

# DESARROLLO RURAL Y CAMBIO INSTITUCIONAL

María Antonieta Camacho\*

**L**os cambios institucionales en los años noventa guardan estrecha relación con las posibilidades de inserción de cada país en la dinámica internacional. Esas transformaciones están relacionadas con horizontes de intervención más ágiles, perfilados dentro de tendencias de gestión en la cual se destaca la participación de distintos agentes para concertar políticas de desarrollo y mecanismos de aplicación. Además, las dimensiones temporales de más largo plazo suponen mayores compromisos de la sociedad civil y espacios de intervención y regulación de la esfera pública renovados.

En el contexto centroamericano, las estrategias de conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas influyen de manera relevante en la formulación de nuevas políticas públicas, en la construcción de estrategias de desarrollo nacional y sectorial, así como también en el establecimiento de normativas jurídicas y mecanismos de cambio institucional. Ha habido un reconocido avance para establecer una agenda regional cuyo soporte es la dimensión ambiental y el manejo de recursos naturales, manteniendo las perspectivas de globalización del desarrollo sostenible.

No obstante, las condiciones de deterioro de ecosistemas, de agudización de tensiones en las relaciones sociales y en la calidad de vida humana de las clases subalternas del medio rural, no se han revertido para alcanzar niveles de sostenibilidad. Los núcleos estructurales de conflictividad principal sobre la tenencia, uso y acceso a la tierra y a la biodiversidad se mantienen. Persisten dificultades para integrar estrategias de desarrollo intersectorial dentro de una gestión participativa, aunque los procesos de negociación política avanzan. En la práctica, los enfoques que intentan rectificar el desarrollo rural se traslapan, con resultados contradictorios que provocan confrontaciones entre sectores de planificación y entre actores sociales.

El cambio institucional en Costa Rica se fundamenta en lineamientos de políticas sectoriales fragmentadas. Esto dificulta aún más la posibilidad de enlazar las características de evolución histórica particular del país con la construcción de nuevas políticas y mecanismos

---

\* Doctora en Estudios del Desarrollo. Coordinadora del Programa Cambios Rurales en la Escuela de Planificación y Promoción Social. UNA.

para acercar los flujos de la gestión pública con las demandas de los actores sociales más activos en cada sector. Las manifestaciones de crisis en el sector agropecuario en los últimos dos años -y los sondeos generales de opinión pública- reflejan la falta de credibilidad en los medios de gobernabilidad e integración social empleados por los Gobiernos para enfrentar las tensiones en ésta década.

En este artículo se perfilan las principales orientaciones para el cambio institucional en sectores estratégicos del desarrollo rural. También se exploran esferas de participación formal representativa diseñadas para rectificar los espacios de acción y descentralización. En esta reflexión se argumenta que los cambios institucionales se han operado con enfoques yuxtapuestos, como se refleja seguidamente.

- a. Por un lado está la propuesta para reestructurar la planificación nacional a partir de un Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES), diseñada desde el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Esta sustenta un modelo construido con base en la representación de *segmentos sociales*, estructurados a partir de *sectores productivos* y de servicios. Estos son el segmento público (ministerios y municipios), el de educación superior, el segmento productivo (cámaras empresariales y consejo de cooperativas) y la sociedad civil. Este último se organiza por medio de consejos regionales y define representantes para formar un Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (CONAO).
- b. Paralelamente, se ha operado la estrategia de planificación descentralizada del Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC), eje del cambio institucional dirigido por el MINAE. Este modelo tiene fundamento en un *sistema de áreas integradas* a partir de espacios con características ambientales, biofísicas y espaciales relativamente homogéneas, cuya misión es la conservación de la biodiversidad. En cada área se establece un Consejo de Desarrollo Local como órgano consultor sobre las políticas de desarrollo sostenible local.
- c. Bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura (MAG), el sector agropecuario se articula con base en *sistemas productivos locales*, aglutinados en torno a actividades orientadas por grandes empresas (consorcios, cámaras privadas, productores empresarios) sectoriales. Mediante de estrategias participativas se transfieren tecnologías avanzadas, resultados de investigación y estrategias de mercado. Recientemente se abre de nuevo un espacio para la reproducción de economías campesinas de subsistencia, vinculadas al mercado local y dentro del marco de seguridad alimentaria. Esto se estimula con dos tipos de metodologías participativas: la de los Centros Agrícolas Básicos orientada a los productores articulados a la Extensión Agrícola del MAG y la de las Juntas de Desarrollo Local, que focalizan estrategias en los cantones de más bajo desarrollo social y están articuladas por medio de la Oficina de Capacitación Rural.
- d. La gestión de los gobiernos municipales en el desarrollo local y en la prestación de servicios se amplía como medio para la descentralización y para retomar las funciones establecidas en la normativa jurídica respectiva. Con esto se intenta superar la estrategia

desplegada durante la época de modernización del agro, en la cual las funciones municipales se relegaron a segundos planos.

Sugerimos también que en esta dinámica prevalece una tendencia general condicionada por estrategias y modelos de participación formalizada, de naturaleza consultiva sobre decisiones estratégicas que, con frecuencia, ya han sido aprobadas en altas esferas de decisión política. Este proceso es controlado por tomadores de decisiones que generalmente sustentan fuertes visiones tecnocráticas. Además, esos diversos enfoques metodológicos son condicionados por las fuentes de cooperación externa disponibles, nutridos por la lógica racional de diseño de proyectos en horizontes de corto o mediano plazo.

En resumen, en el período que analizamos los esfuerzos por concertar agendas entre distintos actores constituyen un medio para articular las macropolíticas con las estrategias de desarrollo nacional y local. Los criterios de armonización de proyectos estratégicos incluso de organizaciones de base empiezan a tomar forma a través de la desconcentración, como paso para abrir camino a la descentralización. No obstante, predominan las visiones sectoriales frente a los desafíos del desarrollo rural integral.

## **EL CONTEXTO**

Como señalamos anteriormente, bajo el lema del desarrollo sostenible se intenta redireccionar la polarización de las esferas de acción y de participación social. Se concertan nuevos pactos de convivencia, en una cultura de tradición civilista y que ha respetado la institucionalidad. Los cambios son rápidos y se operan en terrenos movedizos para privatizar funciones que eran de la esfera pública; en consecuencia, los medios de dirección del desarrollo nacional por parte del Estado se tornan difusos y es necesario entenderlos para generar opciones propositivas.

La desconcentración y la descentralización, el fortalecimiento de las municipalidades y las estrategias de desarrollo local son ejes de una transición cuyos efectos se espera que resulten en las regiones periféricas, especialmente en aquellos cantones que concentran la producción agropecuaria y forestal, y que resguardan una población rural que vive dentro de los mayores índices de pobreza y bajos niveles de desarrollo social.

Las principales tendencias de desarrollo reflejan grandes contradicciones entre las macropolíticas y los medios con que se instrumentan estrategias y programas sectoriales desarticulados. En parte, esto es resultado de compromisos de ajuste estructural y globalización acordados desde la década pasada, que ahora se enlazan con enfoques de desarrollo sostenible. Este discurso propone una gestión ambiental fundamentada en la equidad y la justicia social, la sostenibilidad y la participación pluralista, dentro de marcos contenidos en convenios internacionales y regionales<sup>1</sup>.

Dentro de los diversos frentes de acción para fortalecer las políticas ambientales, forestales y de biodiversidad, la forestería social y la agroforestería han dinamizado espacios para las localidades forestales campesinas e indígenas. También, la extensión agrícola y desarro-

