfoque en América Latina por el GIADR y, en el 2012, se aprueba la Ley 9036 para el desarrollo rural territorial. Hoy es un marco cognitivo en el cual hay interrogantes sobre su legitimidad de ejercicio y la gobernanza, ya que en la Asamblea Legislativa, desde la representación política del partido político gobernante, surge la propuesta de ley para decretar el cierre del INDER y la Contraloría General de la República (CGR), en el 2015, da un plazo de dieciocho meses al INDER para mostrar resultados. Además, la Ley 9036 comprime el ámbito de acción del desarrollo rural a la lucha contra la pobreza en territorios de menor desarrollo.

Así, cuando José Eli Da Vega, entonces secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable de Brasil, en la reunión del GIADR, el 9 de marzo del 2002, propuso la necesidad de intercambiar ideas sobre la institucionalidad que ayuda a lograr el desarrollo rural, fue como una sospecha

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



de una necesidad que se conserva en el tiempo. La evaluación que realiza Rimisp de las experiencias del desarrollo territorial rural en América Latina retorna a la importancia de enfatizar la institucionalidad y las desigualdades. Las evaluaciones de EXPIDER I y EXPIDER II continúan en esta línea y, sobre todo, el decreto ejecutivo que cierra el Instituto de Desarrollo Rural (INCODER) de Colombia, para resaltar las agencias de desarrollo y ejemplificar la relevancia de seguir buscando una institucionalidad que garantice la gobernanza del desarrollo rural. Esto resulta un cambio que justifica las experiencias y las rémoras del desarrollo rural territorial, las cuales están marcando el camino a lo territorial como dimensión espacial, que se percibe para Costa Rica en el trabajo de Diana Castillo y Carla Pérez (2018), sobre los avances y los desafíos de la gobernanza del desarrollo territorial rural.

Así, la admisibilidad de la importancia del contexto externo, tanto en la reorganización institucional como en la estructura productiva y el comercio, obliga a la sociedad a atender la apertura a las oportunidades en un mundo plano (tecnología, comunicación, información) (Friedman, 2005), sin fronteras y virtual. La economía se vuelve interdependiente y es una coerción consentida, en palabras de David Harvey (2003), con el malestar incluido por los impactos y las influencias que señala Bárbara Stallings (1994) respecto a la influencia que tienen las políticas, así como el nexo político, económico e ideológico entre actores domésticos e internacionales y las relaciones de poder entre actores internacionales y el Gobierno.

El mismo Rimisp prospera en identificar nuevas opciones de desarrollo territorial, por la inquietud de la ramificación de las desigualdades regionales (Proctor et al., 2016), o en mostrar estrategias relevantes como la canadiense, sostenida en la creación de organismos regionales que afronten retos de desarrollo económico, especialmente, de la promoción de negocios y programas como los futuros comunitarios (Meredith *et al.*, 2016).

En el 2012, la Ley 9036 es aprobada por la Asamblea Legislativa y, en los análisis latinoamericanos para el desarrollo territorial, destacaban políticas y problemas relacionados con las diferencias y las desigualdades tanto regionales como territoriales. Estos énfasis son indicados en el seminario de expertos en políticas de desarrollo territorial de América Latina, en el 2012, en la CEPAL:

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



- Doren Massey (2012) liga la creciente desigualdad al rumbo de la economía neoliberal y la fuerza del sector financiero. Los países, las regiones y territorios juegan un papel en este.
- Carlos Brando (2012) plantea que en materia de desarrollo lo que existe es una pluralidad de vías hacia este, una variedad de posibles trayectorias y, ante una geografía hegemónica, las políticas regionales y territoriales son multiescala.
- Para Víctor Ramírez (2012), los modelos de desarrollo regional y local dominantes en América Latina operaron en forma funcional al consenso de Washington y fortalecieron las desigualdades espaciales. Los modelos aplicados tienen en común la organización colectiva en el nivel territorial, con miras a una colaboración público-privada, y, para el autor, existe la necesidad de regresar al regionalismo.
- También, refiriéndose a Costa Rica, María del Milagro Muñoz (2012) reconoce que el país no tiene definida una política de desarrollo regional.

De tal modo, el desarrollo rural es ligado a las desigualdades y las diferencias regionales, un ámbito de acción que reúne la preocupación de diversas teorías y enfoques del desarrollo. También, se acopla a un espacio regional/rural que requiere políticas multiescala, territorial, regional, nacional y global.

América Latina: continuidad y cambio en los marcos cognitivos

El DTR surge y procuró proyectar la ruptura con las teorías y enfoques precedentes, aun cuando son múltiples las raíces de este enfoque, por ejemplo, con el desarrollo rural integral, el endógeno, la participación y la descentralización. La visión de DTR es la reacción a políticas conductuales, al comportamiento racional y a normas que los actores aplican. El DTR es, entonces, presentado como el cambio institucional que resolvería los problemas, las demandas y las necesidades del desarrollo rural. Su aparición se da en el período de mayor cambio en las reglas del juego, marcada por un contexto de liberación de los mercados, la privatización, la desregulación, la descentralización, la sostenibilidad de los procesos productivos y la gobernanza tanto local como regional.

El DTR voltea a todo lo anterior y se le presenta como un nuevo paradigma, como discontinuidad, sin embargo, se concentró en la lucha contra la pobreza, lo territorial local, la participación y la descentralización. ¿Qué origina este cambio de énfasis en los marcos cognitivos que alimentan la definición de políticas de DTR? ¿Qué origina que se desvincule de las tendencias de

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



cambio, como política territorial de desarrollo regional? La respuesta tiene al menos cuatro versiones: la primera, la crítica al conductismo y el paso a opciones constructivistas; la segunda, el paso del modelo de sustitución de importaciones al de promoción de las exportaciones, de creciente liberación y apertura económica, junto al cambio institucional. La tercera versión obedece a la influencia de una comunidad epistémica internacional que va cambiando su marco cognitivo ante mudanzas en el contexto, el rumbo de las economías y las políticas de los gobiernos latinoamericanos. La cuarta versión es el alejamiento de una visión prospectiva que sujetara el desarrollo rural al contexto y el rumbo tanto de las economías como de las sociedades, después de la crisis económica del 2008. Entonces, ¿cuáles son las experiencias latinoamericanas de desarrollo rural y los principales períodos?

De 1950 a 1970, los énfasis se hacen en la modernización del sector atrasado de la agricultura, mediante la innovación tecnológica. También, se promueve la transformación productiva y social del agro, con las reformas agrarias para cambiar la estructura de la propiedad y así impulsar el crecimiento económico con distribución.

Entre 1970 y 1995, se reconocen problemas de crecimiento y distribución que dan lugar a políticas de satisfacción de necesidades básicas y, con la crisis iniciada a finales de la década de 1970, se impulsan e implementan los programas de ajuste estructural, la liberación de la economía y la reforma del Estado.

De 1990 al 2002, se profundiza la liberación de la economía y la competitividad, junto al énfasis en la sostenibilidad, la lucha contra la pobreza y los medios de vida, con base en el reconocimiento de la nueva ruralidad que avanzó en dos direcciones: la primera escudriñó opciones agrícolas y no agrícolas para el campesinado y la segunda observa los impactos de las políticas macroeconómicas, las sectoriales y el contexto tanto en el sector agropecuario como en el medio rural. Para este momento, de la nueva ruralidad, la política de desarrollo rural es complementaria, subsidiaria al modelo de apertura de la economía e integración a los mercados, cuyas políticas e instrumentos generan el desarrollo rural con mayor eficacia. En este período, se separa el desarrollo rural del rumbo que siguen las políticas macroeconómicas y de comercio; se concentra en corregir sus efectos adversos, como la pobreza a modo de objetivo primario, la desigualdad, el desempleo, la inseguridad alimentaria y las dificultades de la agricultura familiar. Esta orientación de la política de desarrollo rural incluye el papel de las instituciones y del Estado, la

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



participación, la descentralización, el diseño ascendente de la política pública, las relaciones de cooperación y proyectos conjuntos.

Entre el 2002 y el 2005, el énfasis es en el desarrollo territorial rural impulsado por la cooperación internacional. Este sigue una dirección secundaria a las políticas e instrumentos principales del rumbo de la economía, la integración a los mercados internacionales, la apertura comercial y los tratados de asociación, ocupándose de sus efectos y de los territorios de menor desarrollo.

Precisamente, en cada uno de los períodos anteriores, existen marcos cognitivos que sustentan y explican las políticas públicas para el desarrollo rural. Entre 1950 y 1980, las ideas sobre la modernización de la agricultura, las visiones estructurales, dualistas, la dependencia, el colonialismo interno y las de necesidades básicas justifican o exponen la estrategia para responder a los problemas.

Entre 1970 y el 2000, la liberación de la economía, la apertura comercial y la asociación son los elementos dominantes del contenido que sustenta el rumbo de la economía. Entonces, surge desde el inicio la preocupación neoestructural y, a finales de la década de 1990 y principios del 2000, es cuando se asienta el debate de la nueva ruralidad, para enfatizar la multifuncionalidad y pluriactividad (Bonnal *et al.*, 2004; Schneider, 2007) de la agricultura, así como se consolidan los fundamentos de políticas públicas para el desarrollo territorial rural.

Por otra parte, desde el período de la reconversión productiva y el ajuste estructural, están las ideas y los enfoques que contemplan el cambio institucional, con el desarrollo incluyente, el micro regional, el rural sostenible y el territorial rural. Además, sobresalen la influencia de la visión de los proyectos LEADER europeos, de apoyo a la cohesión económica y social, con métodos ascendentes para definir la política pública, planes territoriales (Rossel, 2002) y grupos de acción local, así como, la creación de capacidades, la participación de la población, el cambio institucional y recursos financieros para crear redes (Viladomiu, 2002).

En el 2008, la crisis de precios de los alimentos y las energéticas o la financiera, junto con las condiciones estructurales del cambio climático, incrementan el malestar de la globalización y demandan combinar las políticas externas con las internas; un camino que depende de la identidad nacional, regional, local y el desarrollo territorial rural en América Latina (*path dependece*) muestra sus rémoras. La orientación que se consolida a partir del 2010 hasta el presente es el desarrollo territorial para el desarrollo regional.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



La política de desarrollo territorial rural costarricense

La política de DTR es la respuesta al debate de finales de la década de 1990 y la del 2000, sobre la nueva ruralidad. La cooperación internacional, desde principios del 2000, impulsa una comunidad epistémica que promovió políticas de desarrollo territorial rural en América Latina, tal como se indicó, y, de igual forma, algunas agencias emprenden el retorno a temas de agenda institucional y a nuevas expectativas de desarrollo rural.

Los programas de desarrollo rural ligados al territorial rural y local se aplican en las regiones periféricas, en territorios que no están integrados al rumbo de la economía o lo hacen de manera parcial, especialmente en cantones (municipios) de mayor índice de pobreza, o bien de menor índice de desarrollo humano. Los proyectos iniciales de desarrollo territorial rural ya mostraban aspectos positivos y algunas fallas con la delimitación territorial; la coordinación horizontal y vertical de las acciones; la dependencia nacional de los gobiernos locales; la ausencia de políticas de fomento productivo; elecciones locales que interfieren con los procesos de desarrollo territorial; la necesidad de fortalecimiento institucional; limitaciones para lograr buenos resultados en zonas marginadas; la importancia de articular iniciativas territoriales con disposiciones superiores; y la preponderancia de la construcción participativa del plan estratégico que ayuda a crear una visión de territorio (Sunsing, 2005). Estas condiciones aparecen en el EXPIDER I, inducido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en las experiencias de Bolivia, Ecuador y Honduras.

En Costa Rica, desde 1994, los programas de desarrollo rural enfatizan lo local. Entre 1994 y 1998 se busca que las direcciones regionales resuelvan los problemas en el nivel local y regional, están abiertas a la participación de las comunidades rurales, así como a la coordinación con las entidades públicas. En este período, se crea el Ministerio de Desarrollo Rural (MDR), con el marco cognitivo de desarrollo rural sostenible, al igual que se enfatiza lo regional, lo sectorial y lo cantonal, a través de proyectos específicos, con la coordinación de las actividades y recursos de los actores e instancias de la organización del Estado, para resolver problemas de los cantones (municipios). En 1998, el MDR se transforma en el programa de desarrollo rural (PDR), como parte de la organización del MAG, para resaltar los servicios, la participación de los actores, la descentralización, las negociaciones con la población rural, la equidad, la sustentabilidad y la democracia (MAG/MDR, 2002). Se reconocía que el MDR se forjaba como un sistema institucional moderno, eficiente,

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



flexible, descentralizado y participativo, que coordina con las instituciones públicas y privadas ejecutoras de proyectos de desarrollo rural (MDR, 1994). El MDR aplicaba, como criterio de definición del territorio, que el 50 % de la población económicamente activa (PEA) trabajara en el sector primario, pero termina concentrándose en los cantones de mayor pobreza.

Entre 1998 y el 2010, lo relevante es el convenio entre el MAG y el IICA, para impulsar el desarrollo territorial rural sostenible. Entre 1998 y el 2002, la administración de los servicios locales corresponde a los gobiernos locales, a los que se les considera débiles, con un sistema administrativo deficiente. Entre el 2002 y el 2006, el gobierno local es descentralizado, autónomo y representativo de la sociedad local (PDR, 1998, 2003). Del 2006 al 2010, el país forma parte de la experiencia de EXPIDER II junto con Venezuela y Chile, donde se aplican proyectos piloto con el marco cognitivo del DTR.

Así, el programa de desarrollo rural que funcionó durante más de una década en el MAG trabajó proyectos de DTR que no sustentan enteramente el cambio en la ley transformadora del IDA en el INDER. También, el EXPIDER II, ejecutado en un territorio de la Región Brunca, como proyecto piloto, se prescinde como ejemplo para la promoción y aprobación de la Ley 9036. La motivación que impulsa dicha ley se origina en un grupo interagencia que promociona el enfoque de DTR y una comunidad epistémica administrativa, que en el nivel político y académico la sostiene. Lo anterior se convierte en un soporte político-institucional desligado de las tendencias y los desenlaces ocasionados en la crisis económica del 2008, que podía alinear la transformación del IDA en una organización especializada en el desarrollo territorial para el desarrollo regional.

Ley 9036, el desarrollo territorial rural, sobre el título I

La Ley 9036 publicada en la Gaceta, el 29 de mayo del 2012, decreta la transformación del IDA en el INDER. El articulado del título primero precisa y establece los objetivos del desarrollo rural territorial (DRT). El artículo señala que la ley es un marco institucional para el desarrollo rural sostenible con énfasis en los territorios de menor desarrollo. El MAG define la política de desarrollo rural y el INDER la ejecuta. Este último es para el Estado la institución especializada en desarrollo rural territorial (DRT).

En el artículo tres de la Ley 9036, los actores sociales son los pertenecientes al territorio, quienes participan en los procesos de desarrollo rural. Incluyen

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



gobiernos locales, instituciones públicas con presencia en el territorio, organizaciones no gubernamentales (ONG) y personas físicas.

El inciso i del artículo tres define el desarrollo rural territorial como el “proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores”. El inciso k del mismo artículo tres refiriéndose al concepto de integralidad, amplía la definición del desarrollo rural territorial, al indicar: “se concibe el desarrollo territorial rural como un proceso multidimensional y multisectorial que requiere la atención simultánea, a fin de evitar la ejecución de acciones aisladas o sin una misma orientación”. Además, el inciso n del artículo tres alude a la participación y la define como “acción organizada de los actores sociales territoriales que les permite tomar sus propias decisiones según los intereses territoriales, en coordinación con las instituciones estatales que las respetarán”.

Entre los principios de la Ley 9036, se destaca el inciso c sobre territorialidad y descentralización que constituye: “tanto las acciones de planificación como de ejecución de las políticas de desarrollo territorial rural tendrán en cuenta el cumplimiento de las políticas públicas dictadas por el Poder Ejecutivo, sobre descentralización y desconcentración de las competencias y potestades del INDER, posibilitando que la política responda a las demandas y las necesidades originadas en los territorios rurales, considerando la complementariedad existente entre los espacios rurales y urbanos”.

El artículo cinco de la Ley 9036 señala que el Estado, en coordinación con los gobiernos locales y los entes públicos, impulsará políticas, acciones y programas para lograr los objetivos de la figura 1.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



a) Promover y fomentar el bienestar económico y social en los territorios rurales, mediante el apoyo económico a la diversificación y la generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos. **b)** Colaborar para corregir las disparidades del desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reactivación productiva y económica, en especial de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible. **c)** Contribuir al autoabastecimiento del país mediante un impulso a la producción de alimentos, el desarrollo de la agroindustria para el consumo interno y la exportación, establecimiento de mecanismos de abastecimiento de los mercados locales y regionales en coordinación con los entes públicos competentes fomentando condiciones favorables para el acceso, especialmente a las mujeres rurales y a los sectores más vulnerables de los territorios rurales. **d)** Fomentar la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de servicios ambientales rurales, el mejoramiento de los recursos naturales mediante el establecimiento de sistemas de producción, especialmente de agricultura orgánica, agroindustria y ganadería, promoviendo sellos de calidad y de denominaciones de origen, en coordinación con los entes públicos competentes en cada materia, para hacer sostenible la producción en los territorios rurales. **e)** Promover el derecho a la propiedad, acceso y control a la tierra y a otros activos del medio rural, incorporando a las mujeres campesinas como una acción eficaz para contribuir a la equidad, el bienestar rural y la democracia, garantizando que el ordenamiento agrario busque una racional distribución cualitativa del recurso tierra. **f)** Establecer zonas de reserva agropecuaria, con el propósito de asegurar el uso productivo que más convenga al país, en resguardo del autoabastecimiento alimentario, con fundamento en la Ley N.º 7779, Uso, Manejo y Conservación de Suelos. **g)** Facilitar el acceso de los productores y las productoras rurales a los conocimientos, la información, el desarrollo tecnológico, la innovación y los servicios de apoyo económico requeridos para generar nuevos productos y procesos, fomentando la calidad e inocuidad en sus actividades productivas y de servicios, removiendo el establecimiento de encadenamientos y alianzas en los cuales sean partícipes las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos empresarios y empresarias rurales, en coordinación con las entidades públicas centralizadas y descentralizadas. **h)** Estimular la productividad y la producción para asegurar una alimentación saludable, nutritiva y culturalmente apropiada, respetando la diversidad existente en todos los territorios rurales bajo los principios de solidaridad, cooperación y complementariedad para garantizar el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria de todos los habitantes del país, recurriendo a la generación y transferencia de tecnología que permita la articulación técnica, la extensión, la nutrición y la calidad. **i)** Impulsar la diversificación productiva del medio rural, tomando en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas, y su contribución a la preservación de la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural en los diversos territorios rurales del país. **j)** Promover el arraigo e integración de la población habitante de los territorios rurales del país, reconociendo y respetando la diversidad rural en un enfoque con participación de todos los sectores, para contribuir, coordinando con las instituciones competentes, al desarrollo de sus capacidades y su inclusión en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, mediante la generación de opciones agro productivas y el impulso de planes de desarrollo rural territorial y los servicios de vivienda, salud y educación. **k)** Facilitar el acceso de las familias campesinas a las actividades productivas, reconociendo la diversidad de los sistemas de producción que incluyen producción de materias primas o alimentos básicos, comercialización agropecuaria y transformación agroindustrial. **l)** Fortalecer el sistema institucional rural y su articulación en los procesos de desarrollo mediante la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, diseñados con la participación de los campesinos sin tierra, las familias de los micros, pequeños y medianos productores, las dependencias públicas territoriales y los representantes de la sociedad civil, creando las condiciones para responder, de manera eficaz, a las necesidades y demandas territoriales y a la creación de las condiciones para que los actores locales sean gestores de su propio desarrollo. **m)** Fomentar los procesos de asociatividad, coordinando especialmente con las organizaciones campesinas de hombres y mujeres, como base fundamental para el impulso de iniciativas de los procesos de desarrollo rural, como sustentos de una verdadera participación ciudadana. **n)** Facilitar los procesos de capacitación, formación y educación rural, en coordinación interinstitucional, para que permitan elevar el nivel cultural y técnico del sector campesino, especialmente en las áreas sociales, económicas, productivas y ambientales. Fomentar soluciones locales y territoriales de comercialización en coordinación con las instituciones públicas del sector agropecuario y con organizaciones agro productivas afines. **o)** Estimular y apoyar económicamente la formación de cadenas de valor, para que los micros, pequeños y medianos productores generen valor agregado y servicios en el medio rural desde la etapa de preproducción hasta los procesos de transformación, industrialización y comercialización final, dándole impulso a la complementariedad en servicios agroindustriales entre productores rurales y la industria nacional.

Figura 1. Ley 9036. Artículo 5. Objetivos del desarrollo rural

Nota. La Gaceta, 103. Ley 9036, Asamblea Legislativa. La transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural, 29 de mayo, 2012, Costa Rica.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



La estrategia de coordinación y participación contenida en el artículo seis de la Ley 9036 crea unidades básicas de desarrollo territorial rural, Consejos Regionales de Desarrollo Rural (CRDR), la coordinación con los gobiernos locales y el MAG asumiendo la coordinación nacional en desarrollo rural. El artículo nueve señala que el INDER delimita y clasifica territorios: “Los territorios rurales 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”. El artículo diez para el fomento de la participación plantea formar una visión futura del territorio, del diálogo y de la negociación, así como, coordinar con las entidades públicas.

Hipótesis para la evaluación de la política de desarrollo rural costarricense

De acuerdo con todo lo anterior, se justifica deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense, teniéndose en cuenta: a) la discontinuidad de la política de desarrollo rural, b) estilos de desarrollo rural en varios países que se unifican con el enfoque de desarrollo territorial rural, c) los resultados de la política rural distanciados de lo deseable y e) que existe un retorno a lo institucional, así como nuevas opciones de estrategia y políticas. Así, las hipótesis consentirían valorar los alcances institucionales y las características del desarrollo rural aprobado mediante la Ley 9036, los decretos, los reglamentos y la formulación de la política pública de desarrollo rural territorial del MAG y la ejecución que hace el INDER.

Por consiguiente, las hipótesis para llevar a cabo la investigación de la política de desarrollo territorial rural costarricense es la oportunidad para observar el alcance del enfoque de desarrollo rural territorial, cómo se lleva a cabo el cambio institucional y cómo se logra legitimidad de proceso y ejercicio. La formulación de las hipótesis responde al análisis de políticas públicas, utilizándose la referencia de Subirat, Knopefel, Larrue y Varone (2008).

Las hipótesis para el análisis de la política de desarrollo territorial rural costarricense son:

- En Costa Rica, la política de desarrollo rural territorial y la Ley 9036 son formas reiteradamente racionales de encausar las demandas sociales, ya que el INDER re- elige los problemas y los actores que ingresan en la

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



política pública, porque los actores sociales, primero, deben compartir el marco cognitivo, el lenguaje y el método del desarrollo territorial rural, en una primera fase, y, en la segunda, la optimización, el racionalismo, las normas y los reglamentos del INDER, cuando seleccionan los proyectos que finalmente ingresan en la política pública. Así, el Estado costarricense proyecta una ley, la cual envuelve un INDER que no resuelve todos los problemas y demandas sociales, al aplicar un método racional para elegir cuál problema es público.

- Los acuerdos y la negociación que llevan a cabo los actores, en el nivel territorial y con el INDER, favorecen la acción de las élites políticas locales y regionales, con las cuales terminarán trabajando, ya que estas buscarán estar en el portafolio de proyectos que finalmente se financian. Las posibilidades de los actores rurales y territoriales pasivos están limitadas en un INDER con métodos racionales, una estrategia ambigua y un ámbito de acción abstracto.
- Los territorios tienen diferente potencial y hay parcelas de poder, según la representación y el nivel de organización. De esta manera, los proyectos obedecerán a estrategias neocorporativistas y, por consiguiente, el INDER favorece relaciones de privilegio, exclusivas, cuando procesa las demandas sociales.
- La Ley INDER y el INDER expresan cómo funciona el sistema político, así como la operatividad y la lógica de la función pública, sobre todo, la convivencia democrática, que se procura sobre la base del consenso entre actores, conservando el Estado (INDER) el control de estos, a través de un método racional y normativo.
- El INDER proyecta un proceso para la toma de decisiones, que contiene el constituir territorios, consejos de desarrollo territorial, planes territoriales y la racionalización de la estrategia de los actores sociales, a través de proyectos específicos. Así, los sistemas de actores responden a una racionalidad y a la normativa institucional del INDER; es el *management público* en acción, con proyectos concretos de actores que, al entrar en la tolva de la política de DRT, lo hacen en la administración pública.
- El INDER es un instrumento de la intervención pública para la solución eficiente y eficaz de la pobreza rural en el territorio.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



- El INDER arma una arquitectura institucional conforme a la normatividad de la administración pública, en conexión con las políticas sectoriales. Asimismo, se sumerge en un marco de políticas institucionales, con una organización pública que pretende progresar en la descentralización, especialmente del poder de decisión y presupuestos. Lo anterior, debido a que el INDER colisiona con las élites burocráticas que precisan de la dimensión espacial concreta.
- El INDER satisface el marco cognitivo del DRT y es una elección de política pública, de disquisición del desarrollo rural costarricense, para que los actores del sector público y los sociales asienten sus acciones. De esta manera, es muy importante el contenido de la política de desarrollo rural y las representaciones de los actores en la formulación de los problemas que acaban como objetos de la acción pública. Así, el INDER pone énfasis en principios generales del DRT y valores que definen una visión de lucha contra la pobreza.
- El INDER precisa exponer los resultados de la acción pública y los efectos en la sociedad, de acuerdo con la política definida, para lo cual aquel y la administración pública disponen de instrumentos de evaluación sustentados en el análisis multivariable y el estudio costo/beneficio de los actores y territorios, que acceden a los fondos administrados por el INDER y las instituciones en el sistema.
- Existen dudas respecto a un INDER que corrija fallas en la gestión pública de la política de desarrollo rural y cuente con influencia en la lucha contra la pobreza, bajo la rectoría del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Fondo Nacional de Asignaciones Familiares (FODESAF). Estas dudas se pueden corregir con la implementación de una metaevaluación, que renovarí la valoración de los resultados según normas de calidad y utilidad, así como deberes y obligaciones de los actores.
- Los efectos de la política pública de desarrollo rural no son los esperados desde 1994 y el cambio originado en el 2002, así como la transformación del IDA en el INDER, en el 2012, enfrentan resoluciones de la Contraloría General de la República (CGR), que procura resultados.
- Al INDER le corresponde afianzar la institución y la ley, como una política por los resultados (*outputs*). No obstante, continúa en la fase de creación de capacidades, envolviendo la eficiencia y la eficacia de la política pública, y los

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



resultados integrales proyectados. Por el contrario, los proyectos forjan una intervención y un desarrollo difuso, tanto sectorial como territorialmente.

- Los actores sociales como los políticos y burócratas llevan sus ideas, intereses y formas de operar a los Consejos de Desarrollo Territorial (CDT), todos amparados en los recursos de poder, porque los CDT no alcanzan a los actores sociales pasivos. Este es un institucionalismo asentado en los actores, las élites y con soporte en las reglas de la institucionalidad pública.
- El INDER delimitó una lógica de la acción, motivada en la interacción de los actores en un territorio y articula en la coordinación interinstitucional y municipal los recursos públicos. En este proceso hay rentas de situación que procuran actores burocráticos en menoscabo de la política de DRT.
- Los municipios, a través de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI), con el liderazgo del alcalde y los consejos municipales, tienen la capacidad para coordinar e integrar las instituciones públicas en los niveles local y territorial.
- El INDER contribuye a la legitimidad democrática, si logra aglutinar y mantener alineada a la política pública con los actores territoriales. La clave para lo anterior, según la Ley 9036, es el consenso y el Estado procura la dominación de los puntos estratégicos del poder público y la administración de la política de DRT.
- Según la teoría de la elección racional (*public choice* y la teoría de juegos), la política de DRT es intercambiable, lo cual es un planteamiento reduccionista, ya que los actores políticos responden a una comunidad epistémica que seguirá impulsando el DRT frente a la pluralidad. No obstante, al INDER, con la política de DRT, le corresponderá mostrar que contribuye con la distribución y la redistribución, así como respalda a los actores pasivos y a los que padecen los costes de la política de promoción de las exportaciones e integración a los mercados. Así, legitima la política de DRT que abandona cualquier ligamen al neocorporativismo.
- El pluralismo se descarta con la Ley 9036, por la elección de un marco cognitivo. Sin embargo, la intervención con el DRT se diseña abierta a todas las demandas, siempre y cuando respondan a este; su método permite la selección de las acciones que entran a formar parte de lo público. Estamos ante una intervención que lleva a que existan demandas

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



y proyectos, los cuales no serán reconocidos políticamente, ya sea por elección o bloqueo, dictado por la racionalidad institucional.

Aportes para el análisis de las hipótesis

La investigación para asentar algunas de las hipótesis incluidas en este artículo puede originalmente responder a un examen exploratorio, inductivo, con información bibliográfica y documental, en un grupo focal, con el empleo de la técnica de la entrevista, con los conocedores que pueden ratificarlas. Otras hipótesis planteadas podrían corroborarse con el análisis deductivo. También, se combina el análisis inductivo y el deductivo. Por consiguiente, las estrategias metodológicas, en cualquiera de los análisis que se emprenda, pueden ser el estudio de caso, los análisis comparativos, estudios de correlación, entrevistas a profundidad, la metaevaluación, entre otras.

Las hipótesis formuladas tienen tres orientaciones: a) las concernientes a la teoría del Estado y la filosofía política, b) la conexa con el trabajo de los poderes públicos y c) la evaluación tanto de resultados como de efectos de la política de desarrollo rural de enfoque territorial. Además, las hipótesis formuladas incluyen la consideración de la política pública de desarrollo rural como acción del Gobierno, todas concebidas según las perspectivas de Subirat, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), como se indica anteriormente; la atención de la aplicación de programas y proyectos de desarrollo rural territorial en Costa Rica, desde 1994, y la aprobación de la Ley 9036 del 2012.

Por consiguiente, las hipótesis son para examinar el desarrollo rural que lleva a cabo el INDER y, como política pública, para observar los actores individuales y colectivos, en los momentos de formulación, diseño, aprobación e implementación de las acciones. Por lo tanto,

Entendemos que el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable a explicar) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo. Problema que, precisamente, trata de resolver la actuación de los poderes públicos (variable explicativa). (Subirat et al., 2008, 31).

Por otra parte, en teoría, gobernar es también control, para lo cual se emplean políticas públicas, como el resolver la pobreza rural y la equidad tanto social y como espacial. Para Robert Goodin, Martin Rein, Michael Moran

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



(2007), en la política pública como control hay una arrogancia tecnocrática. En estos autores citados, la política como acción es persuasión, porque hay límites al mando directo y, entonces, es el trabajo político en red lo que los políticos tratan de apoderarse, hay un juego político, un lenguaje que genera consensos y disensos, por eso hay negociación, un modo de actuación pública, y se promueve la gobernanza en red. Porque hay límites a la política como persuasión, hoy es un arte que requirió nuevas formas de gobierno por límites a la racionalidad instrumental, entre política y administración, entre legislar y ejecutar (Goodin, *et al.*, 2006:5-18).

El Gobierno debe medirse por su capacidad para intervenir estratégicamente en las complejas redes de aplicación de la política, tener información, lograr corregir desequilibrios de poder que puedan afectar la democracia (Inngran y Senderó, 2006). Sin embargo, existen influencias exógenas en la formación de la agenda, que pueden incluso cambiar la del Gobierno (Majone, 2006).

Conclusión

Los primeros que opinaron sobre la Ley 9036 la apreciaron como una propuesta de política pública que se conocía en la Asamblea Legislativa (Congreso), para coordinar otras políticas públicas y articular los actores sociales de espacios rurales y regiones del país, con el propósito del desarrollo y de la mejora de la calidad de vida de la población. Esta se transforma en una acción restringida a los territorios de menor desarrollo y pobreza, para compensar los efectos de los fallos del rumbo de la economía y la apertura comercial consolidada en el 2007, con la aprobación del referéndum sobre el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y el posterior asentimiento de las leyes de implementación.

Así, de la exaltación inicial con el enfoque rural territorial y los acuerdos partidarios para aprobar la Ley 9036, pronto se advirtió la trascendencia de la organización de los territorios y la promoción de dinámicas tanto rurales como regionales de un desarrollo rural sostenible e inclusivo. Se evidencia que el desarrollo rural es para conseguir resultados de una política pública creada en una escala superior a la territorial.

Además, la política rural es parte de la lucha contra la pobreza en territorios de menor desarrollo, definido así por la legislación y la supremacía centralista o geografía hegemónica (Brandao, 2012). Se parte de una segregación de espacios integrados y excluidos, ganadores o perdedores, un tipo de clasificación que Doren Massey (2012) califica de moral, que separa, en la escala territorial, las

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense

Luis Fernando Fernández Alvarado



políticas ligadas al rumbo de la economía y la liberación de los mercados, de la concerniente a la compensación, que se unifica en la escala nacional y global.

Por consiguiente, el examen de las rémoras en la política de desarrollo rural territorial costarricense es para evaluarlo, cauterizar fallas o modificarlo. El punto de partida es la Ley 9036 y el reconocimiento que la política pública rural se define en una escala superior a la territorial, por parte del MAG, desde una representación sectorial, existiendo superiores en la rectoría de la lucha contra la pobreza, que se sitúan en el sector social.

Asimismo, el cambio fundamental en el nivel local y de los espacios rurales es por políticas nacionales o globales. Las políticas funcionales se asumen como el contexto del desarrollo rural, cuando son las que producen el cambio y se definen desde una escala superior a la territorial, obedeciendo al marco de la interdependencia compleja del país, las regiones o los territorios (ver Granados y Fernández, 2008; Guilpin, 1987, 2003).

El artículo muestra evidencia de rizomas del desarrollo rural en América Latina y Costa Rica y se enseñan las hipótesis para evaluar la política costarricense de desarrollo rural territorial. Se reconoce, como lo hace Ayala (1999), que los actores en el poder emprenden reformas, las cuales pueden disminuir el qué disponen y hay varias explicaciones: cambiar las políticas y las instituciones por voluntad propia, por presión externa o las crisis; anticipar la acción de otros actores con capacidad de desafiar el poder, y la necesidad de reformas institucionales y políticas, porque se puede estar afectando el interés general por mal diseño de las políticas (Rivas, 2003).

Referencias

- Albuquerque, F. (2012). *Desarrollo económico territorial y empleo: una estrategia para reducir la pobreza y la inequidad social*. España: Universidad de Sevilla.
- Albuquerque, F. (1997). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*. Santiago, Chile: CEPAL/ILPES.
- Amtmann, C. (2005). *La enseñanza del desarrollo rural en América Latina*. Seminario: La enseñanza del desarrollo rural en América Latina. Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

- Arguelles, M. Y Benavidez, C. (2009). *Economía y política regional*. España: Delta Publicaciones.
- Ayala, E. J. (1999). *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BID. (2005). *Estrategia de desarrollo rural*. Washington: BID.
- Boisier, S. (1990). La descentralización un tema difuso y confuso. Serie de *Ensayos, ILPES*, 1-36.
- Boisier, S. (1993). Posmodernismo territorial y globalización: regiones pivótales y regiones virtuales. *Revista de la CEPAL*, 52, 39-54.
- Boisier, S. (1996). Modernidad y Territorio. *Cuadernos del ILPES*, 42, 130
- Boisier, S. (1999). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. *Libros de la CEPAL*, 49, 113
- Boisier, S. (2005). Hay espacio para el desarrollo local en la globalización. *Revista de la CEPAL*, 86, 47-62.
- Boisier, S. (2002). *What of development is really the emergency of system*. Seville, España: Fundación Universitaria.
- Bonnal, Bosch, Díaz Bosch (2003). *Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad: ¿reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?*. Seminario Internacional: El mundo Rural; Transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad. Universidad Javeriana, Colombia, CLACSO, REDCAPA, 3-21
- Brandao, C. (2012). Capitalismo (s), región (s) y en el plural: desafíos para renovar el pensamiento crítico y original latinoamericano e intervenir vía planificación regional. En CEPAL (ed.), *Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Serie de Conferencias y Seminarios. Chile: CEPAL, 15-20
- Briñol, R. (1995). *El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina*. Santiago, Chile: FAO.
- Castell, M. (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. España: Alianza Editorial.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



- Castillo, R. D. y Pérez, C. C. (2018). Avances y desafíos de la gobernanza rural territorial en Costa Rica. *Revista Desarrollo y Territorio*, 62-71.
- CEPAL/ILPES. (2012). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina*. Chile: CEPAL.
- CEPAL. (1999). *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el nuevo marco de la globalización*. Chile: CEPAL, Universidad del Bio Bio, ILPES, CEUR.
- Chiriboga, M. (1992). Desarrollo regional y descentralizado. *Serie de Documentos para la Agricultura IICA*, 32, 112.
- Ferranti, D, Perry G, Foste, Lederman D, Valdes A. (2005). *Beyond the city: the contribution to development*. Washington: World Bank.
- De Janvry, A. y Saudolet, E. Thorbecke E (1993). State, market and civil organizations: new theories, news practices and their implications for rural development. *World Development*, 1-19.
- De Janvry, A. y Saudolet, E. (2001). La inversión en desarrollo rural es un buen negocio. En R. Echeverría (ed.), *El desarrollo de las economías rurales*. Washington: BID, 1-41.
- De Janvry, A. y Saudolet, E. (2003). *Pobreza rural y estrategias de desarrollo rural*. Seminario Estado actual de las teorías de desarrollo rural en Centroamérica. San José, Costa Rica: CEDER.
- Echeverría, R. (2001). *Desarrollo de las economías rurales en América Latina*. Washington: BID.
- FAO. (1993). *La cambiante función del Estado*. FAO, Roma: División de Agricultura y Análisis de Desarrollo Económico.
- Farah, A. (2003). *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Colombia: Universidad Javeriana.
- Fernández, L. F. (2014). Entre el territorio y la desterritorización: la gestión del desarrollo regional/rural. *Revista Perspectivas Nueva Ruralidad*, 23, 33-62. Costa Rica: UNA/MDR.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



- Fernández, L. F. (2008). *El cambio institucional, las relaciones entre actores estratégicos en el enfoque ascendente de las políticas públicas a nivel local: estudio de caso: el programa de desarrollo rural en el Cantón de la Cruz, Guanacaste, Región Chorotega, 1995-2005*. Costa Rica: DOGOPO, UCR.
- Fernández, L. F. (2015). *Desarrollo regional/rural y democracia: la participación ciudadana y la democracia deliberativa en la opción estratégica de los agricultores, la agricultura familiar y los productores marginados*. Costa Rica: UNA/MDR.
- Friedman, T. (2005). *O mundo e plano: una breve do seculo XXI*. Río de Janeiro: Editora Objetiva Ltda.
- Furio, E. (1996). *Evolución y cambio en la economía regional*. España: Ariel Editorial.
- González, H. (2006). *El contexto de la ruralidad costarricense*. En IICA et al. (eds.), *Jornadas de reflexión y debate sobre políticas agropecuarias, estrategias de desarrollo rural, seguridad alimentaria, pobreza rural y servicios de extensión agrícola*, 9-20. Costa Rica: IICA.
- Guilpin, R. (1987). *The political economy international relations*. New Jersey, United States: Prince University Press.
- Guilpin, R. (2001). *Global political economy: understanding the international economic order*. New Jersey, United States: Princenton University Press.
- Guidens, A. (1994). Riesgo, confianza y reflexividad. En Bech U, Guidens A, Lasch S., *Modernización reflexiva, política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid, España: Alianza Editorial, 272.
- Gómez, O. L. (2002). *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*. Santiago, Chile: FAO.
- Goodin R, Rein M, Moran M. (2006). The public and its policies. En Goodin R, Michael Moran M, Rein M. (eds.), *Public Policy Handbook*. Oxford: University Press, 3-35
- Granados, R. E. y Fernández, L. F. (1998) Evolución del sector agropecuario de Costa Rica. En A. Barrantes y L. Fernández (comp.), *ALCA: Efectos sobre el sector agrícola en las economías latinoamericanas*. UFP, Brasil: Editorial Universitaria, 99-139.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



- Harvey, D. (2003). *O novo imperialismo*. Sao Pablo, Brasil: Edicoes Loyola.
- IICA. (1999). *Desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. Costa Rica: IICA.
- IICA/MDR. (2005). Proyecto de cooperación técnica: fortalecimiento institucional del PDR del MAG: Proyecto piloto para la aplicación del enfoque de desarrollo rural sostenible en la zona norte de Costa Rica: La Cruz, Upala, Guatuso y los Chiles. Costa Rica: PDR/IICA.
- Inngram, H. y Schneider, A. (2006). Policy analysis for democracy. En M. Moran et al. (eds.), *Public Policy Handbook*. Oxford: University Press, 169-190
- Innerarity, D. (2004). *La sociedad invisible*. Madrid, España: E. Calpe.
- Key, C. (2007). *Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX*. En La enseñanza del desarrollo rural: enfoques y perspectivas, compilado por E. Pérez, La enseñanza del desarrollo rural: enfoques y perspectivas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 49-111.
- Key, C (2003) Las políticas agrarias en Europa y América Latina. En E. Pérez y A. Farah (eds.), *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Colombia: Universidad Javeriana, 402
- Key, C. (2004). *Enfoques sobre desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo veinte*. Holanda: ISS.
- Lathrop, G. Y Pérez, J. P. (2004). *Desarrollo económico en Centroamérica: estudio de comunidades globalizadas*. Costa Rica: FLACSO.
- Ley 9036, Asamblea Legislativa. (2012, 29 de mayo). *La transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo de Desarrollo Rural*. La Gaceta, 103.
- Linblon, C. (2003). La ciencia de salir del paso. En V. L. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*. 201-226. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Machado, A. (1994). Cambio institucional y desarrollo rural. En *Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI*. Colombia: Universidad Javeriana, 273-283.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



- MAG/PDR. (1998). *Estrategia de desarrollo rural 1998-2002*. Costa Rica: MAG.
- MAG/PRD. *Lineamientos para la estrategia de desarrollo rural sostenible*. Costa Rica: MDR.
- Massey, D. (2012). Globalización, espacio y poder. En CEPAL (ed.), *Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Serie de Conferencias y Seminarios. Chile: CEPAL, 9-14
- MIPRO/BID/DEVALAR/USC. (2007). EXPIDER II. Experiencia piloto de desarrollo rural en América Latina 2007-2008. Costa Rica: MIPRO/BID.
- Mahoney, J. (2001). Path dependence explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development* (36) 1, 111-141.
- Majone, G. (2006). Agenda setting. En M. Moran M et al. (eds.), *Public Policy Handbook*, 228-250. Oxford: University Press.
- Martínez, R. (1998). *El desarrollo agropecuario y la cuestión institucional*. Argentina: Grupo GEO.
- Meredith, D LePage B, Cherwoniak G, Spek M, D'Eon M, LePage B, Cherwoniak G, and Laing R and Laing R (2016). *Rural economic development in Canada with an emphasis in the western Canadian Landscape*. Chile. Rimisp.
- Muñoz, M. (2012). La política de desarrollo regional en Costa Rica. En CEPAL (ed.), *Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Serie de Conferencias y Seminarios. Chile: CEPAL, 59-64
- Pares, M. (2001). *Participación y calidad de la democracia*. España: Editorial Ariel.
- Pérez, E. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En N. Garriaca (ed.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, ASDI, 17-29.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



- Pérez, E. Y Farah, A. (Eds.). (2003). *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Colombia: Universidad Javeriana.
- Plaza, O. (1998). *Desarrollo rural: enfoques y métodos alternativos*. Perú: Católica Pontificia Universidad.
- Plaza, O. y Sepúlveda, S. (1996). *Desarrollo sostenible: metodología para el diagnóstico micro regional*. Costa Rica: IICA.
- Pries, L. (2004). Transnational social spaces: do we need a new in response to new phenomena. En R. Churnside (ed.), *Espacio y Tiempo en Gestión y Análisis Social*. Costa Rica: UCR, EAP, Dogopo, CICAP,1-23
- Proctor, F. Berdegue J, Cliché G. (2016). *Territorial inequality and development: proceeding of the international conference on territorial inequality and development*. Chile: Rimisp .
- Quijandria, B. Monares A, Ugarte, R. (2003). *Hacia una región sin pobres rurales*. Santiago, Chile: FIDA.
- Ramírez, V. (2012). Desarrollo regional más allá del neoliberalismo: claves y desafíos para un regionalismo nacionalmente articulado en América Latina. En CEPAL (ed.), *Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Serie de Conferencias y Seminarios. Chile: CEPAL.
- Rivas, J. A. (2003). Neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política* (5) 9, 37-46 .
- Rosell, J. (2000). Programas de desarrollo rural en la Unión Europea: La iniciativa comunitaria LEADER. *Revista Perspectivas Rurales* 11-12, 33-48.
- Santoja, H. (2007). *Factores que afectan el diseño e implementación del plan estratégico para el desarrollo local del Partido General de la Madrid, Provincia de Buenos Aires, 2002-2006* (tesis, Magister). Costa Rica, UNA, MDR.
- Santos, R. (1999). Cultura política e reforma agraria. *Estudios Sociedade e Agricultura*, 12, 178-183.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>.

- Stallings, B. (1994). La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural. En Haggard S y Robert R. Kaufman, *La política de ajuste económico: las reestructuraciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*. Bogotá, Colombia: CEREC, 10-74.
- Segrelles, S. A. (2007). La multifuncionalidad rural: una realidad conflictiva en Unión Europea, mito en América Latina. *Revista Eria* 72, 89-99.
- Sepúlveda, S. Rodríguez, A; Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Costa Rica: IICA.
- Sepúlveda, S. (2002). *El desarrollo sostenible microregional*. IICA: Costa Rica.
- Sumpsi, J. M. (2005). *Proyecto EXPIDER: un laboratorio de desarrollo rural*. Colombia: Universidad Javeriana, BID.
- Sumpsi, J. M. (2006). Experiencia de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 41-74.
- Sneider, S. (2007). *La contribución de la pluractividad para las políticas públicas de desarrollo rural*. Brasil: Seminario Desarrollo Rural Sostenible, CONDRAF/MDA, 1-25.
- Subirat J, Knoepfel P, Larrue C, Varone F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. España: Editorial Ariel.
- Uribe, E. (1989). Desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica. *Revista Eure (XVI)* 47, 35-61.
- Villadomiu, L. (2002). Nuevas tendencias del desarrollo rural en Europa. *Revista Perspectivas Rurales*, 11y 12, 49-64.

Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense
Luis Fernando Fernández Alvarado

