

EL IDA- INDER Y EL DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA- una necesidad

Compilado por: Gonzalo Villalta Gewurtz; MBA
Funcionario IDA

Estamos a las puertas de un nuevo cambio institucional en beneficio del desarrollo de nuestra Nación; el IDA tiene en el proyecto de Ley (expediente 17.218), en el plenario de la Asamblea legislativa, el nacimiento del Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

Todos los grandes retos a los que se enfrenta hoy la humanidad para avanzar hacia el logro de un futuro sostenible –ya sea erradicar la pobreza extrema y el hambre, conseguir la educación universal, la igualdad entre los géneros, reducir la pérdida de biodiversidad y otros recursos medioambientales, entre otros- exigen una atención prioritaria al desarrollo rural. Estoy convencido de que no hay vuelta de hoja; es una necesidad urgente.

Qué es el medio rural?

Se reconoce al medio rural como el entorno territorial donde se producen los alimentos y las materias primas que la sociedad consume, y el lugar donde vive la gente que realiza estas actividades. A la suma de elementos geográficos que agrupan componentes naturales como recursos bióticos, geológicos, climatológicos y ambientales a los que se atribuyen valores fundamentales para el desarrollo sustentable de las comunidades y de la sociedad en general.

Qué es “desarrollo rural”?

*“La expresión **desarrollo rural** hace referencia a acciones e iniciativas llevadas a cabo para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas...”* http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_Rural (2011; junio).

El desarrollo rural debe tener en cuenta la cultura tradicional local, ya que el medio rural es indisoluble de su cultura propia. Las acciones de desarrollo rural se mueven entre el desarrollo social y el económico. Estos programas suelen realizarse por parte de comunidades autogestionadas, autoridades locales o regionales, grupos de desarrollo rural, programas a escala continental (ejemplo: el programa de desarrollo rural de la Unión Europea), ONG's, organizaciones internacionales, entre otras, según el ámbito rural que se tenga en cuenta.

Es un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo objetivo es reducir, paulatinamente la pobreza en el país. Notemos los dos pilares estrechamente relacionados: la transformación productiva y el desarrollo institucional.

Al desearse una *transformación productiva*, es menester fijarse la meta de articular competitiva y sustentablemente la economía de un territorio y, *el institucional* el de estimular la concertación de actores públicos y privados (internos y externos al territorio) y del acrecentar oportunidades a su población en general. Ambos requieren ser abordados de manera unísona.

El desarrollo rural (DR) ha de contribuir en al menos: a) mejorar el bienestar de los costarricenses que viven en este medio (las zonas rurales son el hogar de la mayoría de los pobres del país; b) lograr una

producción agrícola sostenible para asegurar que todos los seres humanos tengan acceso a los alimentos que necesitan y, c) proteger y conservar la capacidad de la base de recursos naturales para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales.

El enfoque del desarrollo rural territorial:

Desarrollo Rural Territorial. Proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores (*inciso j, artículo 3 del proyecto de ley INDER*)

Es entonces un enfoque que considera a los territorios rurales como sujetos de las políticas públicas y de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural; un enfoque que sustituye la operación de políticas sectoriales, por otro basado en la integralidad de factores y, en una lógica de planeación orientada al territorio; un enfoque que da relevancia a las implicaciones sociales, culturales y ecológicas presentes en cada unidad territorial.

En el *enfoque territorial del desarrollo rural*, la opinión de la comunidad local es el principal cimiento para construir el proceso de desarrollo, es decir, la inclusión de la participación como principio se convierte en el proceso básico de democratización de la planificación territorial del medio rural. Es un proceso ascendente.

El **territorio** es el resultado de un proceso complejo social construido en un espacio geográfico concreto y se deriva de las prácticas, proyectos y conocimientos de los habitantes del mismo. Es un concepto relacional y funcional que resulta muy útil para abordar el desarrollo local, puesto que se refiere a las condiciones del medio natural, al patrimonio histórico (material e inmaterial) de los lugares y a los bienes, infraestructura y equipamientos producidos en el tiempo (largo plazo).

Es así como debemos entender que el DR busca varios fines u objetivos, entre ellos:

- modernización de las explotaciones agrícolas;
- seguridad y calidad de los productos alimenticios;
- ingresos equitativos y estables para los agricultores;
- incorporación de las exigencias medioambientales;
- desarrollo de actividades complementarias o alternativas, generadoras de empleo, para frenar el éxodo rural y reforzar el tejido económico y social de los espacios rurales;
- mejora de las condiciones de vida y de trabajo e igualdad de oportunidades.

Ante lo anterior, el enfoque de desarrollo rural debe mirarse hacia los siguientes aspectos que vendrían a contribuir al desarrollo:

- a. La **competitividad** determinada por la amplia difusión del progreso técnico y el conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas, entendiéndose como la

- capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo), que conduzcan a incrementos sostenibles de los ingresos, como requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales.
- b. La **innovación tecnológica** transformando los insumos en productos con mayor eficiencia; pasando a bienes de mayor valor; en la forma de organización y de relaciones con los mercados, que eleve la productividad del trabajo, siendo ésta una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población rural.
 - c. El **carácter sistémico** es decir que no es un atributo de empresas o unidades de producciones individuales o aisladas, sino que se funda y depende de las características de los entornos en que están insertas, donde intervienen los sistemas de educación, investigación y desarrollo, información, y financiamiento, junto con una gama de proveedores de servicios e insumos. Se trata, por lo tanto, de una óptica que enfatiza las articulaciones multisectoriales en un espacio determinado.
 - d. La **demand externa al territorio** como motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, como factor esencial para los incrementos de la productividad y el ingreso.
 - e. Los **vínculos urbano-rurales** son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas dentro del territorio, por cuanto es a través de ellos que se opera la relación con la demanda externa a él, pero además porque determinan la viabilidad de ciertos emprendimientos debido a sus condiciones de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones, que son externos al mundo rural.
 - f. El **desarrollo institucional** como aquella relación directa con la existencia y funcionamiento de redes de relaciones sociales de reciprocidad basadas en la confianza, elementos culturales e identidad territorial y redes con actores externos al territorio. Todos ellos son factores que facilitan el aprendizaje colectivo, prerrequisito para la amplia difusión del progreso técnico y la competitividad.
 - g. El **territorio como construcción social** concebir al territorio no como un espacio físico “objetivamente existente”, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades. <http://www.femica.org/noticias/docNoticias/desarrolloterritorial.pdf> (junio, 2011)

Los problemas de la **pobreza** y la **desigualdad** tienen sus raíces en la histórica rigidez al cambio en la estructura distributiva del ingreso; esto es uno de los motivantes del DR. Las desigualdades en el acceso a los activos y en la distribución del ingreso, están íntimamente asociadas, como causa y como efecto, a la desigualdad de oportunidades y de poder político. También guardan una estrecha conexión con diversas formas de discriminación, como la racial y la de género, que son problemas profundos y extendidos de América Latina rural.

Las determinantes del bienestar social tienen expresiones particulares o territorio-específicas. Más allá de las determinantes inmediatas de la pobreza o de la desigualdad en un territorio, al final son los activos disponibles (tangibles e intangibles), los actores y sus interacciones, y los marcos institucionales, los

factores que definen si habrá o no crecimiento económico y si las oportunidades y beneficios del mismo se distribuirán de una forma o de otra entre los distintos estratos sociales. Todo ello, por supuesto, muy sujeto a condicionantes tales como las condiciones macroeconómicas, la estabilidad política o la efectividad del sistema legal, que no son territoriales y que por ende son parámetros en nuestro marco de análisis.

Dado lo anterior, ¿Qué se puede hacer entonces al respecto de la pobreza y la desigualdad desde las políticas y programas de desarrollo territorial rural? (pienso en los 15 cantones menos desarrollados del país). Básicamente son tres los ámbitos de acción:

- estimular los flujos de inversión públicos y privados hacia los territorios afectados por la pobreza y la desigualdad con la finalidad de incrementar la dotación de activos tangibles e intangibles, públicos y privados;
- territorializar dichas inversiones con la finalidad de que respondan a las condiciones idiosincráticas del territorio;
- modificar los marcos institucionales para constituir un referente o actor territorial y para buscar la inclusión de los sectores pobres y excluidos.

Cualquier enfoque “nuevo” de desarrollo rural, para ser viable y eficaz, necesita guardar coherencia con el carácter cuantitativo de los ingresos rurales y ser capaz de aprovechar las nuevas oportunidades de generación de ingresos en las áreas rurales que ofrecen los profundos cambios sufridos por la economía, la sociedad y la política.

El éxito del desarrollo rural es reducir eficazmente la pobreza y la desigualdad, con los cambios acentuados en el carácter cualitativo de la pobreza rural, y con las nuevas oportunidades que se presentan de definir una estrategia de reducción de la pobreza gracias a las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, un enfoque territorial de desarrollo rural brinda un potencial que vale la pena activar. Por eso, es una necesidad que los y las señores (as) diputados(as) aprueben el proyecto de marras.

Los enfoques sectoriales/tecnológicos de desarrollo rural han sido eficaces cuando las condiciones previas relacionadas con el acceso a activos, mercados e instituciones se prestaba para apoyar su adopción generalizada. Cuando estas condiciones no se cumplen y se hace necesario utilizar enfoques más integrales, puede resultar eficaz el enfoque territorial integral. Esto exige que a la región se le defina como un continuo rural-urbano, cuyo potencial de crecimiento endógeno se fundamenta en la movilización de los recursos locales subutilizados, en la promoción del desarrollo regional mediante la transformación institucional, productiva y social de la región, con base en proyectos de estado-región y fondos de inversión.

Las intervenciones de desarrollo rural consisten, pues, en ayudarle a la población rural pobre a participar de los beneficios del crecimiento regional mediante su acceso a los activos, a las instituciones que trabajan en beneficio de los pobres a asegurar su competitividad y a establecer nexos económicos entre los pobres y los más favorecidos. Una implementación exitosa requiere lograr efectos regionales

indirectos y, por tanto, una dimensión del tiempo para los proyectos que trascienda los períodos políticos locales típicamente cortos, con un vigoroso impulso a la inversión, a fin de lograr economías de escala y efectos externos.

Es preciso que la implementación se organice como un proceso de aprendizaje, firmemente apoyado en mecanismos de evaluación para la rendición de cuentas y para aprender de las experiencias ya en marcha.

Conclusiones:

- A manera de resumen, se puede señalar que el enfoque territorial del desarrollo rural es una propuesta centrada en los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, a partir de la cual se impulsa la integración de los sistemas productivos rurales y se hace posible generar mejores condiciones de vida e inclusión de grupos sociales relegados;
- Los territorios rurales se definen como espacios geográficos cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de recursos naturales particular, de unas instituciones y formas de organización propias y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso que les dan especificidad regional.
- En esta concepción, el territorio sirve como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas, al mismo tiempo de ser el objetivo del desarrollo económico.
- Al interior de los territorios rurales participan un conjunto de actores (empresas, instituciones, asociaciones, poderes públicos, locales, etcétera); elementos materiales (empresas, infraestructura, equipamiento) e inmateriales como el saber hacer, las formas seculares de organización y las pautas de comportamiento colectivo.
- Por tanto, los procesos de desarrollo de los territorios rurales contienen nociones de aprendizaje y el saber hacer y la cultura de organización local constituyen su núcleo fundamental;
- La opinión de la comunidad local se toma como el principal cimiento para construir el proceso de desarrollo. Contar con la gente para desarrollar propuestas sirve para fomentar una cultura de corresponsabilidad y permite que la comunidad, de forma colectiva e individual, se sienta vinculada a la forma de entender el territorio como un espacio común que provee de bienes, servicios y satisfactores suficientes para vivir con calidad;
- Por ello, la inclusión de la participación como principio se convierte en el proceso básico de democratización de la planificación territorializada del medio rural, que si bien incrementa la complejidad de la gestión del desarrollo, facilita a la larga la organización del territorio y fomenta entre la comunidad local la idea de pertenencia, de cohesión y el sentimiento de formar parte de un proyecto colectivo, y
- Finalmente, la gestión pública en beneficio de los territorios rurales debe ser promotora de programas de desarrollo con un carácter de multisectorialidad operativa, fortalecer la visión de comunidad como eje fundamental de integración rural y promover una vida digna y reconstitutiva de las tradiciones y las culturas populares, bajo la premisa de que el desarrollo sustentable es posible.

San José, junio 2011.