

Definición y operacionalización del concepto de desarrollo rural territorial en los instrumentos de la política sectorial costarricense en la década de los 2010

Definition and Operationalization of Rural Territorial Development Concept in Costa Rican Sector Policy Instruments in the 2010s

Alonso Villalobos Jiménez

Observatorio de Desarrollo, Universidad de Costa Rica, Costa Rica
alonso.villalobos@ucr.ac.cr

Recibido: 13/04/2020 - Aceptado: 20/10/2021

Resumen

Si bien la Ley No. 9036 de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), aprobada durante el 2012, cuenta con una definición explícita de Desarrollo Rural Territorial (DRT), esta ha sido operacionalizada y reconfigurada por medio de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense 2015-2030, en conjunto con el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022. El uso de una técnica de análisis de contenido de preguntas secuenciales subsumidas en la definición de DRT y su respectiva desagregación en elementos cubiertos en los documentos de la política pública mencionados revelan que se mantiene la interacción prevista en la Ley entre lo económico -contextualizado a lo productivo- y lo social -circunscrito a la satisfacción de necesidades básicas y creación de oportunidades-, contemplando lo institucional como un factor potenciador

Alonso Villalobos Jiménez



de esta relación. Cabe mencionar que dicha interacción cobra ciertos matices durante su operacionalización, los cuales son cubiertos en este artículo. Empero, al mismo tiempo desaparece prácticamente durante la operacionalización la materia cultural y aparece otra no contemplada originalmente en la Ley denominada ambiental, la cual se circunscribe casi exclusivamente al manejo de los recursos naturales en lo rural.

Palabras clave: Costa Rica, desarrollo rural, Ley Inder, concepto, desarrollo territorial

Abstract

The Costa Rican Law on the Transformation of the Agrarian Development Institute (IDA) into the Rural Development Institute (Inder) approved in 2012 has an explicit definition of Territorial Rural Development (TRD), which has been operationalized and reconfigured through Public Policy 2015-2030 for Costa Rican Rural Territorial Development and National Plan 2017-2022 for Rural Territorial Development. Results of the use of a content analysis technique of sequential questions subsumed in the definition of TRD and its disaggregation into elements covered in the public policy instruments, reveal that the interaction provided for by the Law between the economic and productive aspects of TRD, as well as between social aspects and the satisfaction of basic needs and the creation of opportunities, is maintained, while the institutional component is conceived of as a factor that enhances this relationship. This interaction takes on certain nuances during its operationalization which are discussed in this article. At the same time, the cultural component of the original definition practically disappears during the process of operationalization, while a previously unconsidered environmental component appears, which is largely based on the approach of natural resource management in rural regions.

Keywords: Costa Rica, rural development, Inder Law, concept, territorial development.



Introducción

Durante las últimas dos décadas (2000-2019) se han dado una serie de transformaciones en la forma en que las comunidades epistémicas centro-americanas y comunidades nacionales de los Estados que conforman esta región -y sus respectivas institucionalidades públicas-, comunidades de actores políticos y actores de la Sociedad Civil entienden y promueven el desarrollo rural ([Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola \[FIDA\] & Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales \[ICEFI\], 2015a, 2015b, 2016a, 2016b](#)). Esto ha tenido lugar debido a la influencia de diversas corrientes teóricas académicas, pero también a un proceso de discusión institucional supranacional materializado, en el caso centroamericano, en procesos conducidos por el Sistema de Integración Centroamericana ([Consejo Agropecuario Centroamericano \[CAC\], 2007](#); [Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura \[IICA\], 2010](#)).

Propiamente, el análisis del desarrollo rural ha experimentado en una diversidad de regiones (especialmente en América Latina y Asia) una significativa reformulación a raíz de cuestionarse el desarrollo agropecuario, la expansión agrícola y el crecimiento económico de base agroalimentario-agropecuario como finalidades exclusivas de este ([McAreavey, 2009](#); [Singh, 2009](#)). A partir de este supuesto, distintos marcos teóricos y enfoques teórico-prácticos han procurado explicar el desarrollo rural como un proceso multidimensional cuyo fin último es el bienestar de las personas y de las poblaciones rurales ([McAreavey, 2009](#); [Green & Zinda, 2013](#)). Dos de estos marcos, el humano y el territorial, han adquirido una especial relevancia en América Latina por la consistencia de sus fundamentos conceptuales; propiamente, haberse constituido en referencia de un número significativo de líneas de investigación y debate pero, en especial, al ser reconocidos por las instituciones nacionales, incluida la costarricense, como base para formular y gestionar sus respectivas políticas de desarrollo ([Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo \[PNUD\], 2003, 2011a, 2011b](#)).

La importancia de considerar la dimensión territorial en la conceptualización del desarrollo rural, cabe mencionar, se fundamenta en el ámbito centroamericano en el papel determinante que juega el contexto en el que se desenvuelven cotidianamente las personas, en la configuración de las oportunidades a su alcance y el papel que desempeñan las instituciones, así como los actores de la sociedad civil organizada en sus interacciones



más cotidianas (IICA, 2010). Las capacidades humanas están condicionadas por el entorno en el que cada persona se encuentra inserta, por el tipo de relaciones que establece, por los recursos disponibles en su medio y por los márgenes de maniobra para materializar su proyecto de vida en un contexto geográfico específico (IICA, 2003, 2010). El desarrollo rural es así un proceso de naturaleza territorial por cuando tiene lugar en un espacio en el cual se amalgama una serie de condicionantes y variables sociales, culturales, económicas, políticas e institucionales que le dan forma (Schejtman & Berdegué, 2004).

En términos de acciones públicas para llevar este enfoque al plano de la política real costarricense, se aprueba durante la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) la Ley No. 9036 de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), la cual cuenta con una serie de definiciones, incluida la de Desarrollo Rural Territorial (DRT) y 16 objetivos específicos que persigue este tipo de Desarrollo, que el Estado costarricense, en coordinación con los gobiernos locales y los entes públicos, debe alcanzar mediante la puesta en práctica de políticas y programas en los territorios rurales (véase Ley No. 9036, Artículo 8).

Una revisión del Expediente Legislativo No. 18.957 que posibilitará la presentación del proyecto de Ley al plenario legislativo costarricense sugiere que los integrantes de la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y de Recursos Naturales del Parlamento se propusieron el establecimiento de una definición de DRT de corte operativa, la cual viniera acompañada de objetivos específicos y principios orientadores que clarificarán el alcance de dicha definición, esto con el objeto de no perder el horizonte acordado de qué aspecto tendría el DRT en un futuro (Expediente Legislativo No. 18.975). Posteriormente, durante la administración Solís Rivera (2014-2018) se genera un proceso para implementar la Ley de Transformación citada y dotar tanto al Inder de una política pública propia como hacer a esta institución autónoma de derecho público parte de un engranaje superior de políticas públicas orientadas al Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios, esto bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura (MAG).

La Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030 se emite en el año 2015 como una estrategia con visión a largo plazo definiendo un objetivo fundamental, propiamente:



fomentar el desarrollo inclusivo de los territorios rurales, reconociendo y respetando sus características propias y la identidad cultural de su población, por medio de un sistema de articulación público-privado, que reduzca las desigualdades e inequidades económicas, sociales, culturales, ambientales y político-institucionales, mediante el desarrollo de capacidades y oportunidades para sus habitantes ([Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario \[SEPSA\], 2015, p. 33](#)).

En un plano más estructural y con directa incidencia en el territorio, la PEDRT define 29 Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) que cubren la totalidad del país. Cabe precisar aquí que la instauración de estos 29 Consejos se efectuó mediante el “Procedimiento metodológico para la constitución y el funcionamiento de los consejos territoriales”. Los consejos fueron diseñados, articulados de manera participativa y promulgados previamente a la Política en el año 2013 gracias al proceso llevado por la Dirección de Planificación Institucional del Inder en conjunción con las metas de la SEPSA del MAG. También en el marco de la PEDRT, se propuso llevar a cabo la elaboración de un plan para cada uno de los 29 territorios bajo una metodología unificada, procesos que se han venido llevando a cabo en el último cuatrienio (2015-2019).

Igualmente, con el fin de hacer operativa y viable la PEDRT, se trabajó durante los años 2016 y 2017 en la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022 (PNDRT), el cual fue aprobado al cierre de la administración Solís Rivera. El PNDRT se “propone el trabajo articulado, en conjunto con los actores de cada territorio rural consolidando esfuerzos para unir personas, acercarlas, mejorar la comunicación y alcanzar objetivos en común” ([Instituto de Desarrollo Rural \[Inder\], 2017, p. 9](#)). Un aporte al cual aspira el PNDRT es dotar de legitimidad y viabilidad práctica a los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT), por cuanto se plantea que estos

constituyen una de las herramientas de planificación participativa más importantes dentro del enfoque territorial, ya que los comités directivos de los CTDR, incorporan programas y proyectos estratégicos en cada uno de los cinco ejes de la PEDRT, con base en las demandas priorizadas ([Inder, 2017, p. 46](#)).

Con esto como marco, el presente artículo tiene como objetivo elaborar un análisis de contenido cualitativo con fines de clarificación en torno a la definición explícita de DRT presente en la Ley No. 9036 (mayo 2012) y cómo esta ha sido operacionalizada en la PEDRT 2015-2030 (agosto 2015) y el PNDRT 2017-2022 (octubre 2017), procurando clarificar si el espíritu original del equipo legislador ha permanecido o cobrado matices propios.

Aspectos metodológicos

La definición de DRT ofrecida en el artículo 3 de la Ley No. 9036 posibilita ser desagregada y analizada mediante una lógica de cinco preguntas secuenciales, apropiadamente:

- ¿Qué es el desarrollo?: un proceso de cambio integral.
- ¿Qué abarca?: en materia económica, en materia social, en materia cultural y en materia institucional.
- ¿Dónde tiene lugar?: en un territorio rural.
- ¿Cómo se genera?: con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio.
- ¿Bajo cuáles principios?: la búsqueda de la competitividad, la búsqueda de la equidad, la búsqueda del bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores.

Si bien es cierto el equipo legislador que participó en la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y de Recursos Naturales procuró, durante su trabajo en los años 2011 y 2012, establecer una definición concisa y operativa, omitió una pregunta secuencial respecto al cuándo, de modo tal que se crea en la Ley No. 9036 un horizonte temporal indeterminado de ejecución. Asimismo, en lo atinente a la materia (segunda pregunta subsumida en la definición), se prescinde de una clarificación de qué se entiende explícitamente por económica, social, cultural e institucional.

Después de revisar el Expediente Legislativo No 18.975, fragmentos de la discusión y negociación hacen pensar que este nivel de generalidad responde al hecho de la pretensión de las personas legisladoras de que el

artículo 5 (Capítulo II) de la Ley, dedicado a los Objetivos del Desarrollo, concretizara estos aspectos en un ámbito más operativo.

En primer lugar, cabe mencionar que la materia económica es la que se encuentra más desarrollada en los Objetivos de Desarrollo; se articula de manera metódica con la definición de DRT de la Ley. De manera concreta, el ¿Qué? se circunscribe a los siguientes elementos: bienestar económico, la reactivación productiva y económica, la creación de nuevos productos y procesos, el fomento de la calidad e inocuidad en las actividades productivas, la sostenibilidad de la producción, la creación de soluciones locales y territoriales de comercialización, la contribución al autoabastecimiento del país, el establecimiento de zonas de reserva agropecuaria, la consecución del acceso de las familias campesinas a las actividades productivas y el hecho de que los micros, pequeños y medianos productores generen valor agregado y servicios en el medio rural. En esta perspectiva, el ¿Qué? se enmarca en un espacio práctico caracterizado por la novedad y la innovación y menos en los patrones de la economía rural ya existente en el territorio.

En lo correspondiente a la materia social, existen dos dimensiones en aspectos definitorios a partir de los objetivos trazados, que no responden necesariamente al ¿Qué? En una dimensión que es más inminentemente social (o socioeconómica), destacan los siguientes aspectos: el bienestar social, los servicios de vivienda, salud y educación, los procesos de asociatividad, así como los procesos de capacitación, formación y educación rural. También destaca aquí el derecho a la propiedad, acceso y control a la tierra y a otros activos del medio rural al mismo tiempo que se promueve una distribución racional del recurso tierra. Como resulta factible observar, esta dimensión se encuentra anclada al propósito de satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones rurales. Al mismo tiempo, que se genere un sentido de pertenencia con la tierra y el territorio, así como para alcanzar el desarrollo humano, el cual en el marco de los principios orientadores de la Ley No. 9036 es concebido como una finalidad misma del desarrollo rural; propiamente “contribuir al proceso de generación de las capacidades humanas que permitan el ejercicio de la libertad, la movilidad social y el crecimiento personal de los habitantes” (Artículo 4).

La segunda dimensión se encuentra integrada, más bien, a la dinámica de producción de la materia económica citada. Aquí destaca dar relevancia a lo social mediatizado por el establecimiento de encadenamientos y alianzas

en los cuales sean partícipes las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos empresarios y empresarias rurales, así como por la promoción de condiciones favorables para el acceso a los mercados locales y regionales, especialmente a las mujeres rurales y a los sectores más vulnerables (personas en situación de discapacidad, por ejemplo). También se motiva la participación de los campesinos sin tierra, las familias de los micros, pequeños y medianos productores a la dinámica productiva. Llama la atención aquí, también, el vínculo con el enfoque del papel del desarrollo rural en la perspectiva del desarrollo humano destacando la relevancia de la generación principalmente de capacidades económicas.

En la materia cultural, los objetivos del desarrollo concretan algunas particularidades en relación al ¿Cómo?; propiamente: respetando la diversidad rural en un enfoque con participación de todos los sectores, reconociendo la diversidad de los sistemas de producción, asegurando una alimentación saludable, nutritiva y culturalmente apropiada y, por último, mejorando los espacios y paisajes rurales y garantizando la protección del patrimonio natural. Como resulta factible observar, es una aproximación acotada que igualmente se circunscribe al ámbito productivo rural y la gestión de la economía rural, pero que deja de lado componentes asociados típicamente en otras latitudes a la cultura de las poblaciones rurales, tales como creaciones estéticas, tradiciones artísticas, lenguajes rurales, patrimonio humano y diversidad identitaria.

Por su parte, la materia institucional es muy concreta y se circunscribe exclusivamente al ¿Cómo?, concretamente, a propiciar un proceso de cambio integral mediante la coordinación con los entes públicos competentes, la coordinación con las entidades públicas centralizadas y descentralizadas, la creación de un sistema institucional rural y su articulación en los procesos de desarrollo. Asimismo, se propone una coordinación con las instituciones públicas del sector agropecuario y con organizaciones agro-productivas; es decir, con actores productivos de la sociedad civil. Esta materia institucional constituye una suerte de hoja de ruta con respecto al cómo se genera el proceso de DRT, cuya respuesta radica en la participación concertada y organizada de diversos actores sociales existentes en un territorio. En esta perspectiva, la Definición y los instrumentos de Política en cuestión resultan coherentes, tal y como se verá adelante.

En síntesis, la Definición explícita original de DRT presentada en la Ley No. 9036 se basa en un perfil de equilibrios entre lo económico, social, cultural e

institucional (lo ambiental se omite), equilibrio que se pierde cuando se hace una revisión de los componentes de esta definición a la luz de los Objetivos del Desarrollo definidos por la ley misma. Esta suerte de equilibrio entre varios componentes pasa a concentrarse en una relación bidireccional entre la materia económica, entendida como mejoramiento de la producción de bienes y servicios rurales y la materia social concebida como la generación de oportunidades, especialmente para las poblaciones tradicionalmente dejadas atrás o excluidas de la dinámica de la economía rural. Asimismo, lo institucional se caracteriza en términos instrumentales, enfatizando una forma alternativa de conducir las instituciones públicas ubicadas en el territorio, pero sobre todo de generar procesos de coordinación que conduzcan a la toma de decisiones. En la próxima sección se analizará cómo los instrumentos de política pública han hecho operativa la definición en cuestión.

Para cumplir este objetivo, se utilizó primero una técnica de ubicación y contextualización del concepto de DRT en los documentos, lo cual se efectuó por medio del recurso de unidad hermenéutica del programa Atlas-Ti. Segundo, se empleó una técnica de análisis de contenido de preguntas secuenciales subsumidas en la definición de DRT y su respectiva desagregación en elementos cubiertos en los documentos de la política pública; es decir, el PEDRT y el PNDRT. Dicha técnica se inspira en el enfoque teórico de [Summer & Tribe \(2008, pp. 9-52\)](#), para el cual toda definición de desarrollo responde a preguntas clave sobre el qué, cómo, dónde, para qué, con quién del desarrollo, preguntas que poseen también implicaciones prácticas en su operacionalización en documentos de política pública. En esta perspectiva, el presente artículo identifica cambios en el marco de la política pública en relación con la operación de la definición original expresada en la Ley.

Resultados

Ni en la PEDRT 2015-2030, ni en el PNDRT 2017-2022 se retoma explícitamente la Definición de DRT ofrecida en la Ley No. 9036. Tampoco hay mención expresa en los instrumentos de los Objetivos del Desarrollo de dicha legislación. Existen diversas menciones de que tanto la Política y el Plan se hacen en consonancia y obediencia con lo estipulado en la Ley No. 9036 ([SEPSA, 2015, pp. 7, 10-11](#); [Inder, 2017, pp. 17-19](#)). Después de incorporar ambos documentos en el programa Atlas-Ti mediante una unidad hermenéutica, resulta factible observar algunas tendencias

superficiales cuando se utiliza el concepto de DRT en diversas secciones de ambos documentos.

En la PEDRT se menciona que el DRT implica posibilitar derechos, específicamente: “el acceso a activos productivos, el empleo como una opción digna de desarrollo y las condiciones medioambientales sanas; además de asegurar la promoción social de la población, en salud, educación, seguridad y justicia, entre otros” (SEPSA, 2015, p. 9). Igualmente, se menciona que el concepto de DRT debe ser interpretado en una perspectiva “multidimensional y multisectorial” (SEPSA, 2015, p. 10); posteriormente incorpora, además, que sea caracterizado por ser “equitativo e inclusivo” (SEPSA, 2015, p. 11). Como se verá adelante, el primer calificativo rescata las materias del concepto de DRT (económico, social, cultura e institucional), mientras los segundos calificativos parten de los principios y omiten la cuestión de la identidad social de los pobladores rurales. Llama la atención, también, que la PEDRT no recobra la definición de DRT: la da por supuesta. Empero, trae a colación una definición adicional de “desarrollo rural sostenible” (DRS), el cual tiene algunas similitudes con la definición de DRT en la Ley. Para la PEDRT el DRS es también un proceso; específicamente “un proceso de cambio integral con la participación de todos los actores del territorio, en armonía con el ambiente y conforme a la dinámica propia del medio natural” (SEPSA, 2015, p. 29). Como se puede observar, lo novedoso radica en la noción de “medio natural”, el cual fue contemplado en la Ley pero que no llega a ser explicado en la Política de manera amplia.

El PNDRT carece también de una reflexión sobre el concepto de DRT manifestado en la Ley; sin embargo, llama la atención que en la portada de su publicación aparece el lema “Hacia un Desarrollo Equitativo y Sostenible”. El documento menciona el DRT en tres ocasiones. En primer lugar, se indica que “es sinónimo de bienestar” (Inder, 2017, p. 10); el segundo, apunta que en Costa Rica el DRT ha sido

definido como un proceso de cambio de mediano y largo plazo, que busca mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los territorios, mediante la participación de los actores sociales territoriales organizados en un nuevo espacio de gobernanza que constituyen los CTDR (Inder, 2017, p. 31).

Nótese el énfasis en la materia Institucional. Luego, el tercero aclara que el DRT es

un reto que implica afrontar las limitaciones de recursos materiales, técnicos y financieros disponibles para mejorar las condiciones de competitividad de los territorios rurales, mediante el incremento de la productividad, la diversificación, la generación de valor agregado y su inserción en el desarrollo nacional en un contexto de inclusión y equidad de todos los grupos poblacionales presentes en los territorios (Inder, 2017, p. 32).

Aquí el acento se dirige a lo productivo, así como como la generación de ingreso hace posible la equidad.

Como resulta factible observar, estas tres referencias rescatan la materia económica y social de la definición de DRT presente en la Ley, así como los principios de la búsqueda de la competitividad, la búsqueda de la equidad y la búsqueda del bienestar. Se prescinde del principio de la cohesión e identidad social de sus pobladores. Asimismo, a diferencia de las menciones en del PEDRT, estas tres no contemplan específicamente lo de la sostenibilidad o la cuestión del medio o entorno natural.

Debido a que la revisión de los documentos de los instrumentos de Política a través de Atlas-Ti arrojan pocos resultados mediante el sistema de búsqueda y localización del uso de la definición de DRT, se hizo necesario efectuar un análisis transversal en los documentos de cómo las materias y los principios de dicha definición se fueron operacionalizando en estos dos documentos de Política.

En primera instancia, cabe indicar que las materias económica, social, cultural e institucional fueron integradas a la PEDRT 2015-2030 mediante lo que sus autores denominan un abordaje teórico-metodológico de diagnóstico de desarrollo territorial, el cual se fundamentó en tres conceptos operativos. Uno de estos fue el de multidimensionalidad, el cual “se basa en el carácter complejo para la definición del desarrollo alcanzado por los territorios y que supone considerar distintas dimensiones, como: a) social, b) económica, c) político-institucional, d) ambiental, y e) cultural” (SEPSA, 2015, p. 15). Los otros dos conceptos operativos son multiescalaridad y diferencialidad. De este modo, la materia económica pasó a ser la dimensión económica; la social, a la dimensión social; la materia institucional, a ser la dimensión político-institucional; la materia cultural, a la dimensión cultural, al tiempo que se incorporaba una dimensión ambiental que no tenía referente en la definición manifiesta en la Ley (Figura 1). Las razones de esta

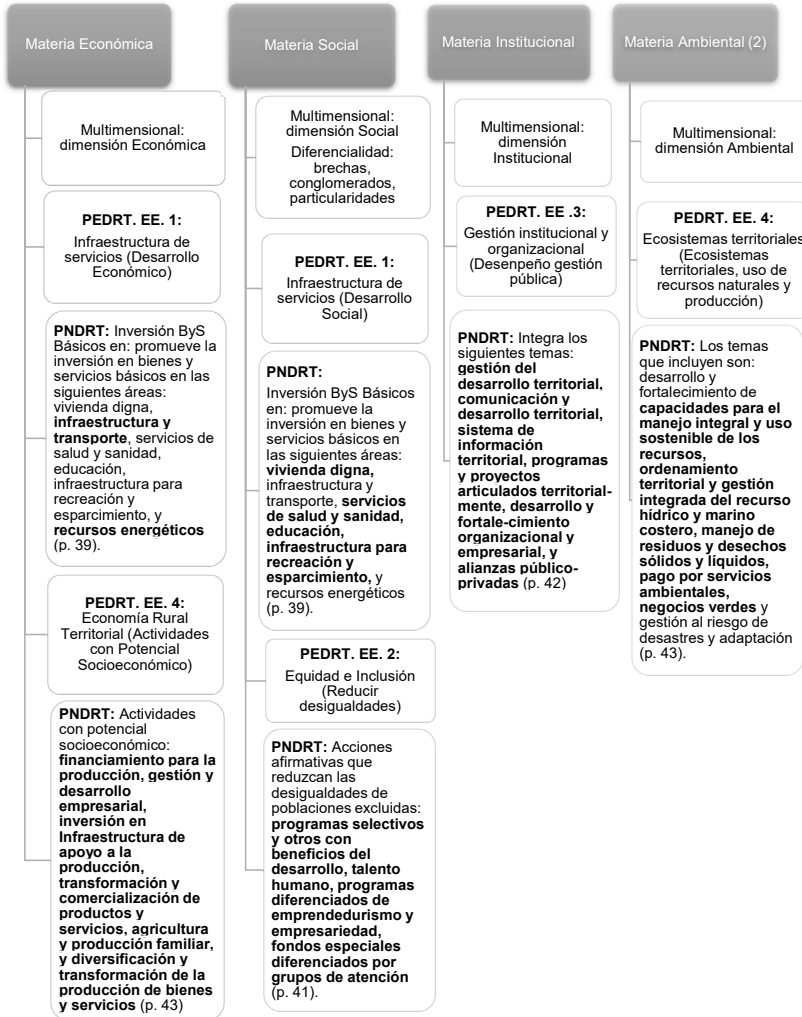
adición responden a la relevancia ya apuntada que los autores del PEDRT otorgan al DRS y la necesidad de contemplar, aunque sea de manera acotada, la cuestión ambiental.

Para las dimensiones social, político-institucional y ambiental, con la excepción de la cultural, que será subsumido por la social, fue establecido un Eje Estratégico (EE) de acción integrada de la PEDRT; mientras, en el caso de la materia Económica, se establecieron dos. La PEDRT omite qué se entiende por estos EE; empero, una lectura de los cuadros matriciales asociados a estos (SEPSA, 2015) permite entrever que son articulaciones de áreas temáticas y acciones deseables asociadas a estas áreas como resultado del diagnóstico previo de los territorios rurales, diagnóstico que se añade en como parte del instrumento de política mismo (sección III). Como resulta factible observar en el Figura 1, los EE llevan una serie de etiquetas: Infraestructura de Servicios, Economía Rural, Equidad e Inclusión, Gestión Institucional y Organizacional y Ecosistemas Territoriales. Dichas etiquetas han sido utilizadas por el Inder en documentos de difusión (por ejemplo: Inder, 2016) y luego fueron reproducidas en el PNDRT.

En la PEDRT bajo los EE.1 y EE.4 se mantienen elementos de los Objetivos del Desarrollo de la Ley que en la Política reciben designaciones tales como (i) Infraestructura de servicios, (ii) Economía Rural, Equidad e Inclusión, Gestión Institucional y Organizacional y Ecosistemas Territoriales, (iii) Servicios de apoyo a la actividad agropecuaria y no agropecuaria, (iv) Diversificación y transformación de la producción de bienes y servicios, (v) Financiamiento para la producción y (vi) Gestión y desarrollo empresarial. Igualmente, se incorporan nuevos elementos tales como: Agricultura y producción familiar, así como Recursos energéticos. Si bien es cierto no se clarifica este último, pareciera ser la disposición de electricidad y combustibles tanto para fines domésticos como productivos.

En el caso del EE.1 se conservan también elementos relacionados con los Objetivos con matices sociales de la Ley, específicamente: (i) Servicios de salud y sanidad, así como (ii) Educación y Vivienda digna. Sin embargo, en el EE.2 se mencionan componentes propuestos ahora con una jerga más empresarial tales como: (i) Programas selectivos y otros con beneficios del desarrollo, (ii) Desarrollo del talento humano, (iii) Programas diferenciados de emprendedurismo y empresarialidad y (iv) Fondos especiales diferenciados por grupos de atención. Llama la atención que aquí se incorpore

Figura 1. Operacionalización de las materias presentes en la definición explícita de Desarrollo Rural Territorial en la PEDRT 2015-2030.



Fuente: Elaboración propia con base en documentos de Política y organización de información en unidad hermenéutica.

Notas. Atendiendo las nociones de Abordaje metodológico y Ejes Estratégicos; así como en el PNDR 2017-2022, atendiendo las Actividades y Acciones citadas para cada uno de los Ejes de la Política. (1).

- (1) El resaltado en los fragmentos citados de los instrumentos de política es propio y pretende marcar la evolución de los contenidos de los componentes de cada una de las preguntas.
- (2) La materia ambiental no forma parte de la definición explícita de DRT presente en la Ley.



un elemento denominado “Identidad, gestión y promoción cultural”, el cual pareciera tratar de recobrar algunas motivaciones de la incorporación de la materia cultural en la Ley. Sin embargo, la materia cultural prácticamente ha desaparecido a esta altura de la política pública.

Ahora, el EE.3 es el que guarda mayor relación con la materia Institucional de los Objetivos del Desarrollo de la Ley, reafirmando la relevancia de elementos como: (i) la Gestión del desarrollo Territorial, (ii) la Comunicación y desarrollo territorial, (iii) la necesidad de un Sistema de información territorial y (iv) la relevancia de desarrollar Programas y proyectos articulados territorialmente. Aquí también se incorporan elementos novedosos con un enfoque igualmente empresarial, propiamente: el Desarrollo y fortalecimiento organizacional y empresarial, así como el establecimiento de Alianzas público-privadas.

Por su parte, el EE.4 es una incorporación novedosa de la PEDRT sin precedentes manifiestos en el Artículo 5 de la Ley, aunque debe hacerse la salvedad de que, en ella, específicamente en el Artículo 3, se hace mención de la Sostenibilidad y su relevancia para el DRT (artículos 3 y 4). Este precedente pareciera ser el fundamento que da cabida parcialmente a los temas de este EE, los cuales abarcan: (i) Desarrollo y fortalecimiento de capacidades para el manejo integral y uso sostenible de los recursos, (ii) Ordenamiento territorial y gestión integrada del recurso hídrico y marino costero, (iii) Manejo de residuos y desechos sólidos y líquidos, (iv) Pago por servicios ambientales, (v) Negocios verdes y (vi) Gestión al riesgo de desastres y adaptación. Como resulta factible observar, la aproximación a la noción de “ecosistemas territoriales” y gestión de los recursos es todavía predominantemente productiva y se fundamenta en la noción de complejidad de manejo de los recursos naturales -no integralmente en la de sostenibilidad del territorio-. Temas como la conservación y preservación de los ecosistemas, la interface ambiente-salud humana, el componente ambiental en el paisaje rural y la reducción de formas de degradación ambiental están prácticamente invisibilizados.

En segunda instancia, se debe mencionar que los principios (competitividad, equidad...) que rigen la definición de DRT no han sido abordados en PEDRT, sino lo harán a la luz de lo que en el Plan se denominan “Objetivos Específicos asociados a cada EE”, sobre lo cual se volverá adelante.

Obligatoriamente, el PEDRT mantiene una conexión directa con la PNDRT por medio de los EE ya mencionados, los cuales se mantienen con gran similitud o reinterpretan según el caso (Figura 1). Cabe subrayar que, en el marco del PEDRT, a pesar de las menciones arriba efectuadas, el DRT es entendido como una rResultante de actividades y acciones; es decir, no expresamente como un proceso. A lo anterior se incorpora un enfoque adicional denominado de “Priorización de atención”, que viene a influir en la reinterpretación de EE específicos. En la parte inferior de la Figura 1 resulta factible observar la operacionalización efectuada en el marco del PEDRT (Inder, 2017, pp. 39-44) de los EE mediante un listado de elementos ilustrativos de cada uno, los cuales fueron escogidos por los autores de la Política para esclarecer el horizonte de cada EE en un plano más práctico y entendible para la población destinataria.

Mientras el EE.1 prácticamente se mantiene igual a lo expresado en la Política, propiciando Bienes y Servicios Básicos tanto en materia Económica como Social bajo la noción de Inversión (nótese la jerga empresarial), el EE.2 sufre una reinterpretación. En primer lugar, el Plan busca la equidad e inclusión de la población dando énfasis a lo que denomina grupos de atención prioritaria, a saber: “mujeres, jóvenes, adultos mayores, migrantes, indígenas y personas con discapacidad” (Inder, 2017, p. 41). Se apuesta así por estos grupos mediante programas y fondos orientados a cerrar brechas, a nivelar las condiciones con aquellas personas que les va mejor en el territorio (aquí hay un vínculo con la PNDRT en lo concerniente al concepto de diferencialidad). Estas últimas son aquellas que muestran una condición socioeconómica y de desarrollo humano más similares a la de poblaciones urbanas tipo clase media costarricense. En segundo lugar, busca contribuir a la materia económico-productiva con base en la promoción y fortalecimiento del “talento humano” y con echar a andar el emprendedurismo y la empresariedad. Se presenta aquí una relación dual entre estas dos variables, cuya organicidad no es explicada en este documento de política, ni en el plan mismo.

El EE.3, por su parte, mantiene en el PNDRT, en gran parte, las características y alcances asignados en la PEDRT. Se añade la expectativa del desarrollo y fortalecimiento organizacional y empresarial en los territorios y el establecimiento de alianzas público-privadas, aspectos que igualmente vendrían a contribuir con los objetivos en materia económico-productiva. Algo muy similar ocurre con el EE.4, en donde se ofrece un enfoque más

genérico relacionado al uso de los recursos naturales, evitando su sobre-explotación y dejando de lado el acento del PEDRT en el uso y gestión del recurso hídrico que aparecía en este documento de manera esporádica.

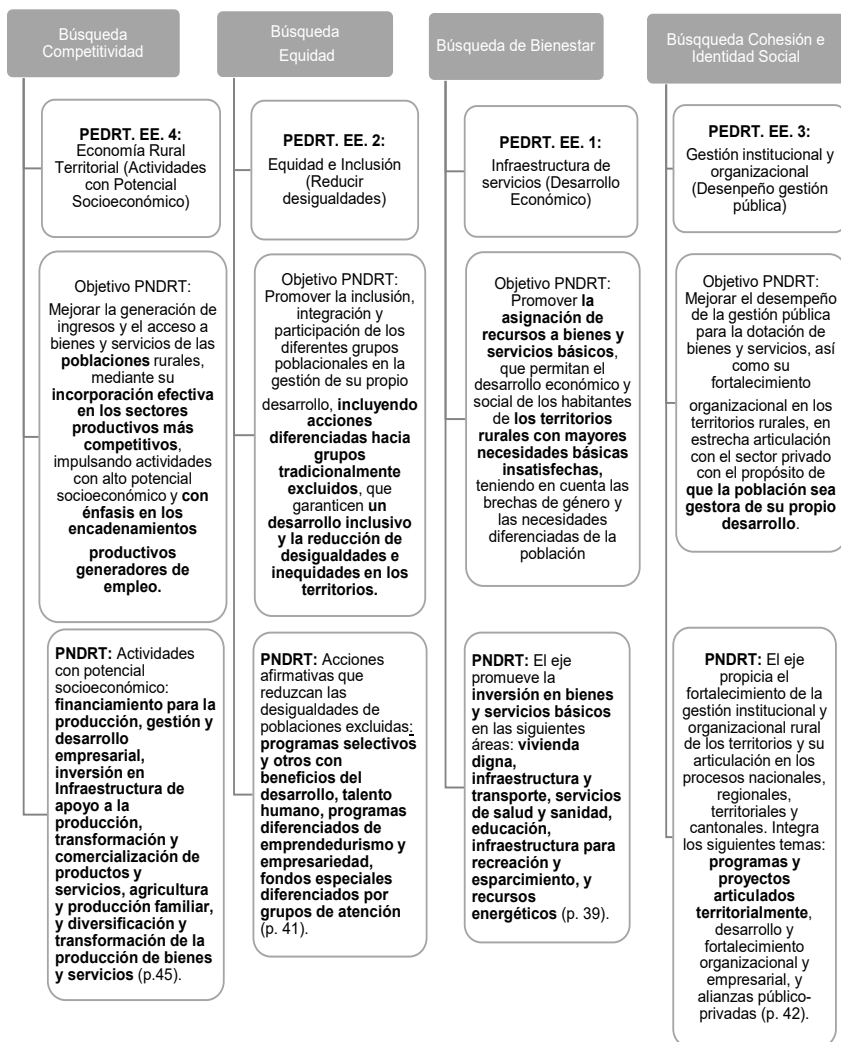
Por otra parte, como ya se ha señalado, los principios que rigen la definición de DRT en la Ley No. 9036 (competitividad, equidad, bienestar, cohesión e identidad social) no han sido abordados directamente en la PEDRT, sino a partir de objetivos específicos planteados en el PNDRT 2017-2022, asociados de manera implícita a los EE 1, 2 y 4 de la Política. Como se puede observar en la Figura 2, estos objetivos conectan con las actividades y acciones del plan arriba mencionadas. No obstante, el principio de la búsqueda de la cohesión y la identidad social casi ha desaparecido, manteniéndose en términos de un objetivo poco conciso: que “la población sea gestora de su propio desarrollo”; se asume que en el plan podría contribuir al mantenimiento y reproducción de la identidad social más no así a la generación de cohesión social.

De igual modo, se prescinde por completo de las actividades y acciones (Figura 2); en lo correspondiente a la cohesión social, aunque resulta presumible que esta se podría generar como un producto de una combinación virtuosa, especialmente a partir de fondos especiales, infraestructura y transporte, infraestructura para relación y proyectos articulados territorialmente. Sin embargo, esta afirmación resulta discutible por cuanto el plan omite el tema.

Lo anterior posibilita entrever que la definición de DRT explicitada en la Ley ha sido interpretada, operacionalizada y reelaborada en los dos instrumentos de política y la declaración de interés ya citada. Después, cabe preguntarse qué se entiende por DRT en la coyuntura actual (2019-) de implementación de la PEDRT y el PNDRT, cuestión que es abordada en la próxima sección.



Figura 2. Operacionalización de los principios presentes en la definición explícita de Desarrollo Rural Territorial en la PEDRT 2015-2030.



Fuente: Elaboración propia con base en documentos de Política y organización de información en unidad hermenéutica.

Notas. Atendiendo los Ejes Estratégicos, así como los objetivos operativos citados en el PNDR 2017-2022 y las Actividades y Acciones citadas para cada uno de los Ejes de la Política.

(1) El resaltado en los fragmentos citados de los Instrumentos de Política es propio y pretende marcar la evolución de los contenidos de los componentes de cada una de las preguntas.



Discusión

A pesar de que los proponentes de la definición explícita de DRT presente en la Ley No. 9036 aspiraban a un balance entre las materias económica, social, cultural e institucional desde su propia operacionalización e interacción, con lo que se denominó en este marco jurídico los Objetivos del Desarrollo, ya esta se basaba fundamentalmente en una relación e interacción entre lo económico contextualizado a lo productivo y lo social circunscrito a la satisfacción de necesidades básicas y creación de oportunidades (en su mayoría productivas y generadoras de ingreso), contemplando lo institucional como un factor potenciador de esta relación.

La operacionalización de esta definición de DRT en la PEDRT 2015-2030 y en el PNDRT 2017-2022 no presenta un cambio sustancial; mantiene esta relación e interacción fortaleciéndola y clarificando lo requerido para llevarla a la práctica al mismo tiempo que la materia de cultura desaparecía (o resultaba cobijada por lo social) y se incorporaba la dimensión ambiental entendida como gestión sostenible de los recursos naturales. Esta tendencia se reafirma igualmente en cómo la PEDRT y el PNDRT traducen los principios de competitividad, equidad y bienestar en elementos que abarcan los Ejes Estratégicos, los cuales conforman una especie de correa de transmisión entre ambos instrumentos de Política. A pesar de ello, en este tránsito se omite cómo surgirán las sinergias y articulaciones virtuosas entre lo económico-productivo y lo social-generador de oportunidades. Si se adiciona lo ambiental, tampoco está claro cómo se solventarán los denominados *trade-offs* del desarrollo rural y cuál será la prioridad en la asignación de recursos públicos.

También, se debe mencionar el hecho de que aspiraciones de los Objetivos del Desarrollo de la Ley, en parte, se han ido dejando atrás. En materia económica, se ha restado relevancia a la contribución del sector rural, al autoabastecimiento alimentario del país, al establecimiento de zonas de reserva agropecuaria y al fortalecimiento de la agroindustria para el consumo interno. Pareciera que la pretensión de una seguridad alimentaria se fue diluyendo en la operacionalización de los instrumentos y política. Igualmente, en materia social se ha vuelto menos visible el tema de la distribución racional del recurso tierra y aspectos relacionados a la propiedad y el acceso, los cuales constituían aspiraciones de la Ley No. 9036 basadas en la tradición institucional del ITCO-IDA. Esto puede deberse a la



reivindicación institucional de que el Inder no solo se debía dedicar al tema de tierras, sino al desarrollo integral de los territorios rurales (Expediente Legislativo No. 18.957).

Por otra parte, sí existe una diferencia de aproximación entre la definición explícita de DRT presente en la Ley y la definición resultado de la operacionalización. Mientras la primera enfatiza el proceso, el cual se concibe como autónomo y participativo, la segunda tiene un mayor acento en las acciones y las actividades que depararán un nuevo estado de situación; una suerte de horizonte de desarrollo en los territorios rurales costarricenses. Estas acciones y actividades poseen aun la participación como eje transversal, pero su prioridad pasa por garantizar este nuevo estado de situación deseado. La construcción en el PNDRT obedece, así, más a un principio de gestión y uso del gasto público por resultados que un principio de autoderminación (que conduzca necesariamente a la nivelación de las condiciones de las poblaciones rurales).

Como se mencionó al principio de este artículo, en la Ley aparece una robusta definición de DRT. A partir del PEDRT y PNDRT dicha definición, al menos en los documentos de política, se ha ampliado y reinterpretado manteniendo a los territorios rurales como espacios de acción. Dentro de su complejidad, esta reconstrucción conceptual apunta a un crecimiento económico más compartido por los actores sociales y económicos emplazados en esos territorios, a posibilitar servicios públicos más similares a los existentes en las áreas urbanas (educación, salud, protección ante la adversidad e infraestructura pública adecuada: agua potable-electricidad-caminos), lo cual se combine de manera virtuosa para proveer de oportunidades tanto individuales como grupales para las poblaciones rurales, especialmente aquellas que se han dejado atrás o han sido invisibilizadas en la dinámica de desarrollo rural precedente.

En esta perspectiva, la competitividad, la innovación y la inclusión de la diversidad de actores económicos en los procesos productivos constituyen cadenas de transmisión que son aceitadas por instituciones públicas activas, colaborativas, con capacidad de resolución y que toman en cuenta las demandas y necesidades de todas las poblaciones. Subyace aquí el anhelo de una organización política y una organización económica que proporcione lo elemental que las poblaciones rurales necesitan, pero que también anticipen los riesgos económicos, sociales, ambientales

y climáticos. Esto supone, por consiguiente, la capacidad de gobernar de manera eficaz, con capacidad de adaptación y con rendición de cuentas tanto por parte de las instituciones del gobierno central como del gobierno descentralizado, especialmente los gobiernos locales que, jurídicamente, en el ordenamiento nacional, han asumido funciones residuales.

Por último, esta tríada de competitividad, innovación e inclusión deberá operar según especialmente el PNDRT, considerando los impactos de las actividades productiva y de consumo en los ecosistemas y recursos; de este modo, se garantiza su uso sostenible y se evita un nivel de sobreexplotación que limite su disfrute por parte de las futuras generaciones que habitarán los territorios rurales.

Dar cuenta de este tipo de desarrollo escapa al perfil institucional asignado en el pasado al ITCO y el IDA; empero, cabe preguntarse si el Inder con las prerrogativas, competencias y responsabilidades asignadas por la Ley No. 9036 misma podrá responder acorde a los nuevos tiempos. Igualmente, un aspecto que genera incertidumbre respecto a la implementación de la PEDRT y el PNDRT, debido a su omisión en los documentos, es cómo se lidiará con las variables de clientelismo y corrupción presentes en los territorios rurales; variables que responden a una tradición de ejercicio del poder en el ámbito rural y de la cultura política costarricenses. Por último, un tema no abarcado en los documentos de política son las interacciones entre lo urbano y lo rural y como estas posibilitarán, en algunos casos, y, en otros, limitarán alcanzar el estado de situación arriba mencionado.

Referencias

Asamblea Legislativa, República de Costa Rica. (2012). *Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural. N° 9036 del 11 de mayo del 2012*. San José, Costa Rica: La Gaceta.



- Consejo Agropecuario Centroamericano. (2007). *Política Agrícola Centroamericana 2008-2017: una Agricultura Competitiva e Integrada para un Mundo Global*. San José, Costa Rica: CAC y SICA.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola & Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2015a). *Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: Costa Rica*. Panamá: ICEFI.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola & Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2015b). *Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: Panamá*. Panamá: ICEFI.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola & Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2016a). *Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: El Salvador*. Panamá: ICEFI.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola & Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2016b). *Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: Honduras*. Panamá: ICEFI.
- Green, G., & Zinda, J. (2013). Rural Development Theory. En *Handbook of Rural Development* (Green, G. P. ed.). Massachusetts, EUA: Edward Elgar.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2010). *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030*. San José, Costa Rica: Autor.
- Instituto de Desarrollo Rural. (2016). *Conversemos acerca de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030*. San José, Costa Rica: Autor.
- Instituto de Desarrollo Rural. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022*. San José, Costa Rica: Autor.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, Costa Rica: Autor.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2010). *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030: ECADERT, SICA*. San José, Costa Rica: Autor.

McAreavey, R. (2009). *Rural development theory and practice*. New York, USA: Routledge.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003). *Foro sobre Desarrollo Humano. Nueva ruralidad y desarrollo humano*. Santo Domingo, República Dominicana: Autor.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011a). *Chile Rural. Un desafío para el desarrollo humano*. Santiago, Chile: Autor.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011b). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, Colombia: Autor.

Schejtman, A., & Berdegú, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2015). *Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PE-DRT) 2015-2030*. San José, Costa Rica: Autor.

Singh, K. (2009). *Rural Development. Principles, Policies and Management*. New Delhi: SAGE.

Summer, A., & Tribe, M. (2008). *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*. London, England: Sage.

