

EUTOPÍA-18

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 18 - diciembre 2020

Repensando el Desarrollo Territorial en épocas de Crisis



EUTOPIA-18

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 18 - diciembre 2020



FLACSO
ECUADOR



Número 18, diciembre 2020

Quito, Ecuador

ISSN: 1390 5708

E-ISSN: 2602-8239

EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial es una publicación académica de FLACSO Ecuador que busca difundir, tanto a investigadores como a policy makers, nuevas reflexiones sobre el territorio, el desarrollo y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. La revista se publica semestralmente en los meses de junio y diciembre.

Editor en jefe: Luciano Martínez Valle (FLACSO Ecuador)

Editores adjuntos: Gabriela Chauvin (FLACSO Ecuador),
Diego Martínez Godoy (USFQ Ecuador)

Comité editorial

Alessandro Bonanno, Texas State University, Estados Unidos

Cristina Cielo, FLACSO Ecuador

Fernando Guerrero Cazar, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

Francisco Rhon Dávila, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Ecuador

Marcos Aurelio Saquet, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Comité asesor internacional

André Torre, AgroParisTech, Université Paris-Saclay, Francia

Giancarlo Canzanelli, Articulación de Redes Territoriales (ART Internacional)

y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bélgica

Hubert Carton de Grammont, Universidad Nacional Autónoma de México

Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia

Clara Craviotti, FLACSO Argentina

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España

Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil

Bert Helmsing, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos

Cristobal Kay, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos

Liisa North, York University, Canadá

Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá

Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO Costa Rica

Denis Requier-Desjardin, Institut d'Études Politiques,

Université de Toulouse, Francia

Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Portada: montaje con imagen de fondo de Michal Jarmoluk / Pixabay

Diseño gráfico: Unidad de Diseño FLACSO Ecuador

Eutopia hace parte de los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
DOAJ, Directory of Open Access Journals
LATINDEX 2.0, Catálogo. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal-México

DIALNET

EBSCOhost, Online Research Databases

ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences

CITE Factor, Academic Scientific Journals

LATIN REV, Red Latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades

FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO Ecuador

JournalTOCS. Base de datos

INFOBASE INDEX

MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos

LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos

ASI, Advanced Sciences Index

Los artículos que se publican en *Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Código postal: 170518

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 (ext. 2717)

www.flacso.org.ec

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

Información o solicitud de canje

eutopia@flacso.edu.ec

Índice

Presentación 5-7

TEMA CENTRAL

1. Políticas públicas de desarrollo territorial rural: instrumentos para enfrentar la crisis. 11-28
João Torrens

2. Producción, abastecimiento y consumo de alimentos en pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar en la territorialidad urbano-rural Argentina. 29-48
Marcos Andrés Urcola y María Elena Nogueira

3. Narrativas de territorialización en las políticas públicas en Costa Rica y sus efectos en una comunidad indígena. 49-69
Luis M. Barboza-Arias, Karen Chacón-Araya y Daniel Alpízar-Rojas

4. Gobernanza territorial y conflictos de uso por la extracción de recursos marinos en áreas de pesca responsable: caso Paquera-Tambor, Costa Rica. 71-94
Isabel Calvo González, Oscar Juárez Matute y Laura Vargas León

5. El cooperativismo agrícola en el contexto de globalización. Un estudio exploratorio en el sur de Francia. 95-116
Maricel Lorena Massera, Esteban Cuatrín Sperati y María Valentina Locher

CONTRAPUNTO

6. Traspaso trunco: la continuidad de los productores lecheros familiares en cuestión. 119-136
Clara Craviotti y Patricio Vertiz

ESTUDIO DE CASO

7. Transformaciones de los patrones de la vivienda rural y su impacto en el territorio. El caso de Ambato, Ecuador 139-154
María Susana Grijalva, María Soledad Salazar y Diego Martínez Godoy

8. Agroecología y desarrollo rural: análisis de la trayectoria del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, 1998-2019 155-174
María José Iemarnó, María Mercedes Pereda,
Fernando Fleita y Carolina Almada

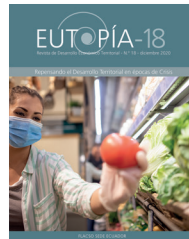
RESEÑA

9. Ciudades intermedias y desarrollo territorial 177-180
GABRIEL TENESACA

POLÍTICA EDITORIAL. 181-184



Tema central



Narrativas de territorialización en las políticas públicas en Costa Rica y sus efectos en una comunidad indígena

Narratives of territorialization of public policies in Costa Rica and its effects on an indigenous community

Luis M. Barboza-Arias*, Karen Chacón-Araya** y Daniel Alpízar-Rojas***

Recibido: 30/08/2020 • Aceptado: 05/11/2020

Publicado: 16/12/2020

Resumen


La evolución de las políticas públicas de territorialización en Costa Rica está influenciada por los cambios recientes en las dinámicas socioespaciales, como el rápido crecimiento urbano y la tecnificación de las actividades económicas rurales promovida en parte por la incorporación de las tecnologías de comunicación e infraestructura de servicios. Como resultado, los procesos de planificación y ordenamiento territorial del país se establecen a partir de una narrativa desarrollista y modernizadora, con implicaciones inmediatas en los espacios públicos de participación y de deliberación de los actores locales. El objetivo de este artículo es revisar los avances en cuanto a las políticas públicas de territorialización en Costa Rica, considerando de modo particular a aquellas con efectos en territorios rurales e indígenas. El caso de estudio en el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella es utilizado para introducir la reflexión sobre la manera en que políticas fuertemente institucionalistas pueden incidir en la configuración de los espacios de maniobra a nivel local y afectar los procesos de diálogo multisectorial. El método de investigación utilizado se basa en un abordaje analítico y reflexivo de la información secundaria recolectada. La metodología consistió en la consulta bibliográfica y la revisión no exhaustiva de los instrumentos de política pública en esta materia. Las experiencias analizadas permiten concluir que la implementación de un enfoque en exceso normativista puede generar prácticas contrarias a la territorialización efectiva de los instrumentos de política pública, y poner en riesgo los avances obtenidos en materia de bienestar humano y desarrollo sostenible


Palabras clave: desarrollo territorial; planificación urbana; política y gobierno; ruralidad.


Abstract

The evolution of public policies on territorialization in Costa Rica is influenced by recent changes in socio-spatial dynamics, such as rapid urban growth and the technification of rural economic activities. These transformations are promoted in part by the incorporation of communication technologies and service infrastructure. As a result, the country's territorial planning and management processes are based on a developmental and modernizing narrative, with immediate implications for public spaces for participation and deliberation by local stakeholders. The objective of this article is to review the progress made in Costa Rica's public policies on territorialization, with regard to those policies that affect rural and indigenous territories. The case study on the Talamanca Rural Territory - Valle La Estrella is used to introduce a reflection on how strongly institutionalist policies can influence the configuration of spaces for maneuver at the local level and affect the processes of multisectoral dialogue. The research method used is based on an analytical and reflective approach to the secondary information collected. The methodology consisted of bibliographic consultation and a non-exhaustive review of public policy instruments in this area. The experiences analyzed allow us to conclude that the implementation of an excessively normative approach can generate practices contrary to the effective territorialization of public policy instruments and put at risk the advances obtained in terms of human well-being and sustainable development.

Keywords: territorial development; urban planning; politics and government; rurality.

* Programa de Posgraduación en Desarrollo Rural. PGDR-UFRGS, Brasil.
lubasar@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-0765-730X>

** Programa Estado de la Nación. PEN-UNA, Costa Rica.
karen.chacon.araya@una.cr  <https://orcid.org/0000-0003-2394-420X>

*** Programa de Doctorado en Ciencia Agraria, Alimentaria y Agroambiental. PAGE-UNIPI, Italia.
dalpizarrojas@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-1432-5378>

Introducción

La territorialización se ha convertido en un tema prioritario para la agenda de desarrollo de Costa Rica y el diseño de políticas públicas en los últimos 15 años. En concordancia con su tradición pacifista, el desarrollo territorial es concebido como un pilar de la democracia y la paz social; así como un motor de activación para las economías locales y el fortalecimiento del tejido productivo y empresarial.

El tema principal de este artículo es la evolución reciente de las políticas públicas de territorialización en el país centroamericano, cuya caracterización y desafíos se consideran un tema de investigación relevante tanto para la esfera pública como para la discusión académica.

El objetivo del trabajo es revisar los avances en cuanto a las políticas públicas de territorialización en Costa Rica, considerando de modo particular a aquellas con efectos en territorios rurales e indígenas. Este análisis se realiza a partir de las áreas de intervención que resultan de prioridad para el Estado costarricense (desarrollo territorial rural, ordenamiento territorial y desarrollo regional).

Con la publicación de este estudio también se pretende contribuir a la reflexión sobre la relación entre territorio y desarrollo, y la importancia de garantizar la participación de los actores locales en la construcción de territorialidades que sean expresión viva de los espacios geográficos, la cultura y los modos de organización presentes en cada territorio.

El caso de estudio en el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella es utilizado para introducir la reflexión sobre la manera en que políticas fuertemente institucionalistas pueden incidir en la configuración de los espacios de maniobra a nivel local y afectar los procesos de diálogo multisectorial.

Este artículo se organiza en seis secciones. Además de esta introducción, en el acápite dos se hace referencia a las áreas de intervención y a los antecedentes de la territorialización en Costa Rica. En la sección tres se incorporan algunos elementos para problematizar la narrativa de progreso en las políticas de desarrollo territorial rural. En la sección cuatro se discuten las interfaces entre las políticas públicas y el desarrollo territorial rural, mediante un caso de estudio en el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella, habitado por población indígena. En el quinto apartado se aborda brevemente la gestión del ordenamiento territorial como instrumento de planificación del desarrollo territorial en los espacios urbanos. En el último acápite se presentan algunas conclusiones preliminares para continuar la reflexión e investigación futura en este tema.

Propuesta teórico-metodológica

En esta investigación se utiliza el enfoque de la sociología de la acción pública para el análisis de las políticas públicas, el cual es adaptado a partir de la propuesta metodológica establecida por Fontaine (2015).

El abordaje teórico-metodológico combina elementos de los métodos cualitativo, descriptivo y analítico; con el propósito de establecer un marco de referencia reflexivo que permite profundizar en la comprensión de las categorías de estudio de modo integral.

En este artículo se utiliza la definición clásica de política (*policy*) planteada por Hecló (1972), y en la cual se hace referencia a la política como un curso de acción o inacción. También se incorpora la concepción de Parsons (1995), autor que se refiere a la política como la expresión de una racionalidad. Con base en estos aportes, entendemos la política pública como el conjunto de narrativas y trayectorias que son resultado de una forma de pensar y organizar la gestión pública.

De acuerdo con Fontaine (2015), en el análisis del ciclo y el diseño de políticas públicas interesa caracterizar y definir el tipo de instrumentos utilizados por un Gobierno, ya que estos son definitorios de un estilo particular de “hacer” política. Si bien el objetivo del artículo no es establecer una tipología de los instrumentos de políticas para la territorialización, los aportes de Fontaine (2015) resultan útiles para orientar la lógica de análisis hacia la racionalidad implícita en la elaboración e implementación de instrumentos determinados.

Esta decisión tiene implicaciones directas en el tratamiento de la información secundaria recolectada, pues se busca dar una interpretación al discurso de los actores involucrados a partir de su propia lectura de los problemas, soluciones y resultados potenciales de acción/inacción.

Además, según lo planteado por McBeth et al. (2007), esta estrategia metodológica marca una distancia significativa de la explicación causal de los hechos. Lo que quiere decir que se establece como parte de un paradigma constructivista del análisis de políticas públicas, susceptible a la influencia de contextos, coyunturas y fenómenos contingentes.

A nivel de técnica e instrumentos, la construcción de este marco de referencia reflexivo utiliza la consulta bibliográfica y la revisión no exhaustiva de los instrumentos de política pública para identificar los momentos históricos en que se producen las continuidades y rupturas que dan contenido a las narrativas y trayectorias de cada política determinada.

En la tabla 1 se presenta de forma esquemática las categorías de análisis desarrolladas en este estudio:

De acuerdo con Fontaine (2015), en el análisis del ciclo y el diseño de políticas públicas interesa caracterizar y definir el tipo de instrumentos utilizados por un Gobierno, ya que estos son definitorios de un estilo particular de “hacer” política.



Tabla 1. Categorías de estudio para la revisión de las políticas de territorialización

| 1. Contexto | 2. Área de intervención | 3. Orientación de trayectorias | 4. Racionalidad del discurso político |
|-------------------|----------------------------------|--------------------------------|---|
| 1.1 Político | 2.1 Desarrollo regional | 3.1 Énfasis productivista | 4.1. Identificación de ganadores y perdedores |
| 1.2 Institucional | 2.2 Desarrollo territorial rural | 3.2 Énfasis desarrollista | 4.2 Construcción de costos y beneficios |
| 1.3 Sociocultural | 2.3 Ordenamiento territorial | 3.3 Énfasis intervencionista | |

Elaboración propia.

Ejes de intervención y antecedentes de la territorialización en Costa Rica

Las políticas públicas de territorialización en Costa Rica pueden ser clasificadas a partir de tres áreas de intervención que resultan de prioridad para el Estado costarricense. La primera de ellas corresponde al desarrollo territorial rural y el conjunto de políticas e instrumentos destinadas para este fin, y cuyo actor institucional más destacado es el Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

La segunda área de intervención corresponde al ordenamiento territorial y las políticas e instrumentos que son implementadas principalmente en los espacios urbanos. Un ejemplo de esta área de intervención es la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040), bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

Finalmente, la tercera área de intervención es el desarrollo regional. En este caso, el ente responsable de la ejecución es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), cuyo enfoque utiliza la variable territorial desde la perspectiva del desarrollo de las seis regiones socioeconómicas a que corresponde la división político-administrativa del país.¹

Si bien el enfoque de la territorialización ha comenzado a discutirse de manera más rigurosa, y el país está haciendo esfuerzos importantes para generar políticas en cada una de estas áreas de intervención, su aplicación para orientar la intervención pública sigue presentando una fuerte influencia de los abordajes institucionalistas. Un ejemplo de ello es que la definición de territorio propuesta para cada una de estas áreas varía significativamente, lo que en muchos casos genera el traslapes de los roles y funciones de las organizaciones públicas.

Kay (2009), plantea que una adecuada integración entre políticas y niveles de intervención puede mejorar la efectividad de los instrumentos de desarrollo dirigidos principalmente a las ciudades intermedias o los centros periurbanos, que pasan a ser el foco de interés de agendas institucionales recientes. No obstante, como señala el PEN (2017), en

¹ Estas regiones son: Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Definidas para fines de planificación nacional y de política económica, según el Decreto Ejecutivo 7944 del 26 de enero de 1978.

Costa Rica uno de los mayores desafíos, principalmente en materia ambiental, es la poca implementación de instrumentos de ordenamiento y planificación territorial articulados con dinámicas de desarrollo territorial más complejas o integrales. Esta situación se presenta tanto en la Gran Área Metropolitana, como en las llamadas ciudades intermedias, y en las zonas rurales y costeras.

Para el caso costarricense, ya el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010 (principal hoja de ruta de la Administración Arias Sánchez), reconocía las limitaciones presentadas por los esquemas de regionalización propuestos hasta esa fecha, y reorientaba la dimensión territorial de la acción pública hacia la articulación necesaria entre la política económica y la sostenibilidad ambiental (MIDEPLAN 2007).

La Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) dio continuidad a ese abordaje, al establecer el capítulo seis del Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora 2011-2014, para tratar de forma exclusiva los desafíos y principales propuestas en materia de ambiente y ordenamiento territorial (MIDEPLAN 2010).

Este período, que cubre aproximadamente ocho años, se caracteriza por incorporar la variable de la territorialización de forma tímida y con poco contenido programático. Es decir, prevalece una visión basada en la hegemonía del Estado para planificar los procesos de ordenamiento de los territorios y demarcar las trayectorias de desarrollo posibles.

En estos primeros abordajes, la territorialización es entendida como una etapa superior o más avanzada de los esquemas de regionalización. Además, se puede constatar una tendencia a la reproducción de dualismos que resultan de poco interés práctico para la implementación de políticas públicas. De este modo, la pobreza aparece como la otra cara de la falta de desarrollo productivo local. El reconocimiento cada vez mayor de la heterogeneidad territorial en el país suscita la misma atención que el establecimiento de mecanismos de inclusión social. Y, no menos significativo, la descentralización de la acción pública surge como una variante del fortalecimiento de las capacidades del Estado.

Con la llegada al poder del Partido Acción Ciudadana, en 2014, no solamente se rompe con el tradicional bipartidismo que gobernó el país durante las últimas décadas, sino también se produce un viraje en la lectura gubernamental de la dimensión territorial y su relación con las brechas en materia de desarrollo humano.

En esta nueva etapa, se percibe una mayor sensibilidad hacia la influencia de las diferencias por género, edad y raza en la desigualdad y pobreza en y entre las regiones y territorios rurales. Durante la Administración Solís Rivera (2014-2018) se logró articular un plan de desarrollo para cada una de las seis regiones que priorizaba, en la forma de programas y proyectos, un mayor compromiso con la equidad social y territorial. Además, en la elaboración de estos planes también fueron incluidas algunas metodologías participativas de consulta a los actores locales, lo que se consideró un elemento novedoso en esta clase de procesos.

Coincidiendo con el segundo mandato consecutivo del Partido Acción Ciudadana, la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) mantuvo vigentes esas preocupaciones, e

incorporó como parte de las acciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (2019-2022), una mayor problematización de temas como la pobreza multidimensional por región de planificación, el creciente desempleo, la desigualdad y la descarbonización de la economía.

No obstante, un elemento común en estas iniciativas propuestas por Gobiernos diferentes es que el objetivo de la coordinación intersectorial del Estado continúa estando en el centro de cualquier acción de planificación y de política territorializada; lo que dificulta

la identificación de mecanismos claros que otorguen una mayor autonomía a los actores locales en lo que concierne a la conducción de procesos de territorialización y la apropiación colectiva del espacio.

Las políticas de territorialización en Costa Rica recibieron un estímulo importante en 2006, cuando por medio de la Ley 9036 se llevó a cabo la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER).



El propósito principal de esta sección es poner en perspectiva el imaginario del desarrollo territorial rural que reproducen las políticas públicas y señalar algunas de sus implicaciones inmediatas en las dinámicas territoriales y los procesos de planificación del desarrollo. Las políticas de territorialización en Costa Rica recibieron un estímulo importante en 2006, cuando por medio de la Ley 9036 se llevó a cabo la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). A partir de entonces, ese organismo ha venido trabajando en el fortalecimiento de una agenda institucional de carácter público que tiene como objetivo principal el desarrollo de los territorios rurales, a través de alianzas estratégicas con otros actores públicos, del sector privado y de la sociedad civil.

Un aspecto relevante es que la Ley 9036 establece una diferenciación de los conceptos de desarrollo humano y de desarrollo rural territorial, en donde el primero está definido a partir de una concepción de fomento de las capacidades humanas y el desarrollo de libertades, con una marcada influencia del pensamiento de Amartya Sen (1998); mientras que el DTR se define a partir de la necesidad percibida de articular la multiplicidad de procesos y dimensiones que permitirían conseguir esas capacidades en un territorio determinado.

Esta diferenciación temprana, en la que se tiene, por un lado, un enfoque de desarrollo centrado en las perspectivas y aspiraciones de los actores locales, y, por otro, una noción orientada a incentivar dinámicas territoriales “normativistas”, influyó posteriormente en la elaboración de instrumentos de política pública.

Uno de los principales avances en materia de planificación territorial ha sido el establecimiento de los procesos de concertación con organizaciones de base, que llevó a la conformación de los 29 territorios rurales que existen en el país actualmente.

Las distintas iniciativas de desarrollo territorial rural que estaban en marcha fueron complementadas con la entrada en vigor de la Política Estatal de Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 (PEDRT) y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022. Ambos instrumentos de política proponen un enfoque normativo del desarrollo, por medio del cual la variable del territorio es entendida como un concepto multidimensional y complejo.

Con la incorporación de estos instrumentos, el país mantiene la tradición centralista en la planificación de los procesos de desarrollo en los territorios rurales, pese a los esfuerzos de descentralización mencionados. Si bien el discurso oficial sobre la relación entre territorio y desarrollo ha estado sujeto a revisión por parte del INDER, así como por la institucionalidad agropecuaria pública en su conjunto, ese esfuerzo todavía no se traduce en un cambio de dirección que resulte significativo para los actores locales; o, al menos, en muchos casos estos no lo perciben de esa manera.

En ese sentido, se continúa empleando un lenguaje convencional en la narrativa del desarrollo que en términos prácticos tiende a confundirse con los ideales de progreso (Thomas 2000). Un caso paradigmático que ejemplifica bien esta situación es la actual agenda de desarrollo territorial rural que implementa el INDER, la cual se ha enfocado principalmente, si bien no de forma exclusiva, en la realización de actividades relacionadas con la dotación de infraestructura, tecnologías y capital financiero para la modernización de las organizaciones productivas locales. Estas iniciativas se basan en un enfoque de fomento productivo que busca disminuir las brechas territoriales, pero sin considerar los factores estructurales que las provocan. Los temas como la distribución desigual de la renta o el desempleo que afecta en especial a localidades fronterizas y costeras no son debatidos con suficiente profundidad.

Por otra parte, si bien las Organizaciones de Gobierno han sido particularmente proactivas en la elaboración de diagnósticos que identifican las principales problemáticas y las demandas planteadas por los territorios rurales, su traducción en plataformas de acompañamiento territorializadas no parece ocurrir con el mismo ímpetu. En algunas de estas experiencias, la aplicación de metodologías participativas pasa a convertirse en un instrumento de validación de las visiones institucionales del desarrollo; lo que no deja espacio suficiente para la incorporación de las agendas complementarias que se construyen desde la base por las organizaciones locales.

Otro ejemplo del énfasis productivista de las políticas de desarrollo de los territorios rurales en el país es la gestión de los Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMA). Estos Centros son resultado de la operacionalización del Plan Nacional de Alimentos, que data de 2008, y se establecen como unidades de negocios en los territorios

rurales. No obstante, y pese a la insistencia en trascender la visión de lo rural más allá de lo exclusivamente agrícola; a través de su esquema de gestión los CEPROMA se han convertido en un mecanismo para diligenciar competencias agroempresariales a los actores locales, y por lo general, operan de la misma forma en todo el país.

De esta manera, asentamientos campesinos que fueron en su momento administrados por el IDA y localidades con población indígena o afrodescendiente se han visto condicionadas para reconfigurar su dinámica territorial en función de nuevas formas de organización social, principalmente cooperativas, cuya directriz es encargarse de la administración y gestión local de los CEPROMA. Además, el acceso de estas organizaciones a recursos financieros y otros servicios del Estado se condiciona a su capacidad de organización; lo cual supone el establecimiento de parámetros que coaccionan a los actores a modificar sus acciones colectivas tradicionales, y convertirse en agricultores empresarios y/o emprendedores.

La principal crítica que se realiza a este tipo de propuestas, con una marcada influencia de los esquemas clásicos de extensión rural, es la ausencia de una visión de desarrollo entendido como proyecto estratégico de transformación (Favareto y Berdegué 2019), que dé cuenta de la complejidad y multisectorialidad de los desafíos que enfrentan los territorios. Es decir, se carece de un abordaje territorial del desarrollo rural que ponga en perspectiva los principios operativos de la acción pública (Favareto y Berdegué 2018). Asimismo, los ejes programáticos que dan forma (y contenido) al modelo gerencial de los CEPROMA, aumentan el riesgo de homogeneizar a todos los actores sociales del medio rural y de visualizarlos como actores productivos orientados al mercado capitalista, cuando muchos nunca lo han sido y, en algunos casos, tampoco aspiran a serlo.

Como demuestran nuevos estudios (Valencia et al. 2019; Berdegué y Favareto 2019), en América Latina se está experimentando una nueva valorización del papel de los espacios urbanos y de sus relaciones e interdependencias con la ruralidad, así como de la influencia cada vez mayor de los actores que residen en el segmento más urbanizado de los territorios rurales.

El interés renovado en la modernización agrícola tiene una relación directa con los cambios recientes que están aconteciendo en los espacios urbanos. De acuerdo con Maria et al. (2018), Costa Rica tiene la mayor población urbana de la Región Centroamericana. Según ese estudio, el 75% de las personas en el país son habitantes urbanos, los cuales se concentran principalmente en el Valle Central.

Este incremento en la población urbana es en parte resultado de la migración interna, es decir, la movilización de personas del campo a la ciudad dentro del mismo territorio costarricense. A partir de los datos del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, es posible identificar que la Región Central del país, y en específico la GAM, continúa siendo el principal foco de atracción para las personas que se migran desde los territorios rurales. Para 2011, la tasa de inmigración interna de la Región Central se estimó en casi nueve por cada 1000 habitantes. También es posible realizar un perfil de esta población, que en su mayoría está conformada por personas jóvenes, entre los 18 y 35 años, económicamente

activas, que se desplazan en la búsqueda de mejores condiciones de vida, que les permitan acceder a mejores y más variadas opciones de estudio, empleo y disfrute de otros servicios sociales, como comercio y entretenimiento (Solís 2018).

No obstante, un segundo fenómeno que se presenta es el aumento del flujo urbano-urbano. De acuerdo con Barquero y Molina (2014), los flujos migratorios intra GAM están ligados a procesos de relocalización socioresidencial. Es decir, personas que migran desde las ciudades centrales más pobladas hacia las intermedias. Es el caso principalmente de la periferia noroeste, es decir, los cantones de Heredia que se consideran de reciente crecimiento industrial, dada la instalación de zonas francas y parques industriales en esa zona. De acuerdo con el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal (2016), al 2014, ocho de los nueve cantones que conforman la provincia de Heredia, se encontraban entre los 25 con mejor Índice de Desarrollo Humano Cantonal, y solamente Sarapiquí, un cantón rural ubicado fuera de la GAM, se encontraba por debajo del valor promedio (0,776), ubicándose en la posición 72.

Los desplazamientos hacen evidente la necesidad de adoptar iniciativas claras para atender las implicaciones de estos fenómenos sobre el ordenamiento territorial, principalmente en relación con la presión creciente sobre la infraestructura para la movilidad urbana o los potenciales riesgos ambientales; lo que puede ayudar a disminuir las externalidades negativas sobre el desarrollo económico y la competitividad.

Una última idea que permite ampliar el contexto es el interés renovado en la modernización agrícola. Estas tendencias de cambio en los espacios urbanos tienen efectos directos en la dinámica de uso del suelo, principalmente en las ciudades intermedias en donde la oferta de servicios, incluyendo el turismo, comienza a ser más alta. En consecuencia, cada vez existe menos cantidad de tierra dedicada a la agricultura. En segundo lugar, la migración rural, principalmente de jóvenes, plantea serios desafíos al relevo generacional en las actividades agroproductivas y agroindustriales. De ahí que la mecanización del campo se considere una respuesta lógica, que permita un incremento constante en los niveles de productividad con el propósito de garantizar la provisión y el abastecimiento de alimentos frescos a las áreas urbanas y las ciudades intermedias.

Políticas de territorialización y pueblos indígenas

Con el propósito de discutir las interfaces entre las políticas públicas y el desarrollo territorial rural, en esta sección se presenta como caso de estudio la experiencia de participación de los actores locales, mayoritariamente indígenas, en la conformación de procesos de desarrollo en el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella.

Este territorio comprende una extensión total de 4042,86 kilómetros cuadrados y se localiza en la provincia de Limón, en el extremo oriental del país. Como su nombre lo

indica, está compuesto por el cantón de Talamanca y el distrito de Valle La Estrella, que forma parte del cantón Central de Limón. Dentro del territorio se encuentran ubicadas seis reservas indígenas (Chirripó, Taynín, Telire, Talamanca Cabécar, Talamanca Bribrí y Kekoldi), que corresponden a un área de 2124,68 kilómetros cuadrados.

La presencia considerable de los pueblos Bribrís y Cábecares brinda a este territorio rural una particularidad que no se observa en la conformación de ningún otro territorio. En esta zona, además de la constitución del Consejo Territorial de Desarrollo Rural, se han

llevado a cabo una serie de iniciativas institucionales orientadas a promover el desarrollo productivo con base en la riqueza cultural y de recursos naturales.

Estas actividades, sin embargo, no han estado exentas de controversia y conflictos generados por diferencias en la interpretación de los problemas y oportunidades por parte de los actores. Si bien desde 1975, se tiene registro de la presencia institucional del INDER (conocido en esa época como el Instituto de Tierras y Colonización, ITCO) en territorio indígena, no es sino hasta recientemente que se han comenzado a implementar esfuerzos por recuperar estos espacios (Decreto 42250-MAG-MP).

La evidencia histórica confirma que los territorios indígenas no representan una prioridad en el diseño de la política pública de territorialización. Tres aspectos que ejemplifican esta situación son: la no aprobación del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo

de los Pueblos Indígenas (Expediente 14352), el enfoque en el modelo de gestión de los CEPROMA en estos territorios y las debilidades en materia de gestión institucional por parte del INDER.

Desde mediados de la década de 1990, se presentó un proyecto para reconocer la autonomía de estas poblaciones. No obstante, 20 años después, su aprobación sigue pendiente y la discusión política no ha dado paso a un diálogo articulado con las organizaciones indígenas de base (Schliemann 2012). Se desconocen las razones de fondo por las que no se ha avanzado en esta materia, lo cual tiene consecuencias no solo en la percepción política en torno a las luchas por la autodeterminación de los pueblos indígenas, sino también en relación con la gestión local del espacio y los usos del territorio.

Como se mencionó, la apertura de los CEPROMA en territorios rurales con población mayoritariamente indígena mantiene un enfoque productivista. Estos centros de procesamiento y mercadeo son la expresión de una racionalidad pública centrada en las preocupaciones socioeconómicas, cuyo interés prioritario es generar capacidades productivas en los

Si bien desde 1975, se tiene registro de la presencia institucional del INDER (conocido en esa época como el Instituto de Tierras y Colonización, ITCO) en territorio indígena, no es sino hasta recientemente que se han comenzado a implementar esfuerzos por recuperar estos espacios (Decreto 42250-MAG-MP).



pequeños productores, de cara a la inserción exitosa en segmentos de mercado. Esta forma de intervención, no obstante, dice poco sobre el desarrollo entendido desde la cosmovisión indígena y las culturas afrocaribeñas.

En el Territorio Rural Talamanca-Valle La Estrella, desde la época precolombina, se han asentado los pueblos Bribrís y Cabécares. En años recientes, la adjudicación del contrato de concesión a la cooperativa productora CoopeCacaoAfro, para administrar el CEPROMA Sixaola, dedicado a la producción de cacao, dejó en claro que los pequeños productores serían los principales beneficiarios de este proyecto. No obstante, lo problemático es el uso indistinto que se hace de esta categoría, sin considerar la influencia de las variables demográficas y culturales en la organización productiva.

El Territorio Rural Talamanca-Valle de la Estrella contiene más de mil hectáreas de cultivo de cacao. Las plantaciones de este producto en las reservas indígenas forman una parte indisoluble de la cultura y la cosmovisión de los pueblos Bribrís y Cabécares. Su relación afectiva y cosmológica, no obstante, está ausente de la lógica de gestión del CEPROMA. En el lenguaje institucionalista empleado, las palabras “empoderamiento” y “competitividad territorial” aparecen para legitimar un estilo de desarrollo basado en la modernización rural, que invisibiliza la construcción de saberes y prácticas territoriales desde las experiencias mismas de los actores asentados en esos territorios.

Si bien desde el INDER se han promovido diferentes metodologías para desarrollar estrategias participativas que fortalezcan la estructura de gobernanza promovida por los Consejos Territoriales, con el propósito de garantizar una gestión del conocimiento y de las capacidades humanas respetuosa de la tradición de estos pueblos; en la práctica institucional muchos de estos mecanismos funcionan como instrumentos de asimilación que reproducen esquemas de integración y asimilación. Dicho de otro modo, ninguno de estos esfuerzos institucionales cumple con el objetivo de otorgar mayor autonomía a la organización indígena y tampoco contribuyen con el fortalecimiento de los movimientos indígenas.

Las debilidades en materia de gestión institucional por parte del INDER han sido señaladas por la Contraloría General de la República en reiteradas ocasiones. En 2007, el informe sobre el cumplimiento y vigencia de las funciones asignadas al INDER, en ese entonces IDA, documentó evidencia importante sobre el incumplimiento de las funciones asignadas por ley en relación con las reservas indígenas. Los principales problemas incluían la falta de demarcación territorial y la conformación de límites, la cesión a los pueblos del territorio dentro de esos límites, terrenos en manos de personas no indígenas; así como falta de asignación de recursos y de dirigencias para resolver el problema presupuestario (Informe DFOE-ED-07-2007).

En 2016, en parte para atender estas problemáticas, fue creado el Plan de Recuperación de Territorios Indígenas (Plan RTI) en conjunto con otras instituciones del Gobierno Central como el Viceministerio de la Presidencia, el Ministerio de Justicia y Paz, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), así como representantes de los territorios

indígenas. El principal objetivo del plan es una evaluación técnica de la situación de los territorios indígenas y sus habitantes, con el fin de iniciar procesos de expropiación o indemnización según sea el caso.

Poniendo en evidencia que el Estado hasta esta fecha, no conoce la situación en los territorios indígenas; al 2020 se han puesto 176 mojones ubicados en territorio, 1206 levantamientos topográficos, 20 878 hectáreas medidas y se han hecho 193 expedientes en confección (Gobierno Costa Rica 2020). Estas medidas han ayudado a que no se invadan territorios indígenas y los terrenos se mantengan en manos de los propios indígenas.

En contraposición, dentro de los territorios indígenas como las encontradas en Talamanca, los habitantes no saben las medidas exactas de sus parcelas y utilizan referencias físicas o topográficas para delimitar sus terrenos, y ha funcionado así por varias centenas de años. Este plan de recuperación pone en evidencia el paradigma del desarrollo territorial desde dos perspectivas, uno centralista y el otro desde una cosmovisión indígena.

El Estado ha dado algunos pasos para incorporar los aspectos culturales, sociales y físicos en las políticas de desarrollo en territorios indígenas y ha apoyado la creación de instrumentos, poder atender las demandas de estas comunidades, pero solo de manera instrumental. Como ejemplo el Gobierno Central ha establecido la oficina de Consulta Indígena en 2017, para reconocer su opinión y tomarlos en cuenta en políticas de desarrollo. Esta oficina es un mecanismo que se encarga de consultar y establecer el dialogo entre las comunidades indígenas y el Gobierno Central, ya que el Estado tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas cuando se debe tomar una decisión legislativa o administrativa donde las comunidades se vean afectadas directamente.

Ejemplo de organizaciones de desarrollo se encuentran la Asociación de Desarrollo Indígena Bribri Talamanca (ADITIBRI), Asociación de Mujeres Mano de Tigre (Térraba), Asociación de Mujeres Huetares de Quitirrisí, Asociación para la Defensa de los Derechos Indígenas (ASODIN), Asociación Cultural Ngäbégue, Asociación de Awás en Talamanca entre varios otros comités, donde ejercen sus derechos y atienden sus propias demandas y propuestas. El gobierno ha querido homologar las Asociaciones de Desarrollo en territorios indígenas con directrices generales desde DINADECO y se muestra como un modelo caduco; hecho ignorado por las diferentes instancias y administraciones estatales que hacen caso omiso de la gobernabilidad de las comunidades indígenas (Gutiérrez Slon y Moya Aburto, 2018).

Como ejemplo concreto de gobernabilidad local se encuentra el comité de aguas de Yorkin de Talamanca. Dicho comité está conformado por vecinos de la comunidad con el propósito de amentar el número de usuarios de agua potable de 10 a 55 familias para el 2019. Como primer paso le solicitaron al Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA), ente encargado del Estado por velar por el acceso al agua, un aumento de capacidad de agua potable para consumo. El AyA les pidió a los solicitantes de la comunidad que debían poner medidores y utilizar cloro en el tanque de captación. Los habitantes

de Yorkin respondieron a la institución por medio del comité de aguas, que no quería cloro en el agua y se les dificultaba instalar medidores de agua por falta de infraestructura y electricidad. Por lo que el comité local, con apoyo de organizaciones no gubernamentales, lograron su objetivo en construir un nuevo acueducto con mayor capacidad. Este caso deja en evidencia la capacidad de auto-organización que tienen los actores locales, ante la poca flexibilidad que presentan las políticas públicas en relación con la forma de vida de los pueblos indígenas.

Lo que demuestran experiencias como las mencionadas para el caso del territorio rural Talamanca-Valle La Estrella, es que las dinámicas territoriales forman parte de una compleja de red de interacciones simbólicas y socio-afectivas; motivo por el cual no pueden ser objeto de estrategias de planificación lineales. La participación indígena en la conformación del Consejo Territorial y la gestión del CEPROMA Sixaola es un ejemplo claro de que la identidad territorial es un elemento sobre el cual se debe brindar mayor atención, no solamente en términos del proceso normativo, sino también por sus vínculos directos con el sentido de comunidad y de pertenencia a un lugar, que no siempre es coincidente con la visión occidental de espacio geográfico.

Las políticas de ordenamiento territorial y el desarrollo humano

El ordenamiento y la planificación territorial son un proceso clave para el desarrollo humano. Por un lado, garantiza una distribución acorde con la capacidad de uso del territorio. Por otro, contribuye a minimizar los impactos que su aprovechamiento puede generar, principalmente, en términos sociales, económicos y ambientales. Pese a lo anterior, en Costa Rica –como lo han documentado diversos estudios– los avances en este campo son lentos e insuficientes de cara a las presiones y conflictos que emergen entre distintos sectores por el uso de los recursos naturales y el territorio, y a la magnitud de las externalidades negativas que se han generado como resultado de décadas de inacción en esta materia. En este escenario, es fundamental impulsar un diálogo abierto, informado, transparente y participativo que posibilite la construcción de acuerdos sobre las prioridades país en este tema, así como los canales para su implementación.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) 2012-2040 y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 (PLANOT) incorporan una concepción del territorio en función del ordenamiento territorial de los espacios urbanos. El PLANOT establece tres ejes estructurales que incluyen la calidad del hábitat, la protección y el manejo ambiental, y la competitividad territorial. Además, se suman tres ejes complementarios de carácter operativo, que abarcan la construcción de capacidades técnicas y tecnológicas en esta materia, la implementación de instrumentos de gestión territorial, y la actualización y/o construcción de normativa (MIVAH 2013).

La ejecución de estos instrumentos de política, que se encuentra bajo la rectoría del MI-VAH, ha estado en los últimos años orientada al abordaje de la creciente vulnerabilidad que presentan los asentamientos urbanos, y en particular los asentamientos informales en la Gran Área Metropolitana (GAM), ante eventos asociados a la variabilidad y el cambio climáticos.

El PLANOT también operacionaliza el desarrollo territorial en su eje sobre calidad del hábitat, en donde se resalta el derecho de la población de participar, ser escuchado y que su opinión sea tomada en cuenta en los procesos de ordenamiento territorial. No obstante, el elemento participativo de la construcción de políticas ha pasado a convertirse en una categoría instrumental, y se limita principalmente a la gestión de riesgos ambientales urbanos, mediante consultas comunitarias para identificar el grado de conformidad de la población en relación con los criterios técnicos aplicados.

Un segundo tema que ayudó a reposicionar la agenda de ordenamiento territorial es la movilidad urbana; a través de iniciativas que incluyen la reforma del transporte público y la promoción del uso de las energías renovables. En esta línea, el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 es quizá la propuesta más ambiciosa por parte del Gobierno Central; que abarca además del transporte y las energías sostenibles, los temas de gestión de residuos y el cambio y uso del suelo (Gobierno de Costa Rica 2019).

En Costa Rica, desde la década de los sesenta, se emitieron normas y políticas tendientes a instaurar las reglas y procedimientos a seguir para el uso adecuado y sostenible de los recursos naturales y el territorio nacional. Entre 1968 y 2014 es posible identificar al menos una decena de instrumentos en esta dirección (cuadro 2). Sobresale la promulgación de la Ley de Planificación Urbana (4240) de 1968, entre otras cosas, por establecer la obligación de los gobiernos locales de preparar y aplicar el plan regulador cantonal (PRC).² Es decir, planificar y ordenar los distintos usos presentes y futuros de la tierra, así como el desarrollo de la infraestructura vial y los servicios públicos. A junio de 2019 solo 40 de las 82 municipalidades contaban con esta herramienta. De los cuales, 19 son parciales (Sánchez, 2019). Lo que significa que no cubre el área total del cantón. De acuerdo con los especialistas, una debilidad de esta ley es que no define los criterios para ordenar los usos rurales, agrícolas y pecuarios del territorio, así como su relación con las áreas de protección y conservación (Alfaro 2013).

Además, cabe mencionar dos decretos: el Plan Regional Desarrollo Urbano Gran Área Metropolitana (Decreto 13583-VAH-OFIPLAN) de 1982 y el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (decreto 31849-Minae-Salud-MOPT-MAG-MEIC) de 2004. El primero, por tratarse del instrumento que regula el desarrollo urbano del sistema de ciudades y centros de población de la Gran Área Metropolitana (GAM), zona que concentra más de la mitad de la población y de las actividades

2 El plan regulador cantonal es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas (Ley 4240).

Cuadro 2. Principales instrumentos para el ordenamiento territorial en Costa Rica, 1968-2014

| Año | Instrumento |
|------|--|
| 1968 | Ley de Planificación Urbana (n°4240) |
| 1982 | Plan Regional Desarrollo Urbano Gran Area Metropolitana (decreto 13583-VAH-OFIPLAN) |
| 1995 | Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554) |
| 1997 | Ley de la Zona Marítimo-Terrestre (n° 6043) |
| 2004 | Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (decreto 31849-Minae-Salud-MOPT-MAG-MEIC) |
| 2007 | Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental-Parte III (decreto 32967-Minae) |
| 2011 | Plan Nacional del Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora” |
| 2013 | Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 (decreto 37623-PLAN-Minae-Mivah) |
| 2013 | Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 |
| 2014 | Plan de la Gran Área Metropolitana 2013 (decreto 38145 PLAN-Minae-Mivah-MOPT-S-MAG) |
| 2014 | Reglamento para agilizar las acciones de revisión y aprobación de Planes Reguladores Locales y Costeros (38782-Minae-MAG-Mivah-Mideplan) |

Fuente: Elaboración propia.

económicas que se desarrollan en el país, pese a que solo representa cerca 4% del territorio nacional (PEN, 2015). Es importante mencionar que, con la oficialización del Plan de la Gran Área Metropolitana 2013 (decreto 38145 PLAN-Minae-Mivah-MOPT-S-MAG), se actualizó –después de varias décadas e infructuosas iniciativas–³ el Plan GAM de 1982.

El segundo decreto destaca por incorporar la variable ambiental en el proceso de planificación y ordenamiento territorial. Específicamente, se definen “los requisitos y procedimientos generales por los cuales se determinará la viabilidad (licencia) ambiental a las actividades, obras o proyectos nuevos, que, por ley o reglamento, se han determinado que pueden alterar o destruir elementos del ambiente o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos; así como, las medidas de prevención, mitigación y compensación, que dependiendo de su impacto en el ambiente, deben ser implementadas por el desarrollador” (artículo 1 del Decreto 13583-Mivah-OFIPLAN). En síntesis, se estipula la obligatoriedad de que los PRC cuenten con estudios de viabilidad ambiental e hidrogeológica como un requisito para su aprobación. Si bien lo anterior constituye un hecho positivo desde la perspectiva ambiental, en la práctica su implementación exhibe deficiencias, entre otras razones porque los entes responsables no siempre disponen de las capacidades técnicas, financieras y de recursos humanos para su ejecución (PEN 2015).

La lentitud en la construcción conceptual y normativa del ordenamiento territorial, pero principalmente en su implementación, a raíz de factores asociados al alto costo que

3 Se trata de la desestimación de dos proyectos que se desarrollaron con el objetivo de actualizar el Plan GAM 1982, pese al tiempo y los recursos invertidos, a saber: Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) y posteriormente del Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam), que se había planteado como alternativa al primero.

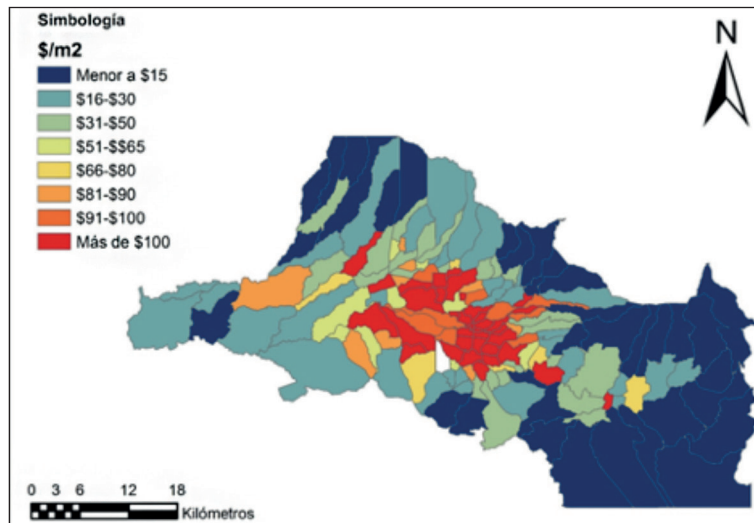
implica el desarrollo de algunas de las herramientas (por ejemplo, el PRC), la ausencia de lineamientos y una metodología homogénea para la adecuada integración de la variable ambiental (CGR 2017), así como el contraste entre los intereses de distintos grupos y la poca prioridad otorgada al tema, explican en parte los pocos avances en este campo pero fundamentalmente los impactos ambientales, sociales y económicos de las dinámicas de (no) ordenamiento territorial que prevalecen a nivel nacional.

Si bien el objetivo de este artículo no es realizar un análisis a profundidad de las consecuencias de este comportamiento, vale la pena hacer mención de algunas de las más relevantes en aras de llamar la atención sobre como el no cumplimiento de las políticas en este campo afecta el desarrollo humano del país.

El caso más crítico lo constituye la GAM, la cual entre 1980 y 2010 experimentó un acelerado proceso de crecimiento urbano que se caracteriza por ser disperso, poco denso, desconectado y con baja o nula planificación (PEN 2015). Esta situación ha desencadenado profundos cambios, principalmente en torno a los patrones de asentamiento y movilización de las personas. Así, por ejemplo, en las últimas tres décadas se registró el desplazamiento de los cascos centrales hacia la periferia como resultado de la expansión urbana y de los altos costos de la tierra (mapa 1). Lo anterior además de generar una mayor presión sobre el uso del suelo, induce a una segregación social y espacial cada vez más marcada que a su vez contribuye negativamente a los altos índices de desigualdad socioeconómica que se registran en el país.

Como consecuencia de lo anterior, aunque no exclusivamente, se modificaron de forma notable los patrones de transporte y movilización de la población. Mientras en 1990 el 75% de los viajes motorizados en la GAM se hicieron en autobús (para ir a sus centros

Mapa 1. Estimación de valor promedio del suelo en los distritos de la GAM (dólares de 2012 por metro cuadrado)



Fuente: Sánchez 2015.

de trabajo o estudio), se estima que en los últimos años este valor descendió a aproximadamente un 50%. Paralelamente, se experimentó un crecimiento significativo del parque automotor –fundamentalmente de los vehículos particulares y las motocicletas– que pasó de 297 658 vehículos en 1990, a 1 752 813 en 2019 (Sepse-Minae 2020). Lo que equivale a un crecimiento de casi seis veces. Las afectaciones de este comportamiento han sido ampliamente documentadas en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*. Entre las más significativas se cuentan los altos niveles de congestión vial, la contribución del sector transporte a las emisiones de gases efecto invernadero, los costos derivados del congestionamiento en la GAM (4,2% en 2019; Sánchez 2019), el consumo adicional de combustibles, los accidentes de tránsito y la contaminación del aire.

Los impactos negativos de la ausencia de planificación y ordenamiento territorial también se manifiestan en la gestión del riesgo de desastre. Por un lado, el vínculo entre estas dos áreas es reciente en la normativa nacional, y por otro, su implementación no solo depende de las capacidades de la institucionalidad pública responsable (CNE, Municipalidades, Comités Locales de Emergencia, entre otros), sino también de la voluntad política y los intereses de otros actores como el sector privado y la sociedad civil. Eventos como el Huracán Otto y la Tormenta Tropical Nate pusieron en evidencia la vulnerabilidad de territorios y grupos de población ante los desastres generados por fenómenos naturales. Además, generaron importantes pérdidas económicas: un 0,4% y un 1,3% del PIB de 2016 y 2017, respectivamente (Zárate 2018).

Las tendencias y afectaciones descritas para la GAM también se presentan en otras zonas a nivel nacional, como las denominadas “ciudades intermedias”, es decir, aquellos centros de población que funcionan como canales para el desarrollo de las actividades económicas y sociales de sus regiones. Ese rol es el que las diferencia, más allá del tamaño de su territorio o de su población (Llop y Bellet 2000). En Costa Rica, existen al menos siete que se localizan fuera de la GAM: Turrialba, Guápiles, San Isidro del General, Ciudad Quesada, Liberia, Puntarenas y Limón (Sánchez 2017). También las zonas marino-costeras exhiben importantes rezagos en este tema, por su alta complejidad, la multiplicidad de actores, las situaciones ilegítimas y anárquicas que se reportan en torno a su uso y ocupación, así como el poco control y la alta descoordinación entre los entes involucrados (PEN 2013).

Conclusiones

La territorialización de políticas públicas en Costa Rica se puede agrupar en tres líneas de intervención planificada: el desarrollo de los territorios rurales, el ordenamiento territorial urbano y el desarrollo regional. Los antecedentes y la problematización en torno a cómo se concibe la variable territorial en cada una de estas concepciones fue útil para contextualizar

la evolución reciente de las políticas públicas y sus efectos en la territorialización de las políticas públicas y, por ende, en la promoción de intervenciones al desarrollo en el país.

Una lectura más atenta a los resultados obtenidos a partir de la implementación de instrumentos de política, como Política Estatal de Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 (PEDRT) y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022, advierte de su abordaje convencional.

Pese a que la delimitación de los territorios rurales se establece como un ejercicio oportuno y orientado a la descentralización, la labor de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), conformados en cada uno de los 29 territorios, sigue estando fuertemente determinada por los vaivenes políticos y la agenda de interés establecida por el Gobierno Central. Estos entes son los encargados de coordinar, gestionar y promover las acciones y procesos de desarrollo a nivel local, en interacción activa con las fuerzas vivas del territorio. Sin embargo, su presencia en algunos de los territorios a veces resulta opacada por la ausencia de las estrategias de divulgación que garanticen no solamente las convocatorias, sino también la participación efectiva de los actores locales.

La experiencia de la participación indígena en el proceso de conformación de un territorio rural INDER y la instrumentalización de las poblaciones meta en la configuración territorial de los procesos de desarrollo auspiciados por el Estado representa un caso de estudio en el que es posible profundizar. Por otro lado, la exposición de los desafíos actuales en materia de ordenamiento territorial en los espacios urbanos también abre una agenda de investigación que debe ser continuada.

Se evidenció cómo la poca implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial tiene efectos negativos para el desarrollo humano. Un ejemplo de esta situación es el alto congestionamiento y el aumento en la vulnerabilidad social alrededor de los eventos hidrometeorológicos, así como los costos que esto tiene en términos económicos.

En ambas situaciones es posible observar cómo la implementación de un enfoque en exceso normativista puede generar prácticas contrarias a la territorialización efectiva de los instrumentos de política pública. A partir de la revisión de los avances y desafíos realizada en el artículo, es posible entender las diferencias territoriales en términos económicos, sociales y ambientales; sin olvidar que la generación de las brechas territoriales es otra de las consecuencias negativas del estilo de desarrollo al que el país apostó en las décadas anteriores.

La planificación y el ordenamiento territoriales son procesos claves para el desarrollo humano. No obstante, la contribución a la transformación social en los territorios no puede depender de las intervenciones planificadas por el Estado de modo exclusivo. Los desafíos asociados al surgimiento de nuevas dinámicas socio-espaciales en el país son un ejemplo claro de que para que exista un cambio transformativo efectivo se requiere introducir cambios importantes en el estilo de desarrollo actual.

Una discusión crítica de este tema es política, pero no se limita al ámbito de las políticas públicas. Los procesos de territorialización no ocurren en espacios abstractos; están

intermediados por la estructura socioeconómica y las relaciones sociales entre los diferentes actores. Por ello, la atención de los desafíos actuales y los futuros establece nuevas oportunidades para repensar la racionalidad de los instrumentos disponibles y la pertinencia de los supuestos metodológicos que orientan su aplicación.

Referencias

- Alfaro, D. 2013. *La Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la situación de la Gran Área Metropolitana*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Barquero, J. y W. Molina. 2014. *Migración intraurbana. Hacia un nuevo patrón de la migración interna en Costa Rica*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) / Costa Rica a la Luz del Censo 2011.
- Berdegú, J. y A. Favareto. 2019. *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. 2030. Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe* 32. Santiago: FAO.
- CGR. 2017. *Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del proceso de evaluación ambiental estratégica efectuado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (informe DFOE-AEIF-00008-2017)*. San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Favareto, A. y J. Berdegú. 2018. “Mudanças globais e locais—implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina”. *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*. Curitiba: CRV.
- Fontaine, G. 2015. *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- Gobierno de Costa Rica. 2020. “Gobierno decreta de interés público plan de recuperación de territorios indígenas”. *Comunicados*. Acceso el 26 de agosto. <https://bit.ly/3fQo7Oj>
- _____ 2019. *Plan Nacional de Descarbonización*. <https://bit.ly/2VmAl7W>
- Gutiérrez Slon, J. A. y C. Moya Aburto. 2018. “Pueblos indígenas y Estado costarricense: disputa de derechos y control territorial”. *Revista Rupturas* 8 (2): 169-192. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i2.2209>
- Hecló, H. H. 1972. “Policy analysis”. *British Journal of Political Science* 2 (1): 83-108.
- INDER. 2020. “Plan Nacional para la Recuepración de Territorios Indígenas (PLAN-RTI)”. Decreto Ejecutivo 42250. INDER-MJP-Vice Ministerio de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial La Gaceta, 26 marzo. San José.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2011. *X Censo nacional de población y VI de vivienda 2011*. San José: INEC.

- Kay, C. 2009. "Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?" *Revista Mexicana de Sociología* 71 (4): 607-645.
- Llop, J. y C. Bellet, eds. 2000. *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Llérida: Milenio Publicaciones.
- Maria, A., J. L. Acero, A. I. Aguilera y M. Garcia Lozano, M., eds. 2018. *Estudio de la urbanización en Centroamérica: oportunidades de una Centroamérica urbana*. <http://doi.org/10.1596/978-1-4648-1220-0>
- McBeth, M. K., E. A. Shanahan, R. J. Arnell y P. L. Hathaway. 2007. "The intersection of narrative policy analysis and policy change theory". *Policy Studies Journal* 35 (1): 87-108.
- MIDEPLAN. 2019. *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. San José: MIDEPLAN.
- _____. 2014. *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. San José: MIDEPLAN.
- _____. 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. San José: MIDEPLAN.
- _____. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. San José: MIDEPLAN.
- MIVAH. 2013. "Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040". Decreto ejecutivo 37623, PLAN-MINAET-MIVAH, publicado en el Diario Oficial La Gaceta. Costa Rica.
- Parsons, W. 1995. *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Massachusetts: Edward Elgar.
- PEN. 2017. *Vigesimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015a. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015b. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, L. 2019. *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- _____. 2017. *Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias: El caso de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación (2017). San José: PEN.
- _____. 2015. *Mercado de la tierra y vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica*. Ponencia preparada para el Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Schliemann, C. 2012. "La autonomía de los pueblos indígenas de Costa Rica una contras-tación del estándar internacional con la legislación nacional y su implementación". *Re-vista Latinoamericana De Derechos Humanos* 23 (1): 145-185.
- Sen, A. 1998. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SEPSE-MINAE. 2020. *Estadísticas sobre el parque vehicular en Costa Rica*. San José: Secretaría de Planificación Subsector Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.

- Solís, L. 2018. “Perfil de la migración interna en Costa Rica pre y post aprobación Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana”. *Revista Rupturas* 8: 61-84.
- Thomas, A. 2000. “Development as practice in a liberal capitalist world”. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association* 12 (6): 773-787.
- Valencia, M. F., J. F. Le Coq, A. Favareto, M. Samper, F. Saenz Segura y E. Sabourin. 2020. “Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 25-40.
<http://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4388>
- Zárate, D. 2017. *Estimaciones sobre el costo relativo del Huracán Otto para Costa Rica*. Heredia, inédito.

Cómo citar este artículo:

Barboza-Arias, Luis, Karen Chacón-Araya y Daniel Alpízar-Rojas. 2020. “Narrativas de territorialización en las políticas públicas en Costa Rica y sus efectos en una comunidad indígena”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Territorial* 18: 49-69.
DOI: 10.17141/eutopia.18.2020.4639