

CAPÍTULO OCHO

Desarrollo Rural Territorial: ¿El mejor recurso para resolver las problemáticas de las poblaciones rurales costarricenses? Análisis del período 1990 - 2014¹

Edgar Eduardo Blanco Obando

Introducción

Los territorios rurales en Costa Rica se caracterizan por presentar elevados niveles de pobreza y desigualdad, junto con reducidas oportunidades de empleo y de educación; por el contrario, las zonas urbanas ostentan los mejores indicadores de desarrollo y de nivel de vida del país. A pesar de importantes esfuerzos realizados para revertir esta injusta situación, esto aún no se logra, por lo que se convierte en una tarea pendiente para el Estado costarricense.

La estrategia vigente para revertir la desventajosa situación de las zonas rurales se enmarca dentro del modelo neoliberal establecido desde mediados del decenio de 1980, para impulsar el desarrollo del país ante los efectos de la fuerte crisis de inicios de esta década, causada por los desproporcionados incrementos en los precios del petróleo y en las tasas de interés en el mercado financiero mundial, junto al bajo dinamismo del mercado Centroamericano a causa de la desestabilidad política de la región,² esto obligó a reformular el modelo de desarrollo, por lo que se sustituyeron las políticas desarrollistas vigentes, prácticamente desde finales del decenio de 1950, por las neoliberales, basadas en las privatizaciones, el libre mercado, la competencia y la promoción de la inversión privada, en especial, extranjera, para recaudar divisas y sanear las finanzas públicas.

La introducción del nuevo modelo se realizó a través de los Paquetes de Ajuste Estructural (PAE) elaborados por organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, donde se especificaban cada una de las medidas que el Estado debía tomar para ser objeto de créditos y ayudas externas. A nivel agrícola, estas medidas significaron el retiro del intervencionismo estatal en la producción y la comercialización, así como el traslado de las ayudas a los medianos y pequeños productores hacia los sectores agroindustriales y agroexportadores, definidos como eficientes y capaces de introducirse exitosamente en los mercados mundiales.

-
- 1 Este trabajo es el resultado parcial del proyecto de investigación “Programa de Investigación en Ambiente, Ciencia, Tecnología y Sociedad (ACTS). Intersección entre Historia Ambiental y Estudios Sociales de la Ciencia, la Tecnología y Sociedad (CTS)” (B6901), del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC), inscrito en la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica.
 - 2 Jeremy Rayner, *A New Way of Doing Politics: The Movement against CAFTA in Costa Rica*. Tesis de doctorado (The City University of New York, 2014).

De este modo, se estableció un modelo agroproductivo que beneficia a los grandes productores, principalmente de los bienes llamados no tradicionales, es decir, flores, frutas, raíces y productos innovadores, y los dedicados a los servicios especialmente turísticos, que son capaces de competir en los mercados externos más rentables y lucrativos; mientras tanto, se excluye a los medianos y a los pequeños productores dedicados a los granos básicos y a alimentos en general, catalogados como ineficientes e incapaces de generar riqueza, por lo que no son receptores de estímulos para la producción y el crecimiento.

Por lo anterior, si bien, las políticas neoliberales han producido el crecimiento del sector exportador, incrementado las divisas y la atracción de grandes inversores privados, también han provocado la exclusión de la mayor parte de las economías rurales, carentes de los recursos para insertarse en el nuevo modelo productivo y participar de sus beneficios; de este modo, el neoliberalismo ha acrecentado la inequidad social, aportando mayores beneficios a los sectores económicos y productivos más desarrollados y dificultando la supervivencia de las poblaciones excluidas y pobres, razón por la cual este modelo ha recibido las principales críticas sociales.³

Ante este escenario, de polarización social y la continuidad de las problemáticas de la población rural, el Estado ha debido readecuar sus estrategias para la atención del campo, de forma que se compensen los sectores excluidos de las políticas agrícolas, se reduzca la desigualdad y se mejoren las condiciones de los sectores más vulnerables; así, al final de la década de 1990 e inicios del 2000, se adoptó el enfoque territorial para el desarrollo rural, al concebirse como la propuesta mejor adaptada a las condiciones económicas y sociales impuestas por el neoliberalismo y capaz de solucionar las tradicionales problemáticas rurales.

De esta manera, la definición del período de estudio de 1990 al 2014 permite abarcar el espacio temporal cuando las políticas neoliberales y territoriales han sido desarrolladas ampliamente en el país y se han consolidado como las principales acciones de desarrollo, lo que posibilita un mejor análisis de sus efectos y resultados.

En sí, el territorialismo promueve la construcción y la aplicación de políticas comerciales, productivas y organizativas dirigidas a la modernización de las economías rurales y su inserción en los mercados internacionales más rentables, junto a la institucionalización de sistemas de gobierno inclusivos y representativos de la diversidad productiva y social de los territorios, capaces de distribuir, equitativamente, la riqueza creada entre los diferentes sectores locales.

A pesar de la aplicación de este modelo de desarrollo, las zonas rurales continúan presentando elevados niveles de pobreza y exclusión, razón por la cual es importante analizar la estructura y las propuestas del enfoque territorial junto a su concepción y aplicación por parte del Estado costarricense, esto con el fin de evaluar su funcionalidad y tratar de explicar el porqué de la continuidad de las problemáticas sociales y económicas en la población rural costarricense.

Cambios en la realidad rural

Como consecuencia de la reconversión productiva neoliberal, el Estado dirigió su apoyo al desarrollo de los sectores económicos más competitivos beneficiando a la producción agraria no tradicional y al turismo y excluyendo, al mismo tiempo, a los productores de bienes tradicionales; esto produjo la pérdida de dinamismo de la agricultura junto al surgimiento de

3 Rayner, *A New Way of Doing Politics: The Movement against CAFTA in Costa Rica*.

actividades no relacionadas con la agroproducción, por lo que se diversificaron las economías rurales y emergieron nuevos actores con nuevas dedicaciones y costumbres.

Esta diversificación económica y social definió una nueva estructura del sector rural, caracterizada tanto por la desigual distribución de los recursos para la producción a favor de los grandes productores, que incrementaron su poder y dominio sobre las relaciones comerciales,⁴ como por la consolidación de su multifuncionalidad y cambios en los patrones de consumo y costumbres de los habitantes, provocando una mayor integración con el resto de la sociedad, especialmente las ciudades.

Para Llambí y Pérez,⁵ esta situación es el resultado de la imposición de un sistema económico y de consumo global que estrecha las relaciones entre los sectores rural y urbano, debido a que ambos construyen redes comerciales y sociales para satisfacer sus necesidades, intercambiando productos e información; esto hace que desaparezcan las diferencias entre la ciudad y el campo, y que ambas poblaciones compartan patrones productivos y culturales.

Los cambios en la estructura social y productiva del sector rural se aprecian tanto en la adquisición de hábitos de consumo y de vida más urbanos, como en el predominio de la propiedad privada, el libre mercado y el gran poder económico sobre las relaciones comerciales y de producción.⁶

En ese sentido, se dio la reducción de la intervención estatal en el campo, reflejada en la contracción del gasto público dirigido al sector agropecuario, que menguó en \$136,53 millones en solo 14 años. Concretamente, en 1985, el Estado destinó \$227,06 millones a la atención del sector, mientras que en 1999 el monto bajó a únicamente \$90,53 millones;⁷ de igual forma, entre 1991 y 1997 se dio una reducción importante del personal de las instituciones asignadas a la atención del sector rural: en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) la planilla se redujo en un 37%, en el Consejo Nacional de Producción (CNP) la reducción fue del 76% y en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) la cantidad de funcionarios disminuyó en un 41%.⁸

Por su parte, entre 1980 y 1999 la superficie cultivada de granos básicos disminuyó de 167.509 ha a 117.450 ha, con un promedio anual de descenso cercano al 1,8%.⁹ Según la información recogida entre 1998 y 2002 el área cultivada de arroz pasó de 56.014 ha a 47.849 ha, la de frijol de 37.118 ha a 22.088 ha, y la de maíz de 13.784 ha a 6.776 ha; por su parte, los terrenos dedicados a la producción no tradicional tendieron al alza, es decir: las siembras de mango pasaron de 7.492 ha a 12.000 ha, la piña pasó de ocupar 9.300 ha a 15.500 ha y las extensiones dedicadas al melón aumentaron de 7.404 ha a 8.500 ha, durante el mismo período.¹⁰

4 Rayner, *A New Way of Doing Politics: The Movement against CAFTA in Costa Rica*.

5 Luís Llambí y Edelmira Pérez, "Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana," *Cuadernos de Desarrollo Rural*, no. 59 (julio-diciembre 2007): 37-61.

6 Rayner, *A New Way of Doing Politics: The Movement against CAFTA in Costa Rica*.

7 Jorge Mora, "Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: Elementos para su definición en el nuevo entorno internacional," *Agronomía Costarricense* 29, no. 1 (2005): 101-133.

8 Fernando Rivera, "Una aproximación al desarrollo rural de Costa Rica. La extensión agrícola: breve síntesis de su evolución y tendencias hacia su democratización," *Educare*, no. 3 (2002).

9 Fernando Rello y Yolanda Trápaga, *Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México* (México: Publicaciones de las Naciones Unidas, 2001).

10 Mora, "Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: Elementos para su definición en el nuevo entorno internacional".

En el ámbito laboral, entre 1992 y 2001 la fuerza de trabajo agrícola se redujo del 23,8% al 15%.¹¹ Entre 1980 y 2002 el porcentaje de empleo masculino en la agricultura se redujo del 38% al 22%, mientras que el femenino lo hizo del 6% al 4%; por su parte, el porcentaje de empleo masculino en el sector servicios se incrementó en el mismo período del 40% al 51% y el femenino del 73% al 79%,¹² esto demuestra que ante la pérdida de rentabilidad de sus actividades tradicionales, gran parte de la población rural ha tenido que dedicarse a labores secundarias y terciarias para sobrevivir.

A nivel social, la reconversión productiva ha provocado la polarización entre los sectores insertos en la producción no tradicional y los dedicados a la producción tradicional, debido a que los primeros reciben los mayores recursos y beneficios derivados de la política agrícola nacional en forma de subsidios y ayudas, mientras que los segundos enfrentan la exclusión del mercado y la competencia de los bienes importados sin proteccionismo alguno. Para Jorge Mora, en el campo costarricense se ha configurado una situación dual, que describe de la siguiente forma:

(...) por una parte, se constituye un grupo integrado por empresarios agrícolas y agroindustriales, determinados grupos de agricultores familiares que logran reconvertir sus unidades productivas, y nuevos inversionistas nacionales e internacionales, en capacidad de aprovechar los estímulos a la exportación y las oportunidades e incentivos para insertarse en las nuevas condiciones de la economía. Por otro lado, se crea un sector de productores familiares excluidos de estos procesos. Estos no tienen las condiciones requeridas para enfrentar el desafío de la apertura económica, no logran reconvertir sus explotaciones ni competir con los bienes agrícolas importados y no han conseguido resistir el deterioro de los precios de algunos productos tradicionales de exportación, ni la reducción del apoyo y la protección estatal.¹³

Aunque el modelo agroproductivo instaurado ha presentado aspectos positivos, como la dinamización de las exportaciones, la modernización de la estructura productiva y avances en la competitividad, estos se han concentrado en los grupos más poderosos vinculados con el capital transnacional y la agroindustria, sin que se distribuyan mayores beneficios a los grupos excluidos, que son los que padecen las difíciles condiciones de pobreza.

En resumen, como medida para compensar esta polarización, con desventajas sensibles para los grupos con menos recursos, el Estado ha establecido políticas en forma de proyectos de desarrollo rural, dentro del contexto de las nuevas condiciones rurales establecidas, con el fin de distribuir recursos para que estos sectores sean capaces de construir acciones y proyectos dirigidos a modernizar sus economías, generar mayores ingresos, mejorar sus niveles de vida y superar así la pobreza y exclusión.

El Desarrollo Rural Territorial

El desarrollo rural territorial surge en Europa como estrategia para resolver las problemáticas del campo europeo relacionadas con la elevada edad de los pobladores, la constante emigración y la pérdida de competitividad de las unidades productivas.

11 Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, *IX Informe (Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2002)*.

12 Jorge Mora y José María Sumpsi, *Desarrollo Rural: Nuevos Enfoques y Perspectivas (España: Cuadernos FODEPAL, 2004)*.

13 Mora, "Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: Elementos para su definición en el nuevo entorno internacional", 102.

En América Latina este enfoque es introducido por diversas organizaciones académicas e internacionales como un modelo renovado, fortalecido y diseñado para superar los persistentes problemas de pobreza y rezago; en palabras de Schejtman y Berdegú,¹⁴ el desarrollo rural territorial es el modelo contemporáneo mejor adaptado a las condiciones globales para solucionar los problemas de pobreza en las zonas rurales, y lo definen como un proceso de transformación productiva y de desarrollo institucional en un espacio determinado, con el principal objetivo de reducir la pobreza rural.

En este contexto, la transformación productiva es la articulación de la economía competitiva y sustentable del territorio a mercados dinámicos y lucrativos; mientras que con el desarrollo institucional se pretende estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y con agentes externos, así como incrementar las oportunidades para que los sectores más pobres y vulnerables se inserten en el proceso de desarrollo y reciban los beneficios de manera justa; por su parte, el territorio es explicado como una construcción social, un conjunto de relaciones sociales que construyen y expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes, tanto públicos como privados.

Para Martín Piñeiro,¹⁵ el desarrollo territorial se entiende como un proceso simultáneo e interrelacionado de producción, modernización y desarrollo social e institucional que ocurre en un territorio específico, de modo que se incorporen todos los sectores sociales presentes en dicho territorio al igual que sus actividades económicas, los métodos productivos y los recursos naturales, con el fin de lograr un uso más eficiente y sostenible de los recursos existentes que, a su vez, permitan incrementar la productividad, la producción y el bienestar de la población en un período prolongado.

Esta estrategia se construye desde el trabajo conjunto de la sociedad civil con el gobierno local y el nacional dentro de una estructura política participativa y horizontal, relacionada con entidades regionales y nacionales, y sustentada en dos pilares fundamentales de tipo productivo e institucional:

1. La modernización de la producción tanto agrícola como no agrícola y sus innovaciones tecnológicas para productos, procesos, administración y articulación del territorio a mercados más dinámicos.
2. El desarrollo institucional para generar los medios públicos necesarios para distribuir, equitativamente, los beneficios de la modernización entre todos los sectores sociales, para lo cual las instituciones públicas deben crearse o fortalecerse, del mismo modo que se debe construir una red de trabajo formada por instituciones públicas y privadas.

Actualmente, el desarrollo rural territorial es utilizado por gobiernos y entidades diversas como el principal medio para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales; al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adoptó, desde 1998, el enfoque de desarrollo territorial multisectorial para construir sus proyectos; por su parte, la FAO, en su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe en el año 2000, propuso el enfoque territorial para el desarrollo de los territorios rurales,¹⁶ mientras que gran parte

14 Alexander Schejtman y Julio Berdegú, "Desarrollo territorial rural," *Debates y Temas Rurales*, no. 1 (marzo 2004).

15 Martín Piñeiro, "Desarrollo Rural en América Latina: tendencias y políticas," en *Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe*, Coords. César Falconi, Paolo Giordano y José María Sumpsi (Washington DC: BID, 2005).

16 Schejtman y Berdegú, "Desarrollo territorial rural".

de la cooperación internacional ha impulsado la creación de redes de apoyo entre gobiernos, universidades, ayuntamientos y sectores privados para coordinar la inversión dirigida a la lucha contra la pobreza, promover la participación ciudadana, la descentralización y el desarrollo rural territorial.¹⁷

Como modelo multidimensional, el territorialismo fomenta iniciativas locales que incorporan la diversidad de economías, actores y recursos presentes en el territorio, lo cual brinda oportunidades a sectores marginados o minoritarios, como las mujeres, los jóvenes, los indígenas, los afrodescendientes o los inmigrantes, abriendo espacios para una mayor representatividad de los intereses comunales y para el reparto equitativo de los beneficios. Este escenario de valorización de los recursos endógenos, también permite el rescate y la promoción de elementos folclóricos, culturales e históricos que pueden incorporarse dentro de los sistemas productivos, de manera que se agregue mayor valor al producto local y se diversifique la oferta de los atractivos del territorio.

De igual forma, la descentralización política y la participación activa de la población local posibilitan la construcción ascendente, o sea, de abajo hacia arriba, de proyectos más inclusivos y representativos en función de las características de la población, que se logra mediante la negociación concertada entre los diferentes sectores sociales relacionados con el territorio.

Así, la principal propuesta del desarrollo rural territorial es revertir la realidad del medio rural a través de la transformación productiva e institucional del territorio, aprovechando la totalidad de los recursos autóctonos existentes, de modo que se produzca riqueza y se distribuya, equitativamente entre la población, con la finalidad reducir la pobreza y la inequidad.

En sus términos, Sumpsi indica que,¹⁸ la transformación institucional y la productiva deben darse de forma paralela e interrelacionada para que se complementen mutuamente, debido a que son centrales en el desarrollo del territorio y aseguran la generación del bienestar económico y social de una manera sostenida en el tiempo, de modo que se logre la continuidad de los programas luego de agotarse el financiamiento y el apoyo inicial.

Asimismo, para Fernández Alvarado,¹⁹ el desarrollo se logra mediante la inserción de las producciones locales en los mercados más dinámicos y modernos, de modo que se alcance la reconversión productiva y se generen mayores ingresos para superar los problemas de las economías campesinas y de la agricultura familiar.

Dicho en otros términos, el desarrollo rural territorial pretende que las economías inmersas en un territorio determinado alcancen mayor eficiencia, innovación, competitividad y se articulen a mercados dinámicos; mientras que el sistema institucional estimula la participación y concertación de los distintos sectores sociales en asociación con entes externos, tanto públicos como privados, para incrementar y socializar las oportunidades y beneficios, incluyendo a los sectores más vulnerables y menos favorecidos del territorio.

17 Luis Fernando Fernández Alvarado, *El Cambio Institucional: Las relaciones entre los actores estratégicos en el enfoque ascendente de las políticas públicas a nivel local. Estudio del caso: El Programa de Desarrollo Rural en el cantón de La Cruz, Región Chorotega, Costa Rica, 1995-2005. Tesis de doctorado (Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2008).*

18 José María Sumpsi, "Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas en el marco del desarrollo Territorial Rural," en *Territorios Rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, Coord. José Bengoa (Chile: RIMISP-IDRC, 2006).

19 Fernández Alvarado, "El Cambio Institucional: *Las relaciones entre los actores estratégicos en el enfoque ascendente de las políticas públicas a nivel local. Estudio del caso: El Programa de Desarrollo Rural en el cantón de La Cruz, Región Chorotega, Costa Rica, 1995-2005*".

Sin embargo, es cuestionable lograr dichas transformaciones a nivel local dentro de un sistema nacional y global dominado por el neoliberalismo, cuyas políticas fomentan el individualismo, la competencia y la desigualdad.

En efecto, las políticas neoliberales han concentrado el poder y los recursos en los grupos más adinerados, incrementando la pobreza y la inequidad. Estas condiciones dificultan la cooperación, la concertación y la sinergia entre los grupos sociales, principalmente, entre los más pobres, quienes deben sacrificar su tiempo y escasos recursos para reunirse y trabajar dentro de las asociaciones comunales.

De acuerdo con De la Tejera, García, Santos y Salazar,²⁰ la nueva estructura del campo ha producido una ruralidad asimétrica, con intensas desigualdades económicas, sociales y territoriales, al igual que importantes conflictos por el acceso a mercados y a recursos, como la tierra y los servicios básicos. Dichas situaciones no solo dificultan una simple convivencia comunitaria, sino la construcción misma de redes de cooperación, de confianza y de solidaridad, ya que muchos de los sectores rurales están enfrentados y compiten por los recursos naturales o comerciales, tienen serias diferencias étnicas y económicas, poseen bajo nivel educativo o deben luchar por subsistir como unidades productivas y familiares.

Según Mora y Sumpsi,²¹ el contexto socioeconómico neoliberal y la globalización han institucionalizado diversos condicionantes que obstaculizan la ejecución de proyectos de desarrollo equitativos y limitan, considerablemente, las capacidades productivas e innovadoras de los pequeños productores, quienes están inmersos en un mercado abierto y competitivo, lo cual explican y sustentan de la siguiente manera:

- Las reformas estructurales macroeconómicas llevaron a los países latinoamericanos a abrir sus economías y mercados financieros y a subordinar las políticas sectoriales a las del equilibrio macroeconómico.
- La eliminación de ayudas y aranceles, que en el pasado sirvieron de protección a los pequeños productores contra la competencia extranjera, el incremento de los estándares ambientales y de calidad, la competencia de productos procedentes de los países desarrollados que gozan de subsidios y ayudas, la necesidad de insertarse en nuevos mercados con características particulares que anteriormente no existían.
- El dominio de los mercados alimentarios por grandes cadenas transnacionales, tanto productoras como distribuidoras.
- La distribución de las ayudas y créditos en relación con la eficiencia y recursos financieros y de capital de las unidades productivas, para evitar la alteración de los equilibrios macroeconómicos de los países.
- La existencia de mercados domésticos dominados por los sectores privados.
- La reducción considerable de la población rural junto al incremento de la urbanización transforman la realidad del medio rural, las costumbres y el modo de vida de su población.

Todas estas situaciones dificultan, sensiblemente, la transformación productiva e institucional de los territorios rurales, porque limitan las posibilidades de los productores locales de producir y comercializar bienes con estándares de calidad suficientes para competir en un

20 Beatriz De la Tejera, Raúl García y Ángel Santos, "Apuntes sobre los recientes enfoques del Desarrollo Rural: ¿avanzando a una utopía?," en ONG Vínculos, consultado el 15 de enero de 2013, http://www.ongvinculos.cl/biblio/medio_ambiente_y_pobreza/Enfoques%20de%20Desarrollo%20Rural.pdf.

21 Mora y Sumpsi, *Desarrollo Rural: Nuevos Enfoques y Perspectivas*.

mercado dominado por las grandes corporaciones, que, incluso, tienen el poder de influir en el sistema político-institucional para lograr legislaciones y acciones afines a sus intereses particulares o bloquear cualquier reforma que signifique pérdida de poder político o económico.

Implícitamente, aunque en el territorio se logre construir un sistema institucional autónomo, que incremente la democracia y la participación igualitaria, este formará parte del aparato político regional y nacional, por lo que deberá defender su autonomía y cuotas de poder ante otros entes que gozan de mayor fuerza y representación, lo cual podría disminuir la efectividad de la institucionalidad local.

De igual forma, la elevada pobreza y los bajos niveles educativos, que afectan a gran parte de las poblaciones rurales, podrían reducir su capacidad organizativa y evitar que se aprovechen las ventajas y los recursos del sistema institucional, que podría pasar a ser dominado por élites locales, con lo que se limita la participación y la representación de los demás grupos del territorio.

Desde otro punto de vista, si bien el neoliberalismo y la globalización han institucionalizado elementos, como la apertura comercial, el libre mercado y la competencia para crear oportunidades y crecimiento económico, también han producido importantes niveles de pobreza y exclusión que impiden que los sectores rurales más vulnerables accedan a los recursos necesarios para organizarse y construir una institucionalidad horizontal y robusta en sus territorios, al igual que producir bienes innovadores y de calidad para competir en los mercados internacionales.

Esta disparidad en el acceso a los recursos y a las oportunidades se evidencia en la distribución de los incentivos a la producción, que se dirigen a la agricultura comercial de exportación dominada por los grandes productores, con el fin de que se incremente su competitividad y eficiencia; mientras que los programas de desarrollo rural se orientan a la atención de los campesinos y pequeños productores, con el objetivo de reducir sus niveles de pobreza y de inequidad.²²

Ante estas situaciones de desigualdad, el territorialismo no aporta propuestas relevantes para superarlas o revertirlas. Para Schejtman y Berdegué,²³ aunque las dinámicas exportadoras y aperturistas neoliberales producen beneficios, estos tienden a concentrarse en los grandes productores capaces de acceder a tecnología moderna, a información y a las redes comerciales más dinámicas y lucrativas.

Con respecto a la participación ciudadana dirigida a la construcción de una institucionalidad horizontal y representativa, el territorialismo no propone medidas para superar los obstáculos que impiden a muchas poblaciones iniciar este proceso concertado y participativo. En muchos casos, estos obstáculos escapan de la capacidad resolutoria de las poblaciones locales, porque corresponden, específicamente, al actuar responsable del Estado.

En suma, producto del sistema económico neoliberal, todos estos distorsionantes colocan a los sectores más vulnerables y desfavorecidos en una condición poco ventajosa para construir y ejecutar un proyecto de desarrollo rural territorial.

Por lo tanto, parece difícil que dentro de este escenario el enfoque territorial pueda transformar la realidad de un territorio y reducir los niveles de pobreza de sus habitantes, sin que se otorguen, primero, los recursos necesarios para compensar las desventajas de la población objetivo.

En caso contrario, las iniciativas territoriales podrían dar únicamente resultados relacionados con la compensación de la pobreza, entendidos como atenuantes de las duras condiciones de vida de las poblaciones rurales.

22 Piñeiro, "Desarrollo Rural en América Latina: tendencias y políticas".

23 Schejtman y Berdegué, "Desarrollo territorial rural".

Políticas para el desarrollo rural

Desde finales de la década de 1990 e inicios de 2000, el Estado costarricense redefinió las políticas para la atención del sector rural dentro de cuatro ejes específicos:

1. La reconversión productiva, mediante la instauración de sistemas empresariales, competitivos y sostenibles insertados en los mercados internacionales.
2. El desarrollo rural, para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, especialmente las más vulnerables, por medio de acciones integradas por parte de las instituciones públicas y con mecanismos participativos.
3. La modernización institucional de las estructuras y procesos de los entes públicos para el sector agropecuario, entendida como la adecuación a las exigencias de los entornos nacional e internacional y al uso racional de los recursos.
4. El fortalecimiento de los recursos humanos, a través de mecanismos concertados entre todos los sectores rurales desde un enfoque de educación formal y no formal.²⁴

Estos ejes, principalmente el 1 y 2, evidencian las principales acciones dirigidas a promover el desarrollo de las zonas rurales: por un lado, apoyar las economías más especializadas, capaces de insertarse en los mercados internacionales con una oferta innovadora, competitiva y de calidad, donde se ubican los grandes productores que cuentan con los recursos para emprender la reconversión productiva y obtener los beneficios derivados; por otro lado, brindar una atención directa desde las instituciones públicas a las poblaciones más desfavorecidas, aquellas que no cuentan con los recursos para reconvertirse, por lo que son excluidas de las principales políticas públicas para la agroproducción.

Así, se evidencia que existen dos tipos de políticas específicas para la atención de las zonas rurales costarricenses: la primera, dirigida al apoyo de los grandes productores exportadores no tradicionales, con el fin de que crezcan y generen mayores divisas y riqueza que, en el fondo, es la principal y la más importante; la segunda, orientada a la atención de los pequeños productores tradicionales y demás sectores pobres del campo, excluidos de la principal política agroproductiva al igual que de sus beneficios.

A partir de los planteamientos de Jorge Mora,²⁵ el Estado adoptó el enfoque territorial del desarrollo rural para responder a las nuevas necesidades del campo y diseñar políticas mejor adaptadas a su nueva realidad, incorporando la participación activa de las poblaciones locales dentro de las acciones de desarrollo.

En consecuencia, el principal objetivo del desarrollo territorial es favorecer el bienestar de las poblaciones rurales, principalmente las más desfavorecidas, mediante el fortalecimiento de las actividades agrícolas, la diversificación productiva de los territorios, la creación de empleo e ingresos en los diferentes sectores de la economía, así como la articulación institucional con los diferentes sectores sociales para la construcción ascendente de los proyectos de desarrollo.

24 Ana Monge, Heiner Murillo y Víctor Baltodano, "Política económica costarricense: transformación y dinámica agropecuaria. Caso específico de las comunidades costeras de La Cruz, Guanacaste," *Revista Geográfica de América Central*, no. 39 (2001).

25 Mora, "Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: Elementos para su definición en el nuevo entorno internacional".

De acuerdo con Fernández Alvarado,²⁶ el reconocimiento de la nueva realidad rural, por parte del Estado, impulsó en 1995 la inclusión de la política de desarrollo rural en la agenda gubernamental, de manera que se reestructuraron las relaciones estatales con los actores rurales para readecuar la distribución de los bienes y los servicios a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería y su ente adjunto, el Programa de Desarrollo Rural (PDR).

En síntesis, este programa se encargó de atender las necesidades de los cantones más pobres del país, por medio del fortalecimiento de la descentralización, la gestión y la gobernabilidad local, con el fin de estrechar la relación con la población meta, promover las capacidades y la organización, fomentar la explotación de los recursos autóctonos y construir, de forma ascendente, proyectos para solucionar las condiciones de pobreza y lograr crecimiento económico en el territorio.

Instituciones impulsoras del desarrollo rural

En Costa Rica, el principal ente encargado del desarrollo rural es el Programa de Desarrollo Rural adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (PDR-MAG), que emplea el enfoque territorial para construir procesos de desarrollo en las zonas rurales, principalmente en las más pobres y vulnerables.

El cardinal objetivo del PDR-MAG es promover el desarrollo rural territorial en armonía con el ambiente, para superar las desigualdades y la pobreza, a través de la formación de capital humano y social (construcción de ciudadanía), la creación de oportunidades y empleo de calidad, junto a la modernización de los servicios institucionales.

Para el logro de este objetivo se emplea el enfoque territorial, que, permite, según la institución, concebir el desarrollo de las áreas rurales como un proceso de integración y de articulación de mecanismos de construcción institucional con procesos de desarrollo productivo, basados en estrategias participativas que contribuyan a la reconstrucción de la base social y económica de la vida rural, al tiempo que refuercen la integración social junto al sentido de pertenencia de la población a su territorio.²⁷

Así, el PRD-MAG demuestra que sus acciones pretenden la reducción de la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales más críticas, mediando el impulso de la producción y el empleo sin dañar el ambiente, unido a la instauración de una institucionalidad representativa capaz de dirigir el proceso de desarrollo; sin embargo, no se especifica el tipo de producción que se desea impulsar, lo que va en contra del enfoque territorial que afirma que se debe transformar la producción local para insertarse en los mercados más dinámicos y lucrativos.

Por lo tanto, dentro de la metodología participativa ascendente que utiliza el PRD-MAG, esta situación de inexistencia de una definición previa del tipo de producción a incentivar dentro de los proyectos de desarrollo podría ocasionar que la comunidad objetivo decida reforzar su producción tradicional de granos básicos, imposibilitando la transformación productiva para generar crecimiento económico.

26 Fernández Alvarado, "El Cambio Institucional: *Las relaciones entre los actores estratégicos en el enfoque ascendente de las políticas públicas a nivel local. Estudio del caso: El Programa de Desarrollo Rural en el cantón de La Cruz, Región Chorotege, Costa Rica, 1995-2005*".

27 Ministerio de Agricultura y Ganadería, "Programa de Desarrollo Rural," consultado el 16 de febrero de 2013, www.mag.go.cr.

El sector rural costarricense

En Costa Rica, el área rural se define, básicamente, gracias a aspectos cualitativos, empleando características y patrones de distribución de la población observados y verificados en el campo con mapas censales. Así, el área rural es aquella no ubicada en los distritos centrales administrativos de los cantones ni en sus zonas cercanas o periféricas, donde se concentra, generalmente, una importante cantidad de población junto con una sustancial oferta de servicios e infraestructura, por lo que se determinan de carácter urbano.²⁸

Los poblados que no presentan las anteriores características urbanas se ubican en las categorías de *rural concentrado* y *rural disperso*, en función de la presencia de servicios, las actividades económicas de los pobladores y la cantidad de habitantes.

De este modo, el sector rural concentrado se compone de aquellas zonas donde el suelo se ocupa, primordialmente, en actividades no agropecuarias, se da la presencia de 50 o más viviendas con una distancia entre ellas no mayor a los 20 metros, se dispone de algún servicio de importancia, como el teléfono, la electricidad domiciliaria o el agua potable, así como la presencia de alguna escuela, iglesia, puesto de salud o de policía rural.

En tanto que en el rural disperso, la población es bastante reducida, con una presencia inferior a 50 casas distanciadas a más de 20 metros unas de otras y no se cuenta con los servicios básicos de infraestructura, salud, vigilancia o educación, por lo que son zonas que no pertenecen a ninguna de las clasificaciones anteriores.²⁹ De acuerdo con estas categorías, el 72,8% de la población de Costa Rica reside en zonas urbanas, aunque la mayor parte del país se cataloga como zona rural.³⁰

Condiciones socio-económicas

Dicho lo anterior, las zonas rurales costarricenses presentan condiciones inferiores a nivel social y económico con respecto a las urbanas, provocando que sus pobladores sufran serias limitantes que afectan sus niveles de vida. En lo que respecta a la población en condición de pobreza, es decir, aquella que no alcanza a satisfacer las necesidades básicas, así como la población en pobreza extrema, con ingresos inferiores o iguales al costo de la canasta básica alimenticia, entre 2001 y 2014 se mantienen en mayor medida en las zonas rurales del país, en cantidades muy superiores frente a las zonas urbanas (Ver Cuadro N.º 1).

Así se evidencia cómo la pobreza, en las zonas urbanas, se ha mantenido inferior al nivel nacional, mientras que la pobreza rural mantiene cifras muy elevadas, sobrepasando ampliamente los niveles urbanos y nacionales con la tendencia de incrementarse en el tiempo; además, si bien la pobreza creció en las tres poblaciones señaladas en el lapso definido, fue en las zonas rurales donde su crecimiento fue más pronunciado.

28 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2008)*.

29 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2008)*.

30 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2012)*.

Cuadro N.º 1
Porcentaje de hogares en pobreza según zona, 2001-2014

Año	País	Urbana	Rural
2001	20,3	16,9	25,2
2003	18,5	15,4	23,1
2005	21,2	18,7	24,9
2010	21,2	19,0	27,4
2011	21,7	19,7	27,1
2012	20,6	18,2	27,1
2013	20,7	18,2	27,8
2014	22,4	19,5	30,3

Fuente. Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Censos.³¹

Con respecto a la pobreza extrema, los mayores porcentajes también se ubican en las zonas rurales, donde prácticamente duplican a los urbanos; asimismo, la pobreza extrema y la pobreza en las zonas rurales mantienen la tendencia de incrementarse en el tiempo (Ver Cuadro N.º 2).

Cuadro N.º 2
Porcentaje de hogares en pobreza extrema según zona, 2001-2014

Año	País	Urbana	Rural
2001	5,9	3,9	8,9
2003	5,1	3,3	7,8
2005	5,6	4,5	7,1
2010	5,8	4,4	9,5
2011	6,4	5,2	9,8
2012	6,3	5,1	9,5
2013	6,4	5,1	10,1
2014	6,7	5,2	10,6

Fuente. Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos.³²

Con respecto a los niveles de desigualdad definidos a través del Coeficiente de Gini, y con base en la concentración de la riqueza en escala ascendente entre cero y uno, las poblaciones rurales presentan, relativamente, niveles inferiores o muy cercanos a las otras poblaciones; sin

31 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2005)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2014)*.

32 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2005)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2014)*.

embargo, a lo largo de los años mostrados, estos tienden a mantenerse más bien estables, sin que se aprecie una disminución o incremento importante (Ver Cuadro N.º 3).

Cuadro N.º 3
Coeficiente de Gini por zona, 2010-2014

Año	País	Urbana	Rural
2010	0,507	0,991	0,507
2011	0,515	0,503	0,493
2012	0,515	0,502	0,497
2013	0,522	0,509	0,493
2014	0,516	0,501	0,508

Fuente. Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Censos.³³

Con respecto al empleo, la tasa de ocupación para la población rural mantiene niveles inferiores a la tasa nacional y a la urbana, sin presentar mejoras significativas en el tiempo (Ver Cuadro N.º 4).

Cuadro N.º 4
Tasas de ocupación por zonas según año

Año	País	Urbana	Rural
2001	52,4	53,5	50,6
2003	51,8	53,0	50,0
2005	53,0	54,2	51,3
2014	54,4	55,6	50,8

Fuente. Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos.³⁴

Por su parte, la tasa de desempleo en las zonas rurales también muestra en el tiempo bastante similitud con la nacional y la urbana, pero manteniendo la tendencia negativa de incrementarse en lugar de descender (Ver Cuadro N.º 5).

Con respecto a los niveles de educación adquiridos por la población rural, estos son los más bajos, concentrados en la Educación Básica Elemental, mientras que el porcentaje de personas con Educación Superior apenas sobrepasa el 8% (ver Cuadro N.º 6).

33 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2014)*.

34 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2005)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2014)*.

Cuadro N.º 5
Tasas de desempleo por zonas según año

Año	País	Urbana	Rural
2001	6,1	5,8	6,5
2003	6,7	6,7	6,6
2005	6,6	6,9	6,2
2009	-	8,5	8,1
2010	-	7,1	7,6
2014	8,8	8,5	8,8

Fuente. Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Censos.³⁵

Cuadro N.º 6
Porcentaje de población de 5 años o más por nivel de instrucción, 2014

Zona	Primaria completa	Secundaria completa	Educación superior
País	21,7	13,4	18,3
Urbana	19,4	15,0	21,9
Rural	28,1	9,2	8,6

Fuente. Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos.³⁶

A pesar de que las poblaciones rurales exhiben los menores niveles educativos, estas también presentan una elevada ausencia de los centros de enseñanza, lo que acentúa, aún más, la problemática de baja instrucción en el campo. La población rural ostenta los menores porcentajes de asistencia a los centros educativos y los mayores porcentajes de ausencia (ver Cuadro N.º 7).

Cuadro N.º 7
Porcentaje de población de 5 a 24 años por asistencia a la educación regular, 2014

Zona	No asiste	Asiste
País	26,7	73,6
Urbana	25,1	74,9
Rural	29,5	70,5

Fuente. Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

35 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2005)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2010)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2014)*.

36 Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Costa Rica: INEC, 2014)*.

A nivel general, a través de los datos expuestos longitudinalmente, se evidencia cómo, de forma paralela a la aplicación del desarrollo territorial, las zonas rurales mantienen los niveles más bajos de bienestar social y económico del país, reflejados, principalmente, en las problemáticas de elevada pobreza, desempleo creciente y baja escolaridad.

Conclusiones

El enfoque territorial nace como recurso para resolver los problemas de la población rural europea, con características muy diferentes a la costarricense; pese a esta disyuntiva, no se incorpora previo a su ejecución la solución de dificultades de tipo económico y cognitivo que impiden a las comunidades comprender plenamente sus objetivos y metas, así como aprovechar de la mejor forma sus recursos y ventajas.

Por lo tanto, la transformación productiva e institucional que propone el territorialismo se presenta como una realidad muy difícil de comprender para personas con bajos niveles educativos y escasos recursos económicos, inmersos en una cotidianidad donde no se contempla interactuar en los mercados internacionales con producciones ajenas a su historia y tradición.

El solventar esta situación no parece de interés para el Estado, así como tampoco resolver los problemas de desigualdad social y económica entre la población rural, sino, únicamente, mejorar la situación de los sectores más vulnerables, de modo que reciban recursos para aliviar su condición de pobreza. Es por esto que la concepción gubernamental del enfoque territorial es un buen recurso para aliviar la pobreza rural, en los casos más extremos, pero no para transformar la realidad de los territorios rurales.