

pideral

Marco Técnico de Referencia (MTR)

Propuesta de bases para una política pública de desarrollo de los territorios rurales en Costa Rica

Isabel Bardají



Índice

I.INTRODUCCIÓN	1
I.1 Objetivos y metodología	1
I.2. Proceso de elaboración del MTR.....	2
I.3. Estructura del documento.....	4
II.EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES	5
II.1. Organización Administrativa Territorial del Estado	5
II.2 Niveles de gobierno y distribución de competencias	5
II.3. Políticas y programas de desarrollo en los territorios rurales	8
II.3.1. Marco institucional y normativo de la política de DTR	8
II.3.2 Políticas y planes que inciden en el desarrollo de los territorios rurales	12
III.- DEFINICIÓN, DELIMITACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES.....	26
III.1. La definición de espacio y territorio rural	26
III.2. La definición de lo rural en las estadísticas y en el marco normativo del país:	28
III.3 Delimitación de los territorios rurales	29
III.4.- Propuesta de organización y participación de los actores locales de los territorios rurales.	33
IV.- ESPACIOS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN	37
IV.1. Espacios institucionales existentes de coordinación y articulación.....	38
IV.2.- Evaluación de los espacios y mecanismos de coordinación horizontal y articulación vertical existentes	41
IV.3.- Propuesta de espacios de coordinación y articulación de políticas que contribuyen al desarrollo de los territorios rurales	42
IV.4.- Propuesta de un modelo de coordinación y articulación para la gestión del desarrollo rural territorial.....	48
IV.5.- El proceso de planificación, presupuestación y ejecución del desarrollo rural territorial	52
V.- PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES	59
V.1.- Principios orientadores.....	59
V.2.- Objetivos.....	61
V.3.- Acciones necesarias para hacer operativa la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial.....	63
V.4.- Ejes para la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Rural	64

VI.- FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES	75
VI.1- Propuesta de instrumentos de Financiación Pública.....	76
VI.3.- Financiación privada	83
VII.- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES.....	83
VII.1 Indicadores para el seguimiento y evaluación de la Política de Desarrollo Rural	85
VIII.- VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES.....	108
Anejo 1	111
Anejo 2	120

Marco Técnico de Referencia (MTR)

Propuesta de bases para una política pública de desarrollo de los territorios rurales en Costa Rica

PIDERAL

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Objetivos y metodología

Las políticas de desarrollo rural seguidas hasta la fecha no han logrado resolver la persistencia de la pobreza rural en América Latina y las brechas sociales han continuado aumentando. Esto ha llevado a la necesidad de revisar, diseñar e implementar nuevas políticas públicas de desarrollo, con énfasis en los territorios rurales, basadas en la búsqueda de la transformación productiva, social e institucional como medio de reducir la pobreza.

En Centroamérica, este enfoque se consolida en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), a través de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) que se inicia en el 2010 con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y de los gobiernos nacionales, y que persigue la transformación participativa e incluyente del mundo rural a través del impulso de procesos de desarrollo rural territorial.

A principios del 2012, el IICA con financiación de la AECID inicia el proyecto Políticas Innovadoras de Desarrollo de los Territorios Rurales de América Latina (Pideral) que pretende contribuir a poner en marcha un efecto demostración de cómo formular e implementar una política de desarrollo de los territorios rurales (DTR). Para ello, uno de los trabajos es brindar, desde la Institución Técnica de Referencia (ITR), apoyo técnico para diseñar un Marco Técnico de Referencia (MTR), en colaboración con un equipo nacional interministerial y multisectorial (ETN), que constituye una propuesta de bases para una política pública de desarrollo de los territorios rurales, cuyo objetivo es realizar una serie de propuestas en el marco normativo e institucional del país que posibilite el desarrollo de los territorios rurales.

En cuanto a la metodología para elaborar esta propuesta de bases, se ha partido de un análisis de las instituciones, políticas y marco normativo vigentes en Costa Rica y un diagnóstico sobre su funcionalidad desde la perspectiva de una política pública de DTR. Para la elaboración de ese análisis y diagnóstico se llevó a cabo una recopilación y revisión de textos legales, documentos e informes, tanto de carácter oficial como estudios de académicos e investigadores. Este análisis se completó con un conjunto de entrevistas realizadas a actores nacionales y locales. Además se incorporaron 1) los resultados y aportaciones derivadas de las distintas reuniones y talleres con el Equipo Técnico Nacional 2) los resultados obtenidos por Pideral en los territorios de Talamanca-Valle de la Estrella y Sur-Sur (cantones de Buenos Aires y Coto Brus y Golfito, Osa y Corredores) y 3) las experiencias piloto de DTR llevados a cabo en territorios de diversos países de Latinoamérica, y en particular de los proyectos EXPIDER I y EXPIDER II del BID y Alianzas regionales de BID-FAO.

I.2. Proceso de elaboración del MTR

El trabajo en Costa Rica comienza en junio del 2012, cuando se celebra un primer Taller nacional de lanzamiento del proyecto, en el seno de la Comisión Nacional Consultiva para el Desarrollo de los Territorios Rurales (ECADERT). Entre los objetivos de este primer taller estaban el diseñar una hoja de ruta con la programación del trabajo para la elaboración del MTR y nombrar el Equipo Técnico Nacional (ETN)¹ con el que se ha trabajado para la elaboración de este MTR. Los trabajos realizados han tenido en cuenta el nuevo marco institucional de la política de DTR introducido por la Ley 9036 de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)², que representa el compromiso del gobierno nacional para establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en esta materia. La ley introduce el marco, los principios y los objetivos generales de la política, su carácter multisectorial e integrado, las nuevas instituciones del desarrollo rural, así como los instrumentos necesarios en sus aspectos más generales.

En septiembre del 2012 se celebró el primer taller de elaboración del MTR, que se dedicó específicamente al establecimiento de los puntos clave de una política de DTR, que debían inspirar la elaboración del Reglamento de la Ley 9036 y alimentar los trabajos de la Comisión IDA-IICA, creada para apoyar la transformación del IDA en INDER y la elaboración del Reglamento de la Ley, y de la que formaba parte el coordinador general de Pideral. Estos puntos clave han sido tenidos en cuenta en la elaboración de este documento.

En consecuencia, los trabajos de elaboración del MTR se han centrado en aportar soluciones que contribuyan al desarrollo e implementación de la Ley en distintos aspectos, y en concreto:

1. Definición de las bases para el diseño de una política pública de Desarrollo Rural Territorial (DTR), de carácter multisectorial que alimente los planes de desarrollo rural, regionales y territoriales.
2. Contribuir a una adecuada delimitación de los territorios de actuación, de su priorización y de su posible tipificación para guiar la acción pública
3. Apoyo al diseño de la composición y normas de funcionamiento de los nuevos órganos del desarrollo rural: los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural.
4. Revisión y propuesta de espacios y mecanismos de coordinación y articulación de las políticas en los ámbitos de planificación, gestión y ejecución.
5. Identificación de posibles mecanismos e instrumentos de financiación de la política pública de Desarrollo Rural Territorial (DTR)

¹ El ETN quedó finalmente constituido por Robin Almendares (SEPSA), Alicia Sánchez (SEPSA), Santos Lozano (MIDEPLAN), Juan Ricardo Wong (MAG-PDR), Mirian Madrigal (INDER) y Patricia Vargas (IICA-CR), aunque la mayoría de las veces han asistido a los talleres de Pideral un número mayor de funcionarios del Inder o de otros organismos públicos, que han enriquecido los debates.

² La Gaceta Nº 103, martes 29 de mayo del 2012.

Un primer trabajo fue el análisis del marco normativo existente, realizando un Mapeo de instituciones y políticas relacionadas con el Desarrollo de los Territorios Rurales existentes en Costa Rica, cuyo resultado se recoge en el documento *“Diagnóstico del mapeo de políticas, instituciones y normas que inciden en el DTR en Costa Rica”*.

Posteriormente en sucesivos talleres se fueron abordando distintos aspectos que han ido conformando paulatinamente este Marco Técnico de Referencia que constituye un Pliego de Bases para una Política Pública de Desarrollo de los Territorios Rurales, tal como puede observarse en los respectivos Informes de Misión.

Así, el segundo taller de elaboración del MTR celebrado en diciembre del 2012, se dedicó a la discusión de los capítulos referidos a la organización de los actores en el territorio, dedicándolo casi en su totalidad a realizar observaciones a un primer borrador de “Reglamento para la Constitución de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural”, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 15 de fecha 22 de enero de 2013 que había sido elaborado por la Comisión IICA/INDER, proponiendo cambios en su redacción, con el objetivo de que se ajustase a los principios del DTR y a los puntos clave acordados en el taller anterior.

El tercer taller de MTR celebrado en marzo del 2013, en principio se centraba en los aspectos relacionados con la coordinación y articulación de las políticas y con el contenido del MTR. Sin embargo, desde numerosas instancias continuaban planteándose dudas sobre el alcance real de la metodología participativa considerada en el borrador de reglamento mencionado y su adecuación a lo estipulado en la Ley. Debido a ello, y a propuesta de los funcionarios del INDER, se optó por modificar la Agenda y dedicar el taller a preparar un nuevo *Reglamento de Constitución de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural*, que pudiese ser sometido a la consideración por la comisión IICA/INDER y a su posible aprobación. Esta propuesta fue la que finalmente se aprobó y que se recoge en este documento.

En el cuarto taller de elaboración del MTR, celebrado en mayo del 2013, se avanzó en la definición de espacios y mecanismos de coordinación y articulación de las políticas sectoriales, especialmente en el nivel nacional donde se constató la necesidad de contar con una instancia intersectorial de alto nivel con estas funciones. Además se alcanzaron acuerdos relativos a aspectos presupuestarios y de financiación de los Planes de Desarrollo Rural.

Finalmente, el último taller celebrado en septiembre del 2013 se destinó a abordar tres cuestiones. La primera, la Política Pública de Desarrollo Rural, en especial los lineamientos estratégicos y la actualización del Decreto N° 35973 del MAG, respondiendo a una petición del Presidente ejecutivo del Inder D. Victor Carvajal a la oficina del Costa Rica del IICA, para que desde Pideral se apoyase esta actualización y adecuación a la Ley 9036, que permitiese la elaboración de los planes de desarrollo rural territoriales. Además, se trataron y acordaron aspectos relativos a los procesos de coordinación y articulación y el seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Rural.

Durante todo el proceso, se han ido redactando y debatiendo los distintos capítulos de este documento, que en esencia contiene los acuerdos alcanzados en los sucesivos talleres a partir de debates en los que han participados los miembros del Equipo Técnico Nacional, la

Institución Técnica de Referencia, el Coordinador General de Pideral y muchas otras personas, referidas en los distintos Informes de Misión, cuyas aportaciones han sido muy valiosas para llegar a los resultados que se presentan en este documento.

I.3. Estructura del documento

Teniendo en cuenta lo anterior en este documento se recoge en el capítulo II un análisis del marco institucional de la política pública de desarrollo de los territorios rurales, abordando la estructura territorial del Estado y la distribución de competencias en la medida en que condiciona el nuevo marco institucional de la política de DTR. También se realiza un diagnóstico de las políticas que inciden en el desarrollo de los territorios rurales, susceptibles de ser incorporadas en la política pública de DTR.

El Capítulo III, se dedica a la definición, delimitación y organización de los territorios rurales. Partiendo de la definición de los nuevos conceptos de espacio y territorio rural, se analiza la delimitación de los territorios de actuación realizada por el Inder y se realiza una propuesta de organización de los territorios, bajo la denominación de Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR).

En el Capítulo IV, se analizan los espacios de coordinación (sectorial e intersectorial) y articulación existentes, distinguiendo en el nivel nacional, regional y local, y diferenciando la planificación de la gestión y ejecución. La nueva Ley introduce un nuevo nivel de planificación y de gestión y ejecución de políticas, el territorial. En consecuencia, se realiza una propuesta de espacios y reglas de coordinación y articulación que respeta la estructura territorial del Estado y los espacios existentes.

El Capítulo V se dedica a los lineamientos de la Política de Estado para el DTR, incluyendo una propuesta de lineamientos y medidas de la política así como las acciones necesarias para hacer operativa esta política de Estado.

En el Capítulo VI se aborda la financiación de los Planes de Desarrollo Rural, tanto del Fondo de Desarrollo Rural como de las políticas sectoriales. El Capítulo VII se dedica al seguimiento y evaluación de la política de DTR, proponiendo un conjunto de indicadores de ejecución y resultados de las medidas propuestas en los lineamientos.

El documento finaliza, en el Capítulo VIII con un análisis de la viabilidad de las propuestas, abordando tanto los factores que pueden contribuir a su éxito como aquellos que pueden retrasar o dificultar su implementación.

Se añaden como anejos, dos de las propuestas más significativas realizadas en el marco de los Talleres de Pideral: 1) La propuesta de Reglamento de constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural y 2) la Propuesta de Decreto de lineamientos de una Política de Estados para el Desarrollo Rural Territorial.

II. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

II.1. Organización Administrativa Territorial del Estado

La Constitución Política de Costa Rica, divide el territorio nacional en 7 provincias, San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón, 81 cantones y 477 distritos.

Adicionalmente, el país cuenta con un sistema de regionalización establecido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), mediante el decreto 16068-PLAN de 1985 y sus modificaciones, que divide en el país en seis regiones: Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Central, Pacífico Central y Brunca. Esta división rige para los efectos de la investigación y la planificación económica y la norma establece que las instituciones públicas deben ajustar gradualmente su estructura administrativa, planes, programas y actividades a esta regionalización. No obstante, muchas de estas instituciones mantienen sus propios esquemas de regionalización para sus fines operativos, aunque para proporcionar información a Mideplan en su labor de planificación se ajustan al decreto mencionado.

La división regional responde a la necesidad de disponer de una estructura más funcional basada en criterios socioeconómicos y físicos. Sin embargo, la división provincial aun persiste y es operativa en algunos aspectos, sobre todo con fines estadísticos.

En la regionalización propuesta por Mideplan, no se da una correspondencia directa entre regiones y provincias, y únicamente hay dos casos coincidentes, la región Huetar Atlántica con la provincia de Limón, y la región Chorotega con la provincia de Guanacaste. En el resto de las regiones, los cantones se distribuyen de forma diferente e incluso en tres casos se distribuyen distritos del mismo cantón en dos regiones distintas: Huetar Norte y Central.

Por otra parte, la regionalización en Costa Rica es diversa ya que no responde a una distribución de competencias ejecutivas sino de desconcentración sectorial y las necesidades de cada sector son distintas. Además, no todas las instituciones tienen presencia en las regiones, solo el Ministerio de Agricultura (MAG), el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), Ministerio de Salud (MS) Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), Ministerio de Educación Pública (MEP) y Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Aunque se va imponiendo la regionalización establecida por Mideplan, las instituciones mantienen sus criterios e incluso en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se reconoce la importancia de acercar los servicios al ámbito local y clarificar el espacio idóneo para desagregar la institucionalidad, señalando la ausencia de instituciones con funciones de coordinación y capacidad operativa y técnica para apoyar procesos regionales. En general la presencia de las instituciones en las regiones es débil y la desconcentración limitada.

II.2 Niveles de gobierno y distribución de competencias

Institucionalmente el Sector Público de Costa Rica se compone en un primer nivel de los poderes de la República, Legislativo, Ejecutivo (Ministerios y otros órganos adscritos) y Judicial. En un segundo nivel, está el Sector Público Descentralizado institucional, que incluye las

instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, entes públicos no estatales y entes administradores de fondos públicos. En tercer nivel, está el Sector Público Descentralizado Territorial, que comprende las 81 municipalidades y 9 concejos de distrito, que son los entes locales que se encargan de la administración del cantón y del distrito respectivamente.

El poder ejecutivo está en los niveles nacional y local, aunque el grado de descentralización es reducido. Aproximadamente, el 98% del Gasto público está en el poder central y el 2% en manos de los gobiernos locales (Ideario sobre descentralización en Costa Rica, 2011). Está organizado en sectores siguiendo criterios funcionales, de forma que una institución se integra en uno o más sectores de acuerdo a su contribución al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo a la reforma del Reglamento orgánico de poder ejecutivo de julio del 2012 (Nº 36646 MD-Plan y Nº 37241 MD-Plan), los sectores son:

- a) Ambiente, Energía y Telecomunicaciones;
- b) Bienestar Social y Familia;
- c) Ciencia, Tecnología e Innovación;
- d) Comercio Exterior;
- e) Cultura;
- f) Educativo;
- g) Financiero, Monetario y Supervisión;
- h) Ordenamiento Territorial y Vivienda;
- i) Productivo;
- j) Salud;
- k) Seguridad Ciudadana y Justicia;
- l) Trabajo;
- m) Transporte
- n) Turismo
- o) Empleo Público

Cada sector está conformado por todas las instituciones de una misma materia que operan bajo la rectoría de un Ministro rector. Así, por ejemplo, la rectoría del sector agropecuario, incluido en el sector productivo, la ejerce el Ministro de Agricultura y Ganadería.

El conjunto del sector productivo incluye las siguientes instituciones centralizadas o descentralizadas:

- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ)
- Corporación Bananera Nacional (CORBANA)
- Corporación de Fomento Ganadero (CORFOGA)
- Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)
- Corporación Hortícola Nacional
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)

- Instituto del café de Costa Rica (ICAFE)
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
- Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)
- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)
- Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)
- Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
- Junta de Fomento Salinero
- Oficina Nacional Foresta,
- Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo.

La distribución de competencias entre el gobierno central y local se rige por la Ley Nº 8801 de transferencia de competencias del poder ejecutivo a las municipalidades de abril del 2010, cuyo objetivo es establecer las disposiciones necesarias para ejecutar lo establecido en los artículos 169 y 170 de la Constitución. El primero otorga a los gobiernos municipales la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón. El segundo, reformado en el 2001, establece que en el presupuesto ordinario de la República, se asigne a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

Según la Ley 8801 es Mideplan la institución responsable de coordinación y concertación del proceso de transferencias de recursos y competencias. La determinación de las competencias a transferir debe hacerse mediante un proceso de negociación entre Mideplan y las municipalidades y ser aprobado por la Asamblea legislativa. La ley establece que la transferencia de recursos debe hacerse de forma paulatina, a razón de un 1,5% anual de los ingresos ordinarios del presupuesto de la República hasta completar al menos el 10% que establece la Constitución, y establece las competencias de salud y educación como no transferibles.

Para el reparto de los fondos entre las municipalidades, se establece que en cada una de las Leyes que determine las competencias a transferir se deben establecer los criterios de reparto atendiendo criterios de densidad poblacional y el índice de desarrollo social. En anteproyectos de la Ley se establecían porcentajes de ponderación de los criterios de población, extensión y desarrollo social en la distribución de recursos a los cantones, dando mayor importancia al último. Sin embargo, en la redacción final de la Ley quedó a voluntad del legislador establecer los porcentajes en cada caso.

En la práctica, este proceso no es fácil. Costa Rica es esencialmente un país centralista. No hay poder ejecutivo regional, únicamente nacional y local y el nivel de competencias transferidas a las municipalidades es reducido ya que la ejecución de la Ley presenta numerosas dificultades y hasta la fecha no se ha llevado a cabo. En primer lugar la débil capacidad de gestión, de infraestructuras y de medios disponibles de muchas municipalidades cuestiona su eficiencia en la prestación de muchos de los servicios públicos que podrían ser transferidos. En segundo lugar la magnitud presupuestaria de las transferencias de recursos que supondría de llevarse a cabo lo dispuesto en la Constitución y en la Ley. Si se considera el presupuesto agregado de los Ministerios de Obras Públicas y Transporte, Agricultura, Ambiente y Energía, Cultura y

Juventud y Economía que tienen competencias que podrían ser transferidas, no se alcanza el 7% de los ingresos ordinarios. Por todo ello, hasta el momento desde Mideplan se ha considerado que es difícil realizar el proceso de transferencias sin incurrir en un aumento del déficit público y una pérdida de la calidad de los servicios, apuntándose la necesidad de una reforma constitucional que facilite el proceso (Mideplan, 2011. Informe Técnico sobre la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades).

Actualmente las municipalidades tienen alrededor de 32 competencias (Ideario sobre descentralización en Costa Rica, 2011), de las cuales una de las más importantes es la administración de la red vial cantonal.

II.3. Políticas y programas de desarrollo en los territorios rurales

II.3.1. Marco institucional y normativo de la política de DTR

Hasta la entrada en vigor de la Ley 9036 de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), las competencias en desarrollo rural las ejercía el Programa de Desarrollo Rural (PDR), dependiente en los últimos años de la Dirección de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales (DESOREA), del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y que gestionaba distintos procesos de desarrollo rural bajo el enfoque territorial. En un primer momento trabajó a nivel nacional en los once cantones más deprimidos del país, utilizando la metodología de Diagnósticos Participativos y Planes de Desarrollo Cantonal, tratando de priorizar la inversión estatal con el fin de estimular el desarrollo de estos cantones. A partir del año 2004 como resultado del cambio de administración, el PDR impulsó los Proyectos Institucionales de Desarrollo Rural (PIDAR) y el proyecto piloto de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial en los cantones de Upala, Los Chiles, Guatuso y La Cruz con la asesoría del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

En el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) se asignó al PDR ejecutar procesos de desarrollo rural con enfoque territorial en tres territorios del país, caracterizados por presentar bajos índices de desarrollo económico y social: Zona Norte-Norte, fronteriza con Nicaragua y compuesta por los cantones de La Cruz, Upala, Guatuso y Los Chiles; la Zona Pacífico Central (cantones de Miramar y Aranjuez) y la Región Sur-Sur, fronteriza con Panamá compuesta por los cantones de Corredores, Golfito, Osa Buenos Aires y Coto Brus. En el año 2006, Costa Rica fue seleccionada para beneficiarse del proyecto EXPIDER II (Proyecto de Experiencias Piloto de Desarrollo Rural), una iniciativa patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y financiada por el Fondo General de Cooperación de España, que impulsó procesos de desarrollo rural territorial. El territorio piloto escogido para desarrollar este proyecto fue el conformado por los cantones de Osa, Golfito y Corredores en donde se constituyó un Grupo de Acción Territorial (GAT), el cual, posteriormente estimuló la constitución de otra organización similar en los cantones de Buenos Aires y Coto Brus. A inicios del año 2005 el PDR gestiona ante la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), una cooperación para el financiamiento de proyectos prioritarios, definidos por el Grupo de Acción Territorial (GAT) de La Cruz. Desde entonces el PDR ha impulsado proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, contando con la cooperación española y andaluza y más recientemente con la cooperación japonesa. También ha ejercido la Secretaría Técnica de la

Comisión Nacional de la ECADERT (Estrategias Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial), impulsada entre otras instituciones por la AECID.

Más recientemente, el PDR también apoyó la redacción de la Ley 9036 que representa un paso fundamental para la consolidación del enfoque del desarrollo rural territorial en el país.

La ley 9036 de 29 de mayo del 2012 establece el nuevo marco institucional para el desarrollo de los territorios rurales, disponiendo que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como rector del sector agropecuario nacional, tenga las competencias para la formulación de las políticas de desarrollo rural, y el Inder, como institución especializada en desarrollo rural, sea el responsable de la ejecución de las políticas.

Para ello hay dos normas, actualmente en vigor, que delimitan las políticas y la ejecución de los programas de desarrollo rural:

- Decreto N° 35973 del MAG, de mayo del 2010, por el que se aprueban las Políticas Públicas de Desarrollo Rural Territorial en un marco de sostenibilidad ambiental y revitalización del sistema institucional
- Ley 9036 de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) de mayo del 2012.

Los objetivos del DTR son los mismos en las dos normas: impulsar la diversificación económica, promover el arraigo de la población, facilitar el acceso de los productores a la información, conocimientos, desarrollo tecnológico y servicios y fortalecer el sistema institucional rural, aunque la Ley amplía su número y alcance.

El Decreto del MAG básicamente consiste en establecer lineamientos que permitían y facilitaban la constitución y trabajo de los GAL y GATs en el marco de la Ecadert, a partir de 5 ejes de actuación, que incluyen posibles medidas a incluir en los Planes de Desarrollo Rural Territorial:

Eje 1: Competitividad y diversificación del medio rural: incluye 11 medidas

Eje 2: Sostenibilidad ambiental: incluye 9 medidas

Eje 3: Fortalecimiento del Sistema institucional rural: 8 medidas

Eje 4: Inclusión de la población rural en el desarrollo territorial: 7 medidas

Eje 5: Planificación, inclusión e identidad territorial: 9 medidas

La aprobación de la Ley 9036 requiere una reforma de este Decreto de acuerdo a los objetivos de la nueva Ley. No solo en cuanto a la modificación y ampliación de los posibles lineamientos a incluir en los Planes de Desarrollo Rural Territorial, sino también en cuanto a considerar los aspectos que faciliten la coordinación a nivel nacional de las políticas sectoriales y su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo, así como el seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo rural. Por otra parte, la Ley 9036 establece que la política de desarrollo rural debe coordinarse y articularse con el resto de políticas nacionales y sectoriales. Para ello, se

especifica que debe derivarse de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e incorporar los compromisos expresados en los programas sectoriales y en los planes operativos institucionales.

En la Ley 9036 se explicitan legalmente los principios del Desarrollo Rural Territorial definiéndolo como un *“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 de sus pobladores.”* Esta definición integra el enfoque territorial, ascendente, integral y de partenariado, aunque no el de financiación descentralizada y de proximidad.

La Ley también establece una nueva estructura institucional para la política de desarrollo rural, otorgándole al **Inder** numerosas competencias en la ejecución de la política de desarrollo rural y convirtiéndole en una Institución especializada en Desarrollo Rural Territorial, manteniendo sus competencias tradicionales en la asignación y arrendamiento de tierras. Como tal es una institución autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa.

Entre sus funciones está la de ejecutar la política de desarrollo rural, en coordinación con los órganos competentes del sector público, organizaciones privadas y sociedad civil, promoviendo las alianzas público-privadas necesarias y facilitando los esquemas de coinversión.

Para ello, con sus propios recursos, podrá realizar acciones de fomento de la producción y de apoyo a la organización de los productores, prestar servicios de apoyo, gestionar con los organismos competentes la creación de infraestructura y el establecimiento de servicios públicos necesarios para impulsar el desarrollo rural, pudiendo realizar obra pública con recursos propios. Podrá también suministrar o contratar servicios así como celebrar cualquier contrato, convenio o alianza.

También se prevé la creación de una **Secretaría Técnica de Desarrollo Rural**, como una instancia especializada del Inder y adscrita a la Presidencia Ejecutiva, con dos funciones muy importante para los procesos de desarrollo rural, el seguimiento y evaluación de la ejecución de la política de desarrollo rural y la gestión del conocimiento necesario para impulsar los procesos de desarrollo rural, apoyando la difusión de experiencias de desarrollo rural territorial con la creación de centros territoriales de información y conocimiento, de redes de intercambio y difusión de experiencias y de una red de capacitación y asistencia técnica en desarrollo rural.

En cuanto a la financiación de los Planes de Desarrollo Rural Territorial, la Ley no incorpora el principio de gestión y financiación descentralizada y de proximidad y no concede a los Consejos Territoriales competencias en este sentido. Sin embargo, se contempla la creación de un **Fondo de Desarrollo Rural**, dependiente del Inder, cuyo objetivo es el de promover y ejecutar proyectos de desarrollo en los territorios rurales. Aunque la financiación de los planes

no procede únicamente del Fondo, sino que además, la Ley establece que las instituciones públicas comprometidas deben prever la asignación de los presupuestos necesarios para la ejecución de las acciones en materia de desarrollo rural previstas en los Planes sectoriales. Esta doble financiación de los Planes de Desarrollo Rural Territorial, a través del Fondo de Desarrollo Rural y de las políticas sectoriales, requiere establecer espacios de coordinación y articulación en los niveles territorial, regional y nacional.

Otros aspectos necesarios para implementar la política también se recogen en la Ley: el territorio como ámbito de actuación, los Consejos Territoriales, los Planes de Desarrollo Rural Territorial y los instrumentos financieros para la ejecución del Plan, aunque se requiere reglamentar su desarrollo e implementación.

En relación a los territorios, la ley define el territorio como *“la unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambios comunes y manifestaciones de identidad comunes”*. A partir de aquí, la Ley establece que el Inder deberá delimitar y clasificar los territorios rurales teniendo en cuenta aspectos ambientales, productivos, geográficos, político-administrativos y culturales. También que esta delimitación será consensuada con los actores de los territorios y con los ministerios y autoridades competentes. En cuanto a su dimensión, lo único que la Ley establece es que estará conformado por uno a varios cantones, o alguno de sus distritos con características comunes, desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos. Sin embargo, no establece criterios relativos a umbrales de extensión o de población. Sí que se establece que se atenderá prioritariamente a las regiones y territorios de mayor regazo social.

La organización local para el desarrollo local se define en la Ley 9036 bajo la denominación de **Consejos Territoriales de Desarrollo Rural** que agrupan a actores tanto públicos como de la sociedad civil y que se conciben como la unidad básica de coordinación que constituye las instancias de convergencia de los actores sociales de cada territorio. No establece bajo qué forma se deben constituir ni sus funciones, aunque sí su carácter de espacio de participación de los actores sociales del territorio. Estos en la Ley se definen en un sentido muy amplio al incluir a *“agrupaciones socioeconómicas, empresariales, corporativas, culturales, religiosas, ecológicas, de personas de la tercera edad y de personas con discapacidad pertenecientes a los territorios rurales que participan en los procesos de desarrollo de los territorios rurales. Este concepto incluye a los gobiernos locales, las instituciones públicas con presencia territorial estable y las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG) y a personas físicas”*.

También se establece que se constituirán **Consejos Regionales de Desarrollo Rural** como instancias regionales de coordinación del desarrollo rural territorial en las regiones de planificación establecidas por el Inder, sin especificar tampoco ni su composición ni sus funciones, que quedan para desarrollar en el Reglamento de aplicación de la Ley.

Lo que sí establece la Ley es que la participación de los actores dentro del territorio es un elemento sustancial para suscitar los cambios organizativos y productivos requeridos para

dinamizar la economía territorial, en la medida en que los actores son *impulsores y gestores del desarrollo social, económico, ambiental y cultural de los territorios a los cuales pertenecen*.

Aspecto clave es el papel de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural en la elaboración, gestión y ejecución de los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDTR). Al no establecer las funciones de los Consejos no queda especificado claramente que esta debe ser una de las funciones de los Consejos, aunque sí está en el espíritu de la Ley, al establecer que el Inder *“con la participación de los actores, tanto públicos como de la sociedad civil, agrupados en los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, apoyará y facilitará la formulación de Planes de Desarrollo Rural Territorial y que estos deben estar armonizados con los planes reguladores establecidos por las municipalidades”*. Con ello, se asegura el protagonismo de los Consejos en la elaboración de los Planes de Desarrollo.

Lo que sí establece claramente la Ley es que deben proporcionar las pautas ascendentes para la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Desarrollo Rural, y que se alimentarán de las pautas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Según esto, los compromisos y acciones incluidas en los PDTR deben incorporarse en el PND y en los Planes, Regionales y Nacional, de Desarrollo Rural, y por tanto incluir dotaciones presupuestarias y horizonte temporal de planificación. Ello no debe impedir formular, mediante la participación y el consenso, un plan a largo plazo que refleje a partir de un análisis de la situación y de un diagnóstico las medidas y acciones requeridas para el desarrollo del territorio rural. Posteriormente, teniendo en cuenta las disponibilidades de recursos y los criterios de priorización, se elaborarían Planes a corto y medio plazo, incorporados en el PND, que incluirían dotaciones presupuestarias.

En definitiva, la Ley es muy ambiciosa en cuanto a los objetivos, aprueba una nueva estructura institucional para el desarrollo rural, sienta las bases para que pueda implementarse una política de desarrollo de los territorios rurales siguiendo el enfoque territorial y constituye un valioso marco normativo para implementar la política. Su alcance real va a depender de la elaboración de los reglamentos que posibiliten su aplicación.

II.3.2 Políticas y planes que inciden en el desarrollo de los territorios rurales

El marco global que establece las líneas estratégicas de acción para promover el desarrollo del país es el Plan Nacional de Desarrollo. Se trata de un instrumento programático y por tanto su periodo de vigencia coincide con el ciclo de gobierno. Su objetivo no es el de generar dinámicas a largo plazo, ya que está vinculado a una legislatura. Tampoco es una suma de planes sectoriales sino que únicamente integra los ejes prioritarios de actuación abarcando un número relativamente reducido de programas y acciones. Actualmente está en vigor el correspondiente al periodo 2011-2014. Su elaboración está a cargo de Mideplan, institución coordinadora del Sistema Nacional de Planificación (SNP).

Para su elaboración se siguió un enfoque de planificación y coordinación participativo que implicó a más de 100 instituciones públicas del gobierno central y del sector descentralizado, considerando dos dimensiones, la sectorial y la regional.

En la dimensión sectorial se partió de las políticas elaboradas por las instituciones a través de sus propios procesos participativos. Cada sector realizó un diagnóstico, identificando problemas y priorizando líneas de acción. Las propuestas contemplan metas, sectoriales y de periodo, acciones estratégicas, indicadores de seguimiento y coste estimado y fuente del recurso. Es un plan, por tanto, orientado a resultados, aunque flexible en la medida en que las metas pueden ser modificadas en función de los resultados del seguimiento.

Por primera vez, el Plan Nacional de Desarrollo aborda la dimensión regional. Para ello, se siguió una metodología de consulta participativa, convocando a las organizaciones regionales con el fin de facilitar que las propuestas regionales se incorporen en el PND y se correspondan con las políticas y metas sectoriales. En Huetar Norte, Chorotega y Pacífico Central se hizo a partir de los Comités Sectoriales Agropecuarios junto con otras instituciones públicas presentes en la región y representantes de los gobiernos locales y federaciones municipales. En Brunca el proceso se dinamizó a partir del Consejo Regional (Corebrunca) y en Huetar Atlántica del Consejo de Desarrollo de la provincia de Limón (Coredes.proli). Una vez presentados los aspectos metodológicos para el abordaje regional, se organizaron grupos sectoriales que identificaron y formularon programas y proyectos sectoriales regionales. En una segunda fase, se coordinaron los objetivos y acciones regionales y sectoriales. El PND 2011-2014 tan solo esboza las estrategias y prioridades regionales.

El PND establece las siguientes líneas estratégicas nacionales:

- Aumentar la producción y mejorar la competitividad del país.
- Reducir el desempleo y atender integralmente a hogares en extrema pobreza.
- Mejorar las condiciones de seguridad.
- Consolidar el posicionamiento ambiental del país con una matriz energética sostenible y un desempeño ambiental óptimo.
- Modernización del Estado

Para cada una de estas líneas estratégicas se establecen metas y las acciones necesarias para alcanzarlas agrupadas en 4 ejes (además de los dos ejes transversales de Política Exterior y Modernización del Estado) en los que se articulan los planes de los distintos sectores:

- Bienestar social: sectores Bienestar Social y Familia, Trabajo, Salud, Educación y Cultura
- Seguridad ciudadana y paz social: sectores Seguridad y Justicia
- Ambiente y ordenamiento territorial: sectores Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y Ordenamiento Territorial y Vivienda
- Competitividad e innovación: sectores Productivo, Ciencia y Tecnología, Turismo, Comercio Exterior, Financiero, Monetario y Supervisión y Transporte

El eje de “Bienestar Social” articula las políticas sociales alrededor de los sectores más vulnerables y rezagados e incluye las siguientes líneas de acción:

- Mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo, en particular de la población femenina y de los grupos vulnerables
- Atención integral y reducción de la pobreza
- Cuido y atención de la niñez y de la tercera edad
- Fortalecimiento de las políticas sociales universales
- Acceso a la vivienda

Se trata de políticas sociales directas focalizadas a los más pobres y vulnerables, como el Programa de Atención a familias en condición de extrema pobreza, el programa de generación de oportunidades de ingreso y empleo dirigido a las familias en asentamientos del IDA, la red de cuidado y de atención a los mayores y la concesión de bonos familiares de vivienda. También incluye medidas relativas a la mejora del capital humano mediante programas de mejora de la atención sanitaria a nivel local y programas educativos. La mayoría son medidas de alivio de la pobreza a corto plazo que mejoran las condiciones de vida de los más pobres, pero que no constituyen acciones a incluir en los planes de desarrollo.

El eje “Seguridad Ciudadana y Paz Social” incluye acciones para combatir la violencia y la criminalidad, lo que constituye una Política de Estado fuera del alcance de la política de desarrollo rural.

El eje “Ambiente y Ordenamiento Territorial” incluye propuestas y acciones relacionadas con la conservación de recursos y el medio ambiente, de gran tradición en el país. Las líneas consideradas en este eje son:

- Ordenamiento territorial
- Recurso hídrico y manejo de residuos
- Carbono neutralidad y adaptación y mitigación del cambio climático
- Manejo biodiversidad
- Energías renovables

Gran parte de las acciones contempladas en cada una de estas líneas tienen una relación estrecha con el desarrollo rural. La existencia de una política de ordenamiento territorial que regule los asentamientos y facilite la gestión del territorio y la concentración de servicios en núcleos urbanos de tamaño intermedio facilita la implementación de las políticas de desarrollo rural. También la gestión de recursos hídricos y el manejo de residuos y efluentes forman parte de las infraestructuras y servicios básicos necesarios para el desarrollo. Las actuaciones en conservación de los recursos naturales y la biodiversidad junto con la adaptación y mitigación al cambio climático representa hoy en día un compromiso ineludible para la acción política. En el eje también se incluyen actuaciones con potencial para generar rentas y posibilitar proyectos productivos, como son el Programa de Pagos por Servicios Ambientales, del que se benefician numerosos propietarios de bosque y plantaciones en todo el país, y el apoyo a la instalación de sistema fotovoltaicos en zonas aisladas, que permiten disponer de energía eléctrica a zonas no servidas por la red.

El eje “Competitividad e innovación” se relaciona directamente con el desarrollo rural al incluir medidas como el fortalecimiento del capital humano y la innovación, la construcción de infraestructura física, la diversificación, la inserción en los mercados internacionales y la eliminación y simplificación de trámites. Sus objetivos estratégicos son:

- Mejoramiento de la calidad de la educación (incluyendo la capacitación técnica)
- Desarrollo de infraestructuras (energía, transporte y telecomunicaciones)
- Fomento de la inversión extranjera directa
- Estímulo a la innovación
- Mejoramiento en aspectos de tramitología y reforma regulatoria
- Fortalecimiento del turismo
- Promoción del comercio exterior

Casi todas las acciones incluidas en el eje tienen importancia para el desarrollo rural. Entre ellas, el apoyo a Pymes y agroempresas, a la mejora de la competitividad de las cadenas productivas o a la mejora en los sistemas de riego. Aunque muchas de las acciones consideradas se encuentran focalizadas a metas y proyectos concretos (el Mercado regional de Liberia o el Proyecto Limón-Ciudad Puerto), se incluyen también acciones financiadas por organismos internacionales (Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sinaxola) y algunas cuya localización depende de la fuente de financiación (cantones de la región Brunca y Judesur). Todo ello en gran parte debido al carácter programático del Plan Nacional de Desarrollo.

Un problema del PND es su escasa adaptación a las diferentes realidades locales y regionales. Aunque hay que reconocer que por primera vez se ha abordado el enfoque regional sería necesario profundizar en él, ya que en general en este nivel tan solo se establecen prioridades y acciones para las que es posible concretar metas regionales.

Otro problema del PND, también debido a su carácter programático de gobierno es que a menudo el gobierno modifica las metas para mejorar los niveles de cumplimiento o elimina programas considerados inicialmente. Es lo que ha pasado, por ejemplo, con el Programa de Comunidades solidarias, seguras y saludables. Se trataba de un programa que había levantado muchas expectativas. Su objetivo era el desarrollo integral de comunidades situadas en los 15 cantones prioritarios. Se hicieron varias reuniones entre las instituciones implicadas, detectándose las mayores necesidades en educación, sanidad y seguridad, y en menor medida en agricultura. Finalmente, el programa se ha caído y los recursos humanos y financieros se han transferido al programa de la Red de Cuido.

La nueva política de desarrollo rural que tiene que formularse y ejecutarse a raíz de la aprobación de la Ley 9036 supone un cambio radical en la implementación de las políticas sectoriales en el mundo rural. Es necesario un cambio de enfoque en todas las políticas nacionales que permitan la incorporación de las dimensiones regional y territorial.

Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo solo se incluyen algunas líneas estratégicas y son muchas más las que habrá que tener en cuenta en la formulación de los planes de

desarrollo rural, tanto territoriales como regionales. Si los clasificamos en función de su contenido, se pueden distinguir:

1.- Redes de seguridad: subsidios y ayudas de programas sociales

Se trataría de ayudas sociales incluidas en el eje de Bienestar social del actual Plan Nacional de Desarrollo. Entre ellas, el programa de atención a familias en condición de extrema pobreza, el programa de generación de oportunidades de ingreso y empleo dirigido a las familias en asentamientos del IDA (Inder), la red de cuidado y de atención a los mayores y la concesión de bonos familiares de vivienda, que son subsidios que el Estado otorga a las familias con escasos recursos económicos para que, junto al crédito, puedan acceder a la vivienda. Gran parte de estas acciones se financian a través del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Se trata de acciones de alivio a la pobreza a corto plazo que quedan al margen de los planes de desarrollo rural, aunque su importancia queda patente si se considera que en el 2011 el 21,6% de los hogares costarricenses estaba en situación de pobreza total y el 6,4% en extrema pobreza (Decimotavo Informe sobre el Estado de la nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2012). De forma indirecta, estas redes de seguridad y transferencias sociales pueden contribuir a que los más pobres amplíen sus activos, mejorando su acceso al crédito y proporcionándoles un seguro de ingresos frente a los riesgos de las actividades productivas. Su importancia puede llevar a que en algunos territorios se establezca su percepción como criterio de priorización para ser beneficiarios de ayudas del Fondo de Desarrollo Rural, o del sistema de crédito para el desarrollo de proyectos productivos.

2.- Mejora del capital humano: Se incluyen acciones relativas a la educación y formación profesional, sanidad y nutrición.

Educación y formación profesional:

La cobertura de educación y escolaridad en el país puede considerarse alta sobre todo en los niveles primarios. En el 2011, la cobertura en la población de 7 a 12 años era cercana al 100%. Mayores diferencias existen en la educación secundaria donde es necesario aumentos en las tasas de matrícula y en los niveles de graduación, y disminuir las tasas de abandono. En el 2011, tan solo el 42,1% de la población entre 25 y 39 años había completado la educación secundaria y las brechas eran muy desfavorables para los habitantes de las zonas rurales y regiones periféricas. Para contribuir a paliar este problema existe un Programa Social de Gobierno (Programa “Avancemos”), ejecutado por el IMAS, cuyo objetivo es promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas. Se trata de un Programa de “Transferencia Monetaria Condicionada” por lo que la familia firma un contrato donde se compromete a cumplir con una serie de compromisos definidos por el IMAS.

En cuanto a la formación y capacitación profesional de carácter general el organismo encargado de su realización es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Cuenta con una oferta formativa en todo el país y dispone de acciones en todos los sectores productivos, aunque la presencia regional es reducida. Además ha desarrollado dos líneas que pueden ser

importantes para las zonas rurales. Los servicios de capacitación virtual, con plataforma de e-learning, donde se ofrecen diferentes cursos y la Plataforma virtual de apoyo a las Pymes donde se ofrecen asesorías a las empresas facilitando la elaboración de planes de negocio o planes de mercadeo. Se trata de una institución que dispone de recursos, ya que entre sus ingresos cuenta con tasas sobre el monto de los salarios de casi todas las empresas del país (con la excepción de las pequeñas). Los problemas que presenta es su falta de agilidad para adecuarse de una forma rápida a las demandas de los actores, pero puede ser un aliado importante para el Desarrollo Rural.

Otras instituciones también realizan actividades de capacitación en el mundo rural, entre estas la Fundación Nacional de Club 4-S, institución pública que brinda capacitación a los jóvenes y mujeres en el mundo rural con el objetivo de generar proyectos productivos o Procomer, con 5 oficinas regionales que tiene programas de capacitación de Pymes orientadas a la exportación.

Sanidad:

Tradicionalmente Costa Rica ha mostrado unos índices muy buenos en cobertura sanitaria. La unidad básica de atención primaria en el territorio son los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais), dependientes de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). En cada Ebais hay al menos un médico, un auxiliar de enfermería, un asistente técnico un atención primaria y un técnico en registros médicos. En el 2012, había en todo el país 991 Ebais repartidos en 105 áreas de salud. La asistencia prestada por la CCSS divide el país en 7 Regiones y éstas a su vez en Áreas de Salud, que en muchos casos se corresponden con cantones o distritos. En la sede del Área de Salud se encuentra la administración y el equipo de apoyo a los Ebais. Cada Área de Salud se divide en sectores de salud que son las unidades poblacionales mínimas para que se establezca una Ebais. Este umbral mínimo está establecido en 4.000 personas por cada sector, lo que plantea la existencia de algunos déficits.

Uno de los problemas a los que se enfrenta el sistema es su financiación. La crisis financiera de la CCSS pone en riesgo la sostenibilidad del sistema.

Nutrición:

El Ministerio de Salud ha elaborado la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011/2021 con el objetivo de identificar y articular las acciones necesarias que permitan mejorar la situación nutricional del país. Se trata de una política sin objetivos, metas o indicadores de resultados por lo que más parece un ejercicio teórico.

Aunque actualmente la desnutrición no es problema en el país, existen algunos problemas relacionados con los hábitos alimentarios, la disponibilidad de alimentos para las familias más vulnerables y en situación de extrema pobreza y la necesidad de aumentar la producción de alimentos, especialmente en frutas y hortalizas. En el consumo alimentario hay diferencias marcadas entre zonas urbanas y rurales, ya que mientras que en las primeras es mayor el consumo de proteínas y de frutas y hortalizas, en la segundas lo es de arroz, frijoles, grasas y azúcares.

En la política se establecen estrategias de actuación en 4 ámbitos:

- Disponibilidad de alimentos (producción, comercialización y sistemas de información y vigilancia)
- Acceso a la alimentación (equidad en el acceso a los alimentos, hábitos alimentarios y estilos de vida saludables)
- Utilización biológica (Sobrepeso y obesidad, desnutrición y deficiencia de micronutrientes)
- Fortalecimiento institucional

En cuanto al tipo de acciones hay que distinguir entre las destinadas al aumento de la producción de alimentos de las necesarias para mejorar el acceso y el mejor uso de los nutrientes.

Las primeras son acciones básicas que pueden ser incluidas en los Planes de Desarrollo Rural Territoriales. Medidas como la producción de alimentos de calidad, el establecimiento de programas de mitigación del cambio climático, la transferencia y adopción tecnológica, la mejora en las infraestructuras rurales, el fomento de la capacidad empresarial o el apoyo a la agroindustria son medidas incluidas en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que contribuyen a aumentar la producción de alimentos y por tanto a mejorar la seguridad alimentaria.

Entre las segundas se encuentran todas las medidas de asistencia social y redes de seguridad destinada a familias vulnerables y en situación de extrema pobreza. Además dependientes del Ministerio de Salud están los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI) que prestan servicios en nutrición, crecimiento y desarrollo de la población infantil del país en edad preescolar. Actualmente existen 617 establecimientos contabilizando CEN-CINAI, CENCE (Centro de Educación y Nutrición con Comedor Escolar), y Puestos de Distribución.

3.- Infraestructuras Básicas

Aqua Potable y Saneamiento

En agua potable, aunque la cobertura es elevada (del 98% en agua intradomiciliar) aún hay deficiencias especialmente en las zonas rurales. A nivel nacional, los acueductos suplen al 93,1% de las viviendas, descendiendo la proporción al 75% en las zonas rurales (Vargas, I., 2012). Aunque en el 2011, la cobertura de agua sometida a tratamiento y desinfección alcanzó al 84,5% de la población hay desigualdades entre cantones, y las mayores deficiencias se localizan en muchas zonas rurales donde la procedencia del agua es superficial.

Las carencias son más importantes en alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. La ausencia de alcantarillado en zonas rurales ha generalizado el uso de tanques sépticos en el tratamiento de aguas residuales domésticas, lo que representa un riesgo importante de contaminación de aguas subterráneas. El Plan Nacional de Desarrollo 2011/2014 ya señala

estas carencias al estimar que el 96% de las aguas residuales recogidas en los sistemas municipales de alcantarillado se vierten a los ríos sin ningún tipo de tratamiento. Sin embargo, y a pesar de señalar la necesidad de actuar para mejorar estos índices, no se recoge ninguna acción específica en este sentido.

La gestión del agua potable y saneamiento es competencia del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) pero en las zonas rurales éste delega la gestión y administración del sistema a las Asociaciones y Comités de Acueductos Rurales (Asadas), organizaciones comunales que establecen un convenio de delegación con el AyA. Son muy diversas y heterogéneas y su actuación presenta deficiencias debido a la baja inversión en la red que hace que los sistemas de abastecimiento sean obsoletos e insuficientes para cubrir la demanda potencial de agua, proporcionando un servicio deficiente y un nivel bajo de calidad del agua (Ballesteros Vargas, M. 2009).

La escasez de recursos ha limitado tradicionalmente su actuación. La modificación en el 2007 del canon del agua, que subió considerablemente, puede paliar esta situación. Se ha producido una mejora en el uso del recurso y generado recursos financieros importantes, de los que el 50% se queda en la Dirección General del Agua para financiar una gestión integrada de aguas a nivel nacional. De acuerdo con la Ley, con estos recursos se podrían financiar pequeñas infraestructuras para el manejo eficiente de la oferta y demanda del recurso hídrico así como promover y financiar proyectos y acciones destinadas a la conservación, restauración, protección y uso sostenible de las cuencas hidrográficas y de los recursos hídricos, lo que puede representar una oportunidad para financiar actuaciones incluidas en los planes territoriales de desarrollo rural relacionadas con la gestión integrada del agua.

Viales

Se trata de una competencia transferida a las municipalidades a partir de la Ley 8114 de simplificación y eficiencia tributaria. Mediante esta Ley se transfieren el 29% de la recaudación del impuesto sobre los combustibles al Consejo Nacional de Vialidad (Conavi). El 25% de esta cantidad se transfiere a las municipalidades para la conservación, mantenimiento, mejora y en su caso establecimiento de la red vial cantonal. La distribución a los cantones se hace en un 60% teniendo en cuenta su extensión y en un 40% su Índice de Desarrollo Social. El destino de los recursos lo propone la Junta Vial Cantonal, que es un órgano público no estatal integrado por 8 miembros, tres de ellos del sector privado, y presidido por el Alcalde. Aunque la red vial cantonal es una competencia transferida a las municipalidades, los planes de desarrollo rural territorial si podrían contemplar acciones de coordinación de mejora de la red vial en el territorio, financiadas por las distintas municipalidades.

Electrificación

El 99% de la población tiene cubierta sus necesidades en electrificación, aunque en algunas zonas hay problemas en la calidad del suministro y en la adecuación de la oferta para cubrir la demanda potencial.

El Plan Nacional de Desarrollo incluye como uno de sus objetivos estratégicos el apoyo a las energías renovables. Para ello contempla distintas medidas, de importancia en zonas rurales,

como proyectos hidroeléctricos y eólicos y el uso de sistemas fotovoltaicos en zonas aisladas. El ejecutor es el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) bajo la rectoría del Minae, y en algunas zonas cooperativas de electrificación rural y las empresas ESPH (Empresa de Servicios Públicos de Heredia) y JASEC (Junta Administradora de Servicios de Electricidad de Cartago).

Telecomunicaciones

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) 2009/2014 establece las metas y objetivos de este sector. Está estructurado en 5 ejes: Telecomunicaciones, Económico, Ambiental, Social y Salud. Cada uno con objetivos generales, específicos, líneas estratégicas, acciones y medidas. De todos ellos, el más relevante para las áreas rurales es el eje social cuyo objetivo general es el de reducir la brecha digital y lograr la integración social y la introducción de nuevos servicios y tecnologías. Hoy en día las diferencias en el acceso a la información en el contexto de la Red, constituye unas de las principales barreras al desarrollo, ampliando las diferencias sociales y económicas entre regiones y propiciando la exclusión. Teniendo en cuenta esto, el PNDT contempla acciones destinadas a promover el desarrollo de las infraestructuras, especialmente en las zonas rurales y alejadas, que permitan el uso de las TIC en el campo educativo, en salud, en la esfera individual y, en general, para el desarrollo social de la población. Se desarrolla en dos líneas estratégicas y 5 objetivos específicos, cada uno de ellos con medidas y acciones:

- a) Acceso universal, servicio universal y solidaridad
 - 1. Garantizar el acceso universal
 - 2. Asegurar servicios de telecomunicaciones a los habitantes del país que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad económica, social y geográfica.
- b) Educación y capacitación
 - 1. Garantizar la incorporación y el usos de tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo
 - 2. Asegurar la alfabetización digital de los habitantes del país.
 - 3. Garantizar la generación de aplicaciones de valor agregado con el uso de las tecnologías de la información y comunicación, que contribuyan a desarrollar la creatividad y habilidades de la población estudiantil.

La ejecución de las medidas y proyectos necesarios para alcanzar estos objetivos está a cargo de Fonatel, Fondo creado por la Ley General de Telecomunicaciones 8642 del 2008, administrado por Sutel (Superintendencia de Telecomunicaciones), que es un órgano desconcentrado al que le corresponde la regulación del sector de telecomunicaciones. La rectoría del sector desde febrero del 2013 está en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICIT).

La tardanza en dotar de recursos al Fondo, los plazos de tiempo requeridos para crear un Fideicomiso y las dificultades para realizar una conexión a internet con el ancho de banda requerido en muchas áreas del país, han hecho que hasta el 2012 no se comenzase a ejecutar el primer proyecto de Fonatel, con lo que se han producido retrasos en alcanzar las metas del Plan.

El primer proyecto financiado por Fonatel, se desarrollará entre 2012 y 2017, y está estructurado en tres componentes:

- Provisión de servicios a centros de prestación de servicios públicos
- Acceso a servicios de internet
- Acceso a servicios de telefonía fija

Para su ejecución se priorizaron más de 180 territorios en función del Plan de Desarrollo de la Red, la densidad de población y el índice de desarrollo humano cantonal. La fase inicial se ha localizado en Siquirres.

La Sutel y Fonatel pueden ser un aliado importante para satisfacer las necesidades de las zonas rurales en el área de las telecomunicaciones. De acuerdo al Reglamento de acceso universal, servicio universal y solidaridad anualmente se pueden presentar iniciativas para poder ser financiadas por el Fonatel de acuerdo al PNDT. Con la información relativa a las necesidades, la Sutel elabora el Plan anual de proyectos y programas. La idea es tener un Banco de iniciativas a utilizar en el proceso de planificación. Entre la población objetivo para financiar proyectos y programas están los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y mantenimiento de las infraestructuras hace que el suministro de los servicios no sea rentable financieramente. Los criterios utilizados para determinar las actuaciones son que la población esté ubicada en áreas sin acceso a los servicios, con bajos niveles de indicadores socioeconómicos y/o localizada en distritos prioritarios.

4.- Fomento productivo

En el mapeo de las políticas y planes con incidencia en el mundo rural³ se analizó el marco normativo existente, analizando y recopilando todas las políticas que de alguna manera inciden en el desarrollo de los territorios rurales y realizando entrevistas a responsables y técnicos de la administración nacional. Del análisis de las políticas de fomento productivo, cabe hacer algunas observaciones de carácter general:

- Muchas políticas tienen su plan de actuación orientado a resultados, con objetivos, metas e indicadores y los lineamientos son adecuados.
- También existen políticas que carecen de esta orientación a resultados y que parecen más un ejercicio teórico de buenas intenciones.
- Se observa un escaso enfoque integral de las actuaciones y poca coordinación intersectorial en la planificación de actuaciones. Cada institución trabaja con una clientela meta específica en respuesta a su mandato legal, pero escasamente coordinada.
- También se produce descoordinación dentro de los sectores, en particular entre las instancias responsables de la planificación y las instituciones del sector descentralizado, que son autónomas. Funcionan con recursos propios y son responsables de la ejecución de las acciones.
- La ejecución de las acciones se enfrenta en muchas ocasiones a un exceso de burocracia y rigidez de los trámites administrativos necesarios.
- Muchas instituciones ven limitada su capacidad de actuación por la escasez de recursos presupuestarios y humanos, especialmente en las regiones.
- Se carece de sistemas de información sectoriales que permitan evaluar el resultado y el impacto de las políticas, planes y programas sobre las poblaciones meta.
- El ciclo político cuatrienal interrumpe abruptamente las políticas, planes y programas sectoriales.

Por su importancia para el medio rural se pueden destacar algunas cuestiones específicas del Plan de Desarrollo del sector agropecuario y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto al sector agropecuario, dos documentos fundamentales rigen la acción política en el sector: la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010/2021 que es el marco orientador a largo plazo, y el Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2011-2014, que es el instrumento de planificación del sector para hacer efectiva a corto y medio plazo la Política de Estado y que incluye objetivos, metas e indicadores.

³ Ver el Diagnóstico del mapeo de políticas, instituciones y normas que inciden en el DTR en Costa Rica, Pideral, octubre, 2012

También existen Planes Regionales de Desarrollo del Sector Agropecuario. Las acciones se estructuran en cuatro pilares que incluyen cada uno distintas acciones estratégicas:

- I. Competitividad
- II. Innovación y desarrollo tecnológico
- III. Gestión de los territorios rurales y agricultura familiar
- IV. Cambio climático y gestión agroambiental

Este enfoque pone de manifiesto uno de los problemas que han tenido hasta ahora las acciones dirigidas al desarrollo de los territorios rurales como es su falta de carácter integrado. Es dentro del eje III, donde se incluye el apoyo a la creación y consolidación de los Grupos de Acción Territorial, aunque con apoyo financiero de la cooperación internacional. No es posible generar procesos de desarrollo en los territorios rurales sin contemplar medidas de cualquiera de los otros tres ejes. Hasta ahora, el desarrollo de los territorios rurales ha sido una acción incorporada en las políticas públicas a través de programas financiados por la cooperación internacional. No ha sido considerado un eje transversal aunque sí ha recibido apoyo logístico y técnico. Además de esta línea de acción, otros dos programas se inscriben dentro del eje de apoyo a la gestión de los territorios rurales y la agricultura familiar:

- **Programa de Comunidades solidarias, seguras y saludables:** Era un programa que había creado muchas expectativas. Su objetivo era el desarrollo integral de los 15 cantones prioritarios. Se hicieron varias reuniones entre las instituciones implicadas, detectándose las mayores necesidades en educación, sanidad y seguridad, y en menor medida en agricultura. El coordinador era del CCCI. Finalmente, el programa se ha caído y los recursos humanos y financieros, se han transferido al programa de la Red de Cuido. Parece que lo de los 15 cantones prioritarios es más una declaración política que una acción real.
- **Programa Municipal de Asistencia Técnica (PROMAT):** En la Política Sectorial se menciona que se creará este Programa, dirigido a las comunidades rurales pobres de los 15 cantones prioritarios. Se buscaba impulsar la producción de autoconsumo para lo cual se dotaría a los municipios de un equipo profesional, supervisado por el MAG y el INTA, para formular en coordinación con la población, planes integrales, con el fin de promover el desarrollo local sostenible, y de un fondo de inversión que permitiría financiar pequeños proyectos en las áreas agrícolas y ambiental. El Programa no se ha llevado a cabo por falta de recursos.

Del resto de acciones, una de las que podría tener más impacto sobre el desarrollo sectorial es la política de riego y drenaje ejecutada por Senara. Tradicionalmente las inversiones han sido muy reducidas y han carecido de un enfoque integral. Aunque el país es rico en recursos hídricos, la regulación es escasa y hay importantes necesidades en evaluación de recursos y en gestión. La Ley de Aguas data de 1942, aunque desde el 2008 existe el Plan Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, que bajo la rectoría del MINAE contempla la gestión integrada del recurso teniendo en cuenta la evolución de los principales usos (humano, agropecuario, industrial y turismo) y de la política de generación de recursos a través de cánones. En el sector agropecuario el Senara puso en marcha en el 2010 el **Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Pro-Girh)** con financiación del Banco Centroamericano de Integración

Económica y que va retrasado en su ejecución. Tiene tres componentes: Gestión de aguas subterráneas, Producción Agrícola con Riego y Mejoramiento de Tierras Agrícolas con Drenaje. Dentro del segundo componente uno de los objetivos es el de aumentar la superficie de nuevos regadíos en el Distrito Arenal-Tempisque, y en otras zonas del país. Además se contempla una línea de fortalecimiento de la gestión local y de usuarios, por la que se trata de transferir la organización a nivel de cuencas entre instituciones, municipalidades y productores.

Por lo demás, el resto de acciones y lineamientos es adecuado, aunque la escasez de recursos hace que sus efectos sean muy limitados.

En cuanto al apoyo a las pequeñas y medianas empresas el marco es la Política Pública de Fomento a las PYME y al Emprendurismo 2010/2014. Su objetivo es apoyar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, mediante programas de extensión, capacitación, desarrollo gerencial, financiamiento, inteligencia de mercados y vinculación con grandes empresas y mercados de exportación. Se trata de una política no ligada a objetivos ni metas, y por tanto no orientada a resultados, por lo que parece más un ejercicio teórico. La política de apoyo se articula en áreas estratégicas y acciones, sin dotación presupuestaria aunque algunas sí están incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Existe un Consejo Asesor Mixto de la PYME, que es muy político y dicta las directrices generales con el objetivo de aumentar la competitividad. Más operativos son los **Centros Regionales de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CREAPYME)**, que existen en 5 regiones y cuentan con dos o tres funcionarios. Cada región tiene integrada una Red de Apoyo donde participan instituciones públicas y privadas de cada región. Depende del Ministerio de Economía y tiene pocos recursos. Tienen competencias en apoyo a las Pymes en los sectores industrial, comercio y servicios. Su objetivo es dar una atención integral a las empresas, con una asesoría más personalizada, centrándose sobre todo en el apoyo a la formalización (trámites de legalización y obtención de licencias) y en información sobre el acceso a fuentes de financiación, aunque no llegan al apoyo a la realización de estudios de mercado o promoción. En el 2013, comienzan con este nuevo enfoque de apoyo integral. Han empezado en Limón, luego se extenderá a Liberia y Puntarenas. En los municipios hay un gestor para asesorar en la formalización de empresas. En las zonas rurales hay muchos problemas y dificultades para la realización de trámites y licencias. En general es difícil la formalización de empresas a pesar de los esfuerzos institucionales para la desregulación y simplificación de trámites.

La financiación es difícil, aunque existen algunos fondos o líneas de crédito que proporcionan apoyo:

- **Pronamype:** Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa. Depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Es un fondo que tiene una línea de crédito especial para emprendedores con escasos recursos económicos y microempresas de baja productividad, casi de subsistencia. Además también financia programas de capacitación en gestión empresarial para personas con escasos recursos. Tiene fin social.

- **Propyme:** Es un fondo que depende del Ministerio de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones, a través del que se conceden ayudas no reembolsables que cubren hasta un 80% del coste de acciones de I+D o transferencia de conocimiento. No establecen ninguna prioridad para el mundo rural y en general las solicitudes superan los recursos disponibles.
- **Fodemipyme:** Fondo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, administrado por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Tiene tres fondos, uno para avales y garantía, otro de financiación, que son ayudas reembolsables para la realización de inversiones derivadas de la I+D, y un tercer Fondo de transferencias, por el que en principio se podrían financiar acciones de Creapyme, pero que en la práctica no funciona debido al exceso de trámites requeridos para acceder.
- **Fideimas:** Fideicomiso del IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social), que facilita el acceso al crédito para mujeres o familias en condiciones de vulnerabilidad. El Imas también puede financiar ideas productivas individuales o grupales mediante ayudas no reembolsables (biodigestores, pequeñas centrales de acopio...).
- **Fondo de Crédito Rural del IDA:** Por el que se han venido concediendo créditos a las familias beneficiarias de la política de distribución de tierras de la institución.
- **Sistema Nacional de Banca para el Desarrollo,** se creó por Ley en el 2008 y sus recursos proceden del Finade (Fideicomiso Nacional de Desarrollo), que además de presupuestos públicos integró a varios pequeños Fondos que no funcionaban, algunos del MAG, junto con recursos procedentes de la banca privada y estatal. Su objetivo era el de proporcionar crédito a pequeñas y medianas empresas con dificultades de acceso a las vías de financiación tradicional. Tiene líneas de crédito y de reactivación de empresas mediante modelos de capital e semilla. No ha funcionado como se esperaba debido a los requisitos impuestos por el sistema de control bancario para utilizar los recursos y a problemas relacionados con la organización del sistema y gestión de los créditos. Actualmente la ley está en revisión legislativa.

5.- Políticas medioambientales

Costa Rica es un país pionero en políticas ambientales y de conservación de la naturaleza, y reconocido internacionalmente por ello. Hay que resaltar que más de la cuarta parte del país son áreas protegidas y la mitad es superficie forestal. Existe una normativa ambiental moderna, aunque hay debilidades en la gestión integrada de la sostenibilidad. En este ámbito son varios los campos que ofrecen oportunidades para el desarrollo de los territorios rurales.

Un primero es la apuesta por el desarrollo de las energías renovables y por la producción de biocombustibles, dentro de la Estrategia Nacional de adaptación y mitigación del cambio climático. Esto puede representar un impulso a los cultivos energéticos y un apoyo a otras fuentes de energía importantes para el mundo rural, que ya se ha comentado.

El país también ha adoptado la meta “carbono-neutralidad” para el 2021 que implica compensar las emisiones de gases de efecto invernadero de forma que el país no contribuya al

calentamiento global. Aunque no se han establecido los mecanismos de medición y seguimiento para alcanzar esta meta, puede constituir un medio para aumentar la competitividad internacional de muchas empresas tanto en el sector del turismo como en las exportaciones. El avance más importante es la publicación de la norma Inte 12-01-06,2001, por el que las empresas pueden medir su huella de carbono y realizar los ajustes necesarios para alcanzar la meta. El objetivo es que con estos procedimientos puedan alcanzar una certificación oficial que reconozca la meta “carbono-neutralidad”.

Por último, el sector forestal también ofrece importantes posibilidades para el desarrollo rural, teniendo en cuenta además la importancia de la superficie de bosques en el país. Reconociendo no solo su importancia para la conservación de la naturaleza sino como actividad productiva y fuente de recursos, el país comenzó a implementar un Programa de Pagos por Servicios Ambientales (PPSA), que ha logrado un aumento significativo de la cobertura forestal mediante la recuperación de áreas abandonadas. El programa se instrumenta a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), órgano desconcentrado del sector ambiente. Sus recursos proceden de un porcentaje del impuesto sobre los combustibles, de la cooperación internacional, y más recientemente del canon del agua. Además del PPSA, Fonafifo mantiene una línea de crédito para la realización de proyectos de forestación, reforestación o cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de recursos forestales.

III.- DEFINICIÓN, DELIMITACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS RURALES

III.1. La definición de espacio y territorio rural

La definición de ámbito o espacio rural ha evolucionado mucho en las últimas décadas, existiendo numerosos trabajos y publicaciones al respecto, lo que incluso ha dado lugar a que se hable del concepto de la nueva ruralidad. El concepto tradicional de espacio rural estaba vinculado a los pequeños municipios aislados y dispersos carentes de algunas de las infraestructuras básicas y de todas las infraestructuras económicas y servicios a las empresas. La dificultad de desarrollo esos espacios rurales era enorme por los elevados niveles de pobreza, el aislamiento por la deficiente conectividad, la escasa masa crítica y la existencia de serias limitaciones en las infraestructuras y servicios básicos y económicos.

Frente al concepto tradicional de espacio rural, fue surgiendo un nuevo concepto en el que el elemento más destacado es la presencia de núcleos intermedios, es decir de núcleos de población de tamaño medio, que articulan y vertebran a los municipios más pequeños, remotos y aislados. En el nuevo enfoque se considera como espacio rural el espacio formado por el o los núcleos intermedios de población y los municipios de pequeño tamaño. La presencia de núcleos intermedios permite disponer de una serie de infraestructuras y servicios básicos de los que no pueden disponer, lo que si se une a una mejora de la conectividad, ayuda a superar algunas de esas limitaciones que afrontan los pequeños municipios. Por otro lado, si existe buena conectividad la presencia de núcleos intermedios facilita el acceso de los pequeños productores al mercado, e incluso que personas que viven en los municipios más pequeños trabajen en los núcleos intermedios, donde la demanda de empleo es mayor.

Surge también el concepto de territorio rural como espacio de intervención de una política de DTR. Su delimitación requiere considerar dos límites: 1) un mínimo de extensión y población para aprovechar las economías de escala y de aglomeración y que se puedan desarrollar las cadenas de valor y mercados dinámicos; y 2) un máximo de extensión y población para aprovechar el capital social, las relaciones de confianza entre actores, y las economías de proximidad que facilitan la participación de la población local.

Son varios los criterios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de delimitar los territorios de actuación:

- a) Límites territoriales: En general, un territorio de actuación no debe romper los límites administrativos de unidades de menor nivel, ya que en caso contrario se podrían generar problemas en la planificación y gestión de los planes de desarrollo y en la coordinación y articulación con los planes de desarrollo de menor nivel. En nuestro caso, esto implica al distrito que es la unidad de menor nivel con autonomía funcional.
- b) Dimensión: Es un aspecto esencial. Si es pequeño, falta masa crítica y no se aprovechan las economías de escala. Si es excesivamente grande, no se aprovechan las economías de proximidad. El tamaño debe evitar lo anterior, hacer que las redes sociales sean eficaces y facilitar la convocatoria y asistencia a reuniones y la comunicación y participación social en el territorio.
- c) Homogeneidad: Es necesario identificar elementos comunes que ayuden a vertebrar el territorio y a crear una identidad común. Pueden ser características geográficas, dotación de recursos naturales, patrimonio, cultura o sistemas de producción. Es un aspecto fundamental para la organización productiva del territorio y para lograr una visión y proyecto común que puede plasmarse en el plan de desarrollo. La experiencia muestra que la homogeneidad e identidad del territorio, que a menudo suelen ir unidas, es un factor de éxito del proceso de desarrollo.
- d) Identidad: Se define como el sentido de pertenencia al territorio y es un elemento esencial del proceso de desarrollo, al generar pertenencia y autoestima en los habitantes del territorio. Se puede crear conforme el proceso avanza, pero para ello es importante partir de un cierto nivel de homogeneidad territorial.
- e) Vertebración: Requiere de la existencia de núcleos de tamaño intermedio que concentren la oferta de servicios básicos y productivos y que se constituyan en elementos vertebradores del territorio. Ello facilita una ordenación funcional del espacio.
- f) Consulta a los actores del territorio: La delimitación de los territorios no debe ser solo fruto de un trabajo de gabinete que opere de arriba abajo, sino que debe ser también consecuencia de un proceso de participación y construcción social del territorio que opere de abajo a arriba, y en todo caso requiere del acuerdo de las instituciones locales para trabajar juntos en el territorio.

Un “territorio” además es resultado de un proceso de construcción social complejo, por lo que su delimitación debe hacerse con criterios flexibles y no ser estática en el tiempo.

III.2. La definición de lo rural en las estadísticas y en el marco normativo del país:

Para el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), lo “rural” y “urbano” se definen con objetivos censales según el grado de urbanización. Lo “urbano” corresponde a los centros administrativos de los cantones, incluyendo parte o todo el distrito primero del cantón además de otras áreas adyacentes que fueron demarcadas con criterios físicos y funcionales, tomando en cuenta elementos tangibles como cuadrantes, aceras, luz eléctrica, servicios urbanos etc. Lo “rural” agrupa tres tipos de zonas: “periferia urbana”, “rural concentrado” y “rural disperso”. La primera categoría se corresponde con áreas de transición entre lo rural y lo urbano y se define como zonas pertenecientes a áreas localizadas entre el límite del cuadrante urbano y la poligonal envolvente del área urbana. Las zonas “rurales concentradas” son los centros poblados no ubicados en las categorías anteriores y que reúnen las siguientes características: el suelo está ocupado predominantemente por actividades no agropecuarias; tienen 50 o más viviendas agrupadas o contiguas y en general las distancias entre ellas no es mayor a los 20 metros; disponen de algún servicio de infraestructura como electricidad domiciliaria, agua potable o teléfono y cuentan con algunos servicios como escuela, iglesia, centro de salud, puestos de salud, guardia rural, etc. Finalmente, bajo lo “Rural Disperso” se incluyen todas las áreas que no pertenecen a alguna de las clasificaciones anteriores. Se trata de definiciones funcionales que no incluyen umbrales de población o criterios económicos como el peso de las distintas actividades productivas y que se utilizan básicamente para elaborar los censos poblacionales.

Una clasificación de los territorios más operativa es la realizada por Mideplan en base al Índice de Desarrollo Social (IDS). Se trata de un índice que mide las brechas sociales entre las diferentes áreas geográficas del país (cantones y distritos) y tiene en cuenta aspectos económicos, de participación social, salud y educación. Se calcula a partir de 11 variables: consumo promedio residencial de electricidad, viviendas con acceso a Internet, mortalidad de niños menores de 5 años, bajo peso en niños y niñas, nacimientos de hijos de madres solteras menores de 19 años, cobertura de agua potable, infraestructura educativa, programas educativos especiales, escuelas unidocentes, reprobación escolar y participación electoral. Su rango de variación oscila entre 100 puntos (mejor situación) y 0 puntos (situación más desfavorable). Atendiendo al valor del índice, los distritos del país se clasifican según su mayor o menor desarrollo relativo:

a) Zonas de Mayor Desarrollo Relativo: Son de mayor desarrollo relativo aquéllos distritos cuyo IDS es mayor o igual al promedio simple del área urbana del “Gran Área Metropolitana”.

b) Zonas de Menor Desarrollo Relativo:

i) Nivel medio: Son de menor desarrollo relativo, nivel medio, aquéllos distritos cuyo IDS es mayor o igual al promedio simple nacional, pero inferior al IDS promedio del área urbana del “Gran Área Metropolitana”.

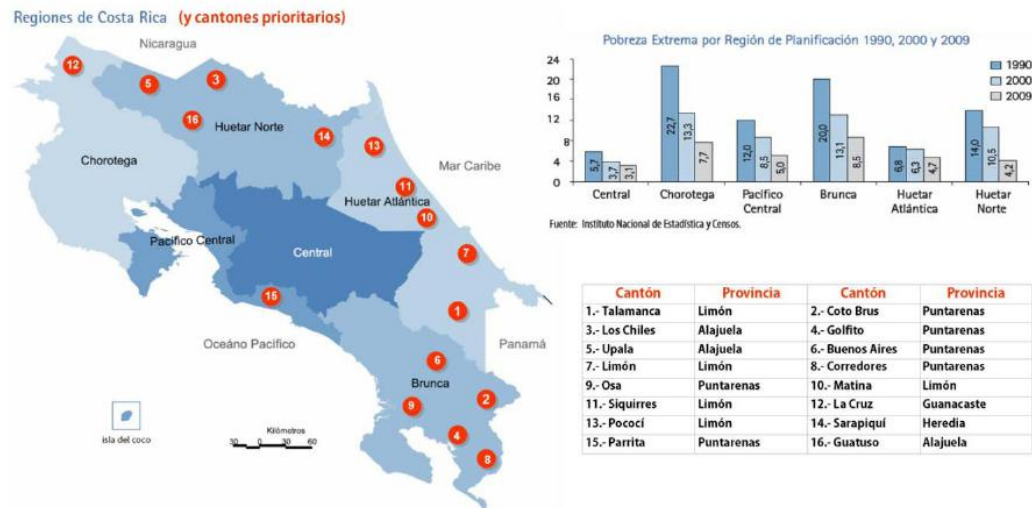
ii) Nivel bajo: Son de menor desarrollo relativo nivel bajo, aquéllos distritos cuyo IDS es superior o igual al IDS promedio simple de las regiones periféricas, pero inferior al IDS promedio nacional.

iii) Nivel muy bajo: Son de menor desarrollo relativo nivel muy bajo, aquéllos distritos cuyo IDS es inferior al IDS promedio simple de las regiones periféricas

El objetivo de la clasificación es guiar la intervención pública y dirigirla hacia las zonas menos desarrolladas del país.

Teniendo en cuenta este índice la Administración costarricense estableció 15 cantones prioritarios. Estos son, ordenados de mayor a menor nivel de necesidades (o de menor a mayor valor del IDS): Talamanca, Coto Brus, Los Chiles, Golfito, Upala, Buenos Aires, Limón, Corredores, Osa, Matina, Siquirres, La Cruz, Pococí, Sarapiquí y Parrita. Posteriormente la lista se ampliaría a 16 añadiendo Guatuso. Esto ha permitido incluir en el Plan Nacional de Desarrollo una atención prioritaria a estos cantones. Sin embargo, parte de las acciones contempladas han sido aplazadas lo que señala esta acción como una declaración política más que una acción real.

Gráfico 1: Regiones de planificación según índice de pobreza extrema y cantones priorizados



Fuente: AECID. Marco de Asociación País-Costa Rica, 2011-2015.

El IDS también se utiliza para favorecer la distribución de recursos en distintas actuaciones hacia las zonas menos desarrolladas. Así, por ejemplo, un 25% de los fondos del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que proceden de un impuesto sobre los combustibles, se transfiere a las municipalidades para la conservación, mejora y mantenimiento de la red vial cantonal, en una proporción del 60% según la extensión vial de cada cantón y en un 40% según su IDS.

III.3 Delimitación de los territorios rurales

No es hasta la Ley de transformación del IDA en INDER cuando se formula una definición de territorio rural que sigue los principios del DTR, al establecer para los fines de la Ley que *“el territorio rural es una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y*

manifestaciones de identidad comunes.” Añadiendo que “los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios.” Partiendo de esta definición, la Ley establece que el Inder deberá elaborar una delimitación y clasificación de los territorios rurales, que deberá ser consensuada con los actores de los territorios y con los ministerios y autoridades competentes, no modificar la división territorial y administrativa de la República, ni afectar las competencias públicas de las corporaciones municipales y de otros entes. Además se expresa que para fines operativos “el territorio lo conforman uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos.”

Para cumplir con el mandato de la Ley, el Inder comenzó en el 2007 a elaborar una propuesta de delimitación de los territorios rurales. Para ello tuvo en cuenta los trabajos realizados por el IICA y la Ecadert en la definición de los territorios y los criterios establecidos en el proyecto Expider para definir de forma operativa un territorio rural: dimensión, homogeneidad, identidad, vertebración, integración de municipios y participación de los actores locales. En la delimitación de los territorios se consideraron distintos indicadores como el Índice de desarrollo social, elaborado por Mideplan para los cantones y distritos del país, los Índices de desarrollo humano y de pobreza humana elaborados por el PNUD para los cantones, variables socio demográficas del Programa del Estado de la Nación, de infraestructuras y red vial así como información relativa al potencial de recursos endógenos o a la estructura productiva. A partir de aquí se realizó en el 2010 una propuesta de delimitación territorial que se sometió a consulta en instituciones, organismos de cooperación y reuniones regionales, municipales y locales. Finalmente, a finales del 2012 se aprueba la delimitación definitiva de los territorios de actuación del Inder. Se han establecido 26 territorios que incluyen los cantones y distritos rurales, dejando fuera el Gran Área Metropolitana y algunos cantones predominantemente urbanos. Sus características en cuanto a dimensión y población son variables y oscilan entre el territorio de Talamanca-Valle de la Estrella, con una extensión de cerca de 4 mil km² y una densidad de 11,98 habt/km² al de San Isidro-San Rafael-Barva-Santa Bárbara, en la provincia de Heredia, región central, que con una extensión de 182 km², tiene una densidad poblacional cercana a los 684 habt/km².

En general, todos los territorios están compuestos por más de un cantón, incluyendo todos sus distritos, aunque en algunos casos un mismo cantón se divide entre varios territorios y estos incluyen distritos de varios cantones. En ningún caso, y según se establece en la Ley, se establecen límites inferiores al de distrito.

Por otra parte, en algunos casos la delimitación territorial realizada no ha tenido en cuenta las experiencias de desarrollo rural territorial que se venían desarrollando en el país, con mayor o menor éxito. De esta forma, por ejemplo, bajo la Ecadert se habían consolidado en la región Brunca, dos GATs, el Sur Alto, integrado por los cantones de Buenos Aires y Coto Brus, y el Sur Bajo, por los cantones de Osa, Golfito y Corredores. En la delimitación realizada por el Inder, el primero queda igual, pero el segundo se divide en dos, uno de ellos integrado únicamente por

el cantón de Corredores, debido a su carácter fronterizo con Panamá, y el otro de los cantones de Osa y Golfito.

Territorios de actuación del Inder

Territorio	Población		
	Area (km2)	(habt)	Densidad
Matina-Limón	1.931,49	197.837	102,43
Valle de la Estrella-Talamanca	4.042,86	48.430	11,98
Pococí	2.403,49		
Siquirres-Guácimo	1.437	95.988	66,80
Norte-Norte	3.697,85	78.272	21,17
San Carlos-Zarcelero	3.503,11	152.716	43,59
Liberia-La Cruz	2.258,8	26.717	11,83
Bagaces-Cañas-Tilarán-Abangares	3.269,84	80.752	24,70
Santa Cruz-Carrillo	1.889,81	74.002	39,16
Nandayure-Hojancha-Nicoya	2.160,69	68.428	31,67
Puntarenas-Montes de Oro-Esparza-Orotina-San Mateo	1.429,58	150.768	105,46
Paquera-Cobano-Lepanto-Chira	1.117,95	22.407	20,04
Aguirre-Parrita-Garabito	1.338,87	47.012	35,11
Pérez Zeledón	1.905,51	133.666	70,15
Buenos Aires-Coto Brus	5.205,05		
Golfito-Osa	3.684,2	65.432	17,76
Corredores (Laurel-Paso Canoas-La Cuesta)	620,6	41.036	66,12
El Guarco-La Unión	548,38	168.608	307,47
Turrialba-Jiménez	1.926,1	85.093	44,18
Paraíso-Alvarado	492,97	70.292	142,59
Atenas-Palmares-San Ramón-Naranjo	1.310,51		
Grecia-Valverde Vega-Poás-Alajuela	865,34	356.141	411,56
Puriscal-Turrubares-Mora-Santa Ana	1.192,41	98.018	82,20
Dota-Tarrazú-León Cortés-Desamparados-Aserrí	1.424,29	162.566	114,14
Sarapiquí-Varablanca-Sarapiquí-Alajuela	2.511,06	54.137	21,56
San Isidro-San Rafael-Barva-Santa Bárbara	182,36	124.711	683,87

En principio esta delimitación de territorios es bastante heterogénea en relación a los criterios de superficie, población y densidad, lo que puede representar necesidades diferentes. Algunos territorios son excesivamente grandes teniendo en cuenta la orografía del país y el estado de las infraestructuras viales, lo que puede dificultar la asistencia a reuniones y la comunicación, y otros integran zonas de orografía montañosa con otras de naturaleza más urbana. Estos problemas podrían dar lugar a la necesidad de replantear posteriormente esta clasificación.

De estos 26 territorios se han establecido 11 focales o de atención prioritaria teniendo en cuenta su índice de desarrollo social, e incluyendo al menos un territorio por provincia. Los territorios focales son:

1. Guatuso-Upala-Los Chiles (Alajuela)
2. Turrialba-Jiménez (Cartago)
3. Puriscal-Turribares-Mora-Santa Ana (San José)
4. Sarapiquí-Vara Blanca-Sarapiquí(Alajuela) (Heredia)
5. Liberia-La Cruz (Guanacaste)
6. Buenos Aires-Coto Brus (Puntarenas)
7. Páquera-Cóbano-Lepanto-Chira (Puntarenas)
8. Golfito-Osa (Puntarenas)
9. Laurel-Paso canoas-La Cuesta (Corredores) (Puntarenas)
10. Talamanca-Valle de la Estrella (Limón)
11. Pococí (Limón)

De estos territorios se establecieron dos prioritarios en los que el Inder se planteaba comenzar su actuación en el 2013: Turrialba-Jiménez; Puriscal-Turribares-Mora-Santa Ana. A estos se uniría posteriormente Talamanca-Valle de la Estrella, territorio de actuación de Pideral. El objetivo es iniciar el proceso en los territorios prioritarios antes del verano del 2104.

Hasta la transformación del IDA en el Inder, existían 7 Direcciones regionales (las mismas que las de Mideplan, más una séptima, la región de Heredia, que incluye cantones de la región Central y alguna de Huetar Norte) y 23 oficinas subregionales. Esta estructura se transforma en Direcciones Territoriales, de las que dependen las Oficinas Territoriales, situadas en cada uno de los territorios. La delimitación de los territorios aprobada, incluye la creación de 12 Direcciones Territoriales. En general, de cada Dirección Territorial dependen 2 territorios, con la excepción de las de Orotina, en la provincia de Alajuela y de Cartago, de las que dependen 3 territorios de cada una. Las oficinas subregionales pasan en su mayoría a ser oficinas territoriales, creándose 3 nuevas en la región Central.

El proceso realizado ha llevado a que el establecimiento de las Direcciones Territoriales que sustituirán a las regionales no se ajuste exactamente a la delimitación regional establecida por Mideplan para la planificación y coordinación institucional. Esto puede ocasionar problemas en la articulación y coordinación de las actuaciones y en la planificación de las políticas. Mientras que las superposiciones no plantea problemas significativos en Chorotega (2 Direcciones y 4 territorios), Huetar Atlántica (2 Direcciones y 4 territorios), Brunca (2 Direcciones y 4 territorios), Pacífico Central (1 Dirección y 3 territorios), los problemas pueden ser más acusados en la región Central y Huetar Norte, donde la existencia de la región Heredia para la

administración del Inder pero no para Mideplan, lleva al establecimiento de Direcciones territoriales y territorios que incluyen cantones de diferentes regiones de planificación.

Esta distribución puede plantear problemas si los Consejos Regionales de Desarrollo Rural se localizan en las localidades donde se sitúen las Direcciones Territoriales del Inder que no coinciden con los cantones principales de las regiones de planificación, que es donde se localizarían los órganos de coordinación interinstitucional que deben establecerse. También complicaría la articulación entre los planes regionales de desarrollo rural y los planes regionales de desarrollo, y entre estos y los planes nacionales de desarrollo. Hay que recordar que la Ley 9036 se define el Consejo Regional de Desarrollo Rural como *“instancia regional de coordinación del desarrollo rural territorial en las regiones de planificación establecidas por el Inder, cuya coordinación será facilitada por este instituto”*. Por otra parte, el reciente Reglamento General del Sistema Nacional e Planificación (Decreto N° 37735 de 6 de mayo del 2013) establece las 6 regiones a efectos de planificación, administración, investigación y desarrollo, especificando que las instituciones deben aplicar esta regionalización, aunque pueden utilizar dentro de las regiones, distribuciones subregionales de acuerdo a sus necesidades de organización. Esta disposición puede llevar a modificar la delimitación de alguno de los territorios establecidos por el Inder.

III.4.- Propuesta de organización y participación de los actores locales de los territorios rurales

Uno de los aspectos clave para el Desarrollo de los Territorios Rurales es la organización de los actores en el territorio. Los gobiernos municipales, aunque importantes como garantes de la provisión de servicios públicos en sus comunidades, se han revelado ineficaces como dinamizadores de procesos de desarrollo, en la medida en que el ámbito municipal no es el adecuado para que se generen estos procesos, y que son los actores privados los que protagonizan las estrategias de promoción económica y desarrollo productivo. Es por tanto necesario establecer instituciones territoriales, en las que participen los actores públicos y privados, que sean representativas y que tengan capacidad para elaborar y ejecutar programas de desarrollo en su territorio.

La Ley de creación del INDER establece que *“la unidad básica de coordinación del DTR lo constituye las instancias de convergencia de los actores sociales de cada territorio, en las cuales se dialogan y se acuerdan las acciones necesarias para superar los retos y aprovechar las oportunidades existentes en dichos territorios. El INDER debe proponer la modalidad de funcionamiento de estas instancias bajo la denominación de Consejos Territoriales de Desarrollo Rural”*. Son, por tanto, desde un punto de vista funcional y operativo, estos **Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR)**, la forma de organización de los actores sociales, que en la Ley se definen en un sentido amplio, incluyendo hasta las personas físicas.

Los CTDR tienen, al menos, tres funciones fundamentales:

- a) Dinamización de la población. Se trata de unificar alrededor de un proyecto común al conjunto de actores que actúan en el territorio. Para ello es necesario promover la participación activa de estos actores, incluyendo a los más marginales y vulnerables con el

fin de hacerlos protagonistas de su propio desarrollo, integrando todos aquellos aspectos institucionales, sociales y económicos que contribuyen a la mejora en el bienestar de los territorios. En esta función adquiere importancia la labor del Inder.

- b) Planificar el desarrollo del territorio mediante la formulación de un Plan de desarrollo rural territorial (PDTR): La Ley de creación del INDER establece *que este, “con la participación de los actores rurales, tanto públicos como de la sociedad civil, agrupados en los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, apoyará y facilitará la formulación de Planes de Desarrollo Rural Territorial y que estos deben estar armonizados con los planes reguladores establecidos por las municipalidades”*. Teniendo en cuenta esto, el Comité Directivo es quien debe promover la elaboración de este PDTR, a través de la participación y la organización de los actores en comisiones y mesas temáticas. Para ello, el Inder debe facilitar los lineamientos y directrices estratégicas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Rural, favoreciendo así una primera articulación entre las demandas del territorio y las ofertas de las distintas instituciones. Una vez elaborado el PDTR, será aprobado por la Asamblea General. El Comité Directivo, además elevará el Plan al Consejo Regional de Desarrollo Rural, donde se articulará y negociará con las políticas sectoriales e intersectoriales
- c) Gestionar y ejecutar el Plan Territorial de Desarrollo Rural. La coordinación de estas funciones en el territorio debe recaer en los Comités Directivos, que son quienes negociarán con las instituciones los recursos necesarios y concertarán con las instituciones y los gobiernos locales su ejecución.

De acuerdo con el Reglamento de Constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural elaborado con la asistencia de Pideral, cada CTDR estará conformado por dos órganos: una Asamblea General y un Comité Directivo. La Asamblea es un órgano de participación permanente, donde se integran todos los actores del territorio. La participación de los actores sociales es un factor esencial para el éxito de los procesos de desarrollo. Favorece el empoderamiento de la sociedad local, al crearse un sentimiento de protagonismo en la creación de un futuro común y se asegura de esta forma la sostenibilidad a largo plazo de los procesos. Así lo reconoce la Ley al incluir la participación como uno de sus principios orientadores y considerarlo como un elemento esencial para suscitar los cambios organizativos y productivos necesarios para dinamizar la economía del territorio. Esta participación debe ser facilitada por el Inder, promoviendo el diálogo, la negociación y la creación de espacios que permitan formular una visión de futuro del territorio capaz de orientar la inversión y la prestación de servicios básicos

La Asamblea puede organizarse en comisiones y mesas temáticas. Esto facilita identificar las demandas y las estrategias del territorio por temas específicos (Pymes, turismo, recursos naturales, servicios sociales...) o sectores de población (mujeres, juventud, población indígena...) y facilita la elaboración del Plan de Desarrollo. Está demostrado que la organización en comisiones y mesas contribuye a diseñar estrategias de desarrollo más reales y posibles, facilita la labor del Comité Directivo y contribuye también a una mayor participación, articulación y compromiso de la población. El Reglamento de constitución y funcionamiento de los Consejos, establece como funciones de la Asamblea:

- Aprobar y modificar los estatutos internos de funcionamiento del CTDR, lo cual estará sujeto a la validación por parte de las instancias correspondientes del Inder.
- Elegir y remover a los miembros del Comité Directivo.
- Tomar decisiones de interés territorial.
- Aprobar los planes de desarrollo rural territorial.
- Fiscalizar la actuación del Comité Directivo.
- Otros aspectos sujetos a regulación del Inder.

El Comité Directivo es el órgano ejecutivo y debe ser elegido por la Asamblea en una proporción equilibrada del gobierno local, instituciones públicas presentes en el territorio, sector privado y sociedad civil, de forma que se evite la concentración de poder en alguno de estos componentes. El Reglamento aprobado establece que la representación de la sociedad civil y el sector privado será de al menos un 60%, dejando el 40% para la participación de las instituciones públicas y los gobiernos locales. Dentro de las instituciones locales deben estar todas las municipalidades que integran el territorio, y deben jugar un papel clave los *Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI)*. Estos órganos, al integrar a todos los actores públicos que operan en los cantones, pueden contribuir lograr una mayor coordinación y articulación de las políticas públicas con los Programas de Desarrollo Territorial y con los Planes de Desarrollo Cantonales. Las funciones del Comité Directivo, establecidas en el Reglamento de constitución y funcionamiento de los Consejos son:

- Gestionar el desarrollo integral del territorio.
- Promover la elaboración participativa del PDTR.
- Negociar con las instituciones y los demás actores del territorio los recursos necesarios para la ejecución del PDTR.
- Concertar la ejecución del PDTR con los gobiernos locales, las instituciones y los demás actores del territorio.
- Realizar anualmente una rendición de cuentas ante la Asamblea.
- Elevar el PDTR al Consejo Regional de Desarrollo Rural (CRDR) para su análisis e incorporación al PDRR y para la asignación de recursos.
- Representar al CTDR en el CRDR.
- Cualquier otra función sujeta a regulación del Inder.

Un elemento muy importante para el éxito de las estrategias de desarrollo territorial es que los CTDR dispongan de equipo técnico o una estructura gerencial. La función de estos equipos no solo es la de gestionar todos los aspectos técnicos del programa, sino que son el brazo ejecutor

de las decisiones del Comité Directivo. Son responsables de la gestión, animación y seguimiento del PDTR, pueden realizar labores de asesoramiento técnico, se convierten en interlocutores entre las instituciones y los actores transmitiendo la información más significativa, establece vías de colaboración entre las instituciones y los actores privados para el diseño y ejecución de proyectos. Es un trabajo que exige gran dedicación, ya que debe realizar labores no solo administrativas sino también de gestión y técnicas. Uno de los factores de riesgo más importantes para que la iniciativa empresarial no se incorpore en estos procesos es la falta de acompañamiento técnico en la planificación y ejecución de proyectos. Lo ideal es que esta estructura sea contratada y trabaje en exclusiva para el CTDR, lo que exige disponer de recursos de financieros importantes. Una alternativa es que estas funciones las proporcionen las oficinas territoriales del Inder, aunque para ello hay que tener en cuenta la dedicación y capacitación requerida, dotando a las oficinas de suficientes recursos humanos y medios materiales.

La función más importante de los CTDR es la elaboración del PDTR. Su objetivo es el de mejorar las condiciones de vida de la población potenciando la riqueza cultural, productiva y económica. Debe tener un enfoque integrado elaborado a través de un proceso participativo de todos los actores e instituciones locales e incluir acciones a implementar por las políticas sectoriales junto con acciones de promoción económica y de mejora del bienestar de la población a financiar con cargo al presupuesto que les sea asignado del Fondo de Desarrollo Rural del INDER. El reglamento de funcionamiento de los CTDR establece que los PDTR deben establecer estrategias, componentes, objetivos, acciones, metas y recursos necesarios para su operacionalización a corto y mediano plazo con un horizonte de cinco años.

No todos los territorios son iguales y cada Plan tendrá sus especificidades adaptándose a las características de cada uno. Para su elaboración puede ser de utilidad que el Inder establezca un Manual de procedimiento y criterios relativos a los aspectos a incluir.

Por otra parte, precisamente como no todos los territorios son iguales, hay muchos aspectos que deben quedar al margen del reglamento general de funcionamiento de los CTDR y que pueden ser objeto de un reglamento o estatuto de funcionamiento interno. Estos deben ser aprobados por la Asamblea y validados por el Inder. Entre las cuestiones a incluir en los Estatutos pueden estar los derechos y obligaciones de los miembros del CTDR, los procedimientos de admisión de nuevos miembros o la composición y tamaño del Comité Directivo. En lo relativo a este último aspecto, el tamaño ideal depende de las particularidades y especificidades de cada territorio y de la magnitud del trabajo que plantea desarrollar, aunque Comités muy grandes pierden efectividad y tamaños adecuados están entre los 12 y 20 miembros.

En el marco de la actuación de Pideral, se constituyó formalmente el primer CTDR en Talamanca-Valle de la Estrella, según los criterios establecidos en el Reglamento aprobado. En octubre del 2013 se celebró la primera Asamblea, con participación de un número muy significativo de los actores de los territorios, y se eligió el Comité Directivo, con una participación del 60% de la sociedad civil y sector privado y del 40% de las instituciones públicas. Con el objetivo de elaborar el PTDR, que deberá aprobar la Asamblea, se han celebrado talleres y mesas temáticas con la asistencia y el apoyo de Pideral.

IV.- ESPACIOS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN

La coordinación implica una actuación sincronizada de las instituciones y de los actores en el territorio, evitando duplicidades y favoreciendo las acciones de una forma organizada con el fin de aumentar su eficacia. La articulación va más allá y, además de una coordinación en las actuaciones, implica una planificación armoniosa del conjunto de acciones en el territorio. La articulación de políticas requiere no solo una coordinación de las acciones de los distintos actores en los diferentes niveles: nacional, regional, sectorial y territorial; sino también una planificación temporal, secuencial y presupuestaria. También requiere una distribución de competencias entre la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los acuerdos.

La coordinación y articulación de políticas se enfrenta en todos los países a desafíos y dificultades. El centralismo, la falta de voluntad política, la ausencia de cultura y tradición en la articulación, las diferentes particularidades de cada sector o los diversos ámbitos territoriales de planificación y ejecución llevan a que cada sector realice sus propios planes de forma independiente, que las instituciones funcionen autónomamente y a que se observen diferentes procesos administrativos y modelos de intervención. Todo ello hace que la acción política sea menos eficaz.

En Costa Rica, la creación de una nueva estructura institucional para el desarrollo de los territorios rurales, con la creación de los CTDR y los CRDR a partir de la Ley 9036, plantea desafíos de coordinación y articulación con las políticas nacionales que hay que abordar en la medida en que supone no solo un ámbito nuevo de actuación sino también una nueva forma de planificar y gestionar las políticas sectoriales. Para ello, hay que tener presente el punto de partida y analizar en qué medida las nuevas instituciones se pueden insertar en la estructura territorial del Estado y coexistir de forma armónica y complementaria con las instancias ejecutivas y los espacios de coordinación y articulación existentes, teniendo en cuenta:

- La delimitación de los territorios no se corresponde con ninguna delimitación del poder ejecutivo (cantón) ni de organización administrativa (provincia, cantón o distrito) ni de planificación (región)
- La Ley 9036 crea una institución territorial de ámbito superior al cantón pero inferior al de provincia o región, con atribuciones en el diseño de planes de desarrollo rural y en la coordinación de la planificación y ejecución de las estrategias y acciones de desarrollo.
- Los planes de desarrollo rural contemplan tres niveles de planificación: el territorial, el regional y el nacional. Son multisectoriales y por tanto deben coordinarse con los respectivos planes sectoriales. Mideplan, como institución responsable de la coordinación del proceso de planificación debe analizar estos nuevos procesos y aportar soluciones.
- La nueva estructura de planificación y gestión debe respetar la división territorial administrativa del Estado, los niveles de gobierno y la distribución de competencias
- La nueva estructura debe adaptarse a los instrumentos de planificación existentes en la medida en que la Ley establece que los compromisos y responsabilidades de los planes de

desarrollo rural territorial debe incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo así como en los programas sectoriales pertinentes y en los planes operativos institucionales.

- La Ley menciona expresamente las competencias del Inder para ejecutar la política y el plan nacional de desarrollo rural y para formular, ejecutar y evaluar el plan operativo institucional, de conformidad con las políticas de desarrollo rural, los planes de desarrollo rural territorial, los planes regionales de desarrollo rural, el plan nacional de desarrollo rural y el plan nacional de desarrollo, planteando así la necesidad de coordinar y articular estos instrumentos.

Es también necesario partir y tener en cuenta las instituciones y espacios de coordinación y articulación de las políticas existentes en la actualidad, tanto en el nivel de planificación como en el de gestión y ejecución.

IV.1. Espacios institucionales existentes de coordinación y articulación

Coordinación sectorial

A nivel nacional, hay que distinguir entre la coordinación de la gestión y ejecución de las actuaciones de las distintas instituciones que conforman cada sector, y la coordinación de la planificación, entre las instituciones y con Mideplan. En la primera las competencias le corresponden a los **Consejos Sectoriales** (Decreto ejecutivo N° 34528-MD-Plan de 8 de junio de 2008), integrados por los jefes de las instituciones pertenecientes al sector y el representante de la Secretaría Sectorial. En cuanto a la coordinación del proceso de planificación y el seguimiento de las políticas sectoriales las competencias las tienen las **Secretarías Sectoriales**, que son órganos asesores de coordinación y planificación dependientes de cada Ministro Rector y que trabajan en colaboración con Mideplan. Para su funcionamiento cuentan con un Comité Técnico Sectorial que es el encargado de coordinar y armonizar el proceso de planificación de las instituciones de cada sector y del que forman parte funcionarios de las instituciones sectoriales. En el MAG, rector de la política de desarrollo rural, la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria (FODEA) y Orgánica del MAG, establece la creación del **Consejo Nacional Sectorial Agropecuario** como organismo de coordinación, consulta e información, integrado por el Ministro, los superiores ejecutivos del Inder y del Consejo Nacional de la Producción, el Ministro de Mideplan y el Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica. Entre sus funciones está la de analizar los problemas, coordinar los planes y proyectos de las instituciones involucradas en las actividades agropecuarias, proponer normas para la coordinación de los programas interinstitucionales y proponer los lineamientos de política del sector agropecuario en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con el plan de desarrollo del sector. Además, se contempla la existencia de la **Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial (SEPSA)**, cuya principal función es la de elaborar el plan nacional de desarrollo del sector agropecuario, con base en el Plan Nacional de Desarrollo y de conformidad con los lineamientos de la política, trabajando en colaboración con Mideplan.

A nivel regional, la coordinación sectorial la realizan los **Comités Sectoriales regionales**, integrados por funcionarios de las instituciones públicas de cada sector presentes en cada región. Además de coordinar la programación, ejecución y seguimiento de acciones sectoriales

regionales, pueden establecer mecanismos de participación para integrar propuestas de gobiernos locales de presencia regional y elaborar propuestas viables para su inclusión en el Plan Regional de Desarrollo, realizando así una cierta labor de articulación vertical. Aunque no existen para todos los sectores, uno de los más importantes para el desarrollo rural es el **Comité Sectorial Regional Agropecuario**, que sí funciona y está integrado por los directores regionales o representantes de las instituciones del sector con presencia regional (MAG, CNP, SENARA, INTA, PIMA, ONS, INDER...), además de otras como el MINAE o el IMAS, y que tienen la función de coordinar acciones para lograr el desarrollo del sector y del medio rural.

Coordinación intersectorial

A nivel nacional las funciones de coordinación intersectorial las ejercen los **Consejos Presidenciales** que son espacios de coordinación programática para asegurar la contribución de las instituciones al logro de las metas estratégicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se definen como órganos de orientación, asesoría y coordinación en políticas públicas, diseño de planes, metas y objetivos, y seguimiento en las grandes áreas de atención de la acción de gobierno. Actualmente hay dos: el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia y el de Competitividad e Innovación (Decreto N° 36467 MD-Plan de 15 de febrero del 2011)

Otra posibilidad que contempla el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (Decreto N° 34582 de 4 de junio de 2008) para la coordinación intersectorial es a través de los **Consejos Sectoriales con actividades intersectoriales**, que hasta ahora no funcionan. En este caso, el reglamento prevé que los Consejos Sectoriales *“pueden ser ampliados con la presencia de los Ministros rectores de otros sectores y de los representantes de los órganos y entes de esos y otros sectores, cuando sea necesaria la coordinación intersectorial para la ejecución de planes y programas nacionales y regionales”*. Para ello es necesario que el Ministro rector identifique que es necesario diseñar instrumentos de ejecución de políticas públicas, que estén dos o más sectores involucrados para la ejecución de los planes y sea necesario coordinar las actuaciones tanto entre los distintos Ministros rectores como en relación a las instituciones involucradas, a nivel institucional o sectorial, el ámbito nacional, regional o local.

En cuanto a la coordinación de la planificación en actividades intersectoriales e interinstitucionales, el artículo 19 de la Ley de Planificación Nacional (Ley N° 5525 de 1974), abre la posibilidad de que el poder ejecutivo establezca comités de coordinación con el fin de propiciar la más amplia participación de los sectores públicos y privados en la tarea nacional de planificación, y con el objeto de dar unidad y coherencia a esta tarea.

En el ámbito regional está prevista la creación de **Comités Intersectoriales Regionales**, (Decreto N° 34582-MD-Plan de 4 de junio de 2008) formados por los coordinadores de los Comités Sectoriales Regionales conjuntamente con Mideplan para coordinar y compatibilizar los planes, programas y proyectos sectoriales regionales, aunque aún no se han constituido.

Como espacios de coordinación regionales, existen también espacios no institucionalizados como el Consejo Regional para el Desarrollo de la provincia de Limón (Coredes.Prolí), y el de la

región Brunca (CoreBrunca). En los dos están integradas todas las instituciones que trabajan en la región.

De forma esquemática en el cuadro siguiente se recogen los espacios de coordinación existentes o previstos por la normativa:

	Nivel	Planificación	Gestión y Ejecución
Sectorial	Nacional	Secretaría Sectorial ----- Sepsa	Consejos Sectoriales ----- C. Nacional Sectorial Agropecuario
	Regional	Mideplan / Sepsa	Comités Sectoriales Regionales ----- C. Sectorial Regional Agropecuario
Intersectorial	Nacional	Comité de Coordinación (Ley de Planificación N° 5525)	Consejos Presidenciales ----- Consejos Sectoriales con actividades intersectoriales (Reglamento ejecutivo 34582)
	Regional		Comités Intersectoriales Regionales

Articulación

Teniendo en cuenta la estructura territorial del Estado y los niveles de gobierno y la distribución de competencias hasta ahora únicamente se ha contemplado la articulación vertical en la gestión y ejecución de las políticas públicas nacionales y las municipalidades, a través de los **Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI)** (Ley N°8801 de abril de 2010), que en muchos casos todavía no funcionan. Son órganos colegiados de coordinación y consulta de los órganos, entes y empresas públicas con los gobiernos locales respecto de las políticas públicas necesarias para gestionar el desarrollo integrado de cada cantón. Su objetivo es coordinar las políticas del Poder ejecutivo en cada cantón y de incluir las políticas públicas en los Planes Cantonales de Desarrollo. Entre sus miembros además del alcalde está un representante de cada órgano, ente o empresa pública presente en el cantón. Entre sus funciones además coordinar el desarrollo de las políticas está la de recomendar los cambios necesarios para ajustar los lineamientos políticos a la realidad cantonal. Con el mismo

objetivo está prevista la creación de los **Consejos Distritales de Coordinación Institucional**, que funcionan en aquellos Cantones en que existan Concejos Municipales de Distrito.

En los casos en que sea necesario coordinar actuaciones en un ámbito regional, entendiendo este como el que afecta a varios cantones aunque no coincidente con las regiones administrativas de planificación, las alcaldías de varios gobiernos locales pueden constituir **Consejos Regionales de Coordinación Interinstitucional**. En este caso se integran por los alcaldes afectados, las federaciones de municipalidades y los representantes de los órganos, entes y empresas públicas necesarios para el desarrollo de la zona que los conforman.

En el nivel de planificación se está comenzando a realizar planes regionales de desarrollo y en el período 2011/2014 se ha abordado la planificación en este nivel. Aunque hay que reconocer que esto ha sucedido por primera vez, en general hasta ahora en este nivel regional la planificación se ha limitado a establecer determinadas líneas estratégicas de actuación regional. Por otra parte, hay voluntad de que esto se produzca y mejore en el futuro. El reciente Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto Nº 37735 de 6 de mayo de 2013) establece el subsistema de planificación regional y los órganos competentes en la formulación de los planes regionales de desarrollo y responsables de garantizar la coordinación intersectorial para el desarrollo rural. Estos son: los Consejos Regionales de Desarrollo (aun por constituirse), Mideplan, la Dirección General de urbanismo del INVU, el Inder, los Comités Intersectoriales Regionales, los Comités Sectoriales Regionales, las oficinas regionales institucionales, las unidades de planificación institucional, los CCCI y otras instancias de planificación y coordinación regional. Aunque no lo especifica, entre estas últimas podrían estar los Consejos Regionales de Desarrollo Rural.

IV.2.- Evaluación de los espacios y mecanismos de coordinación horizontal y articulación vertical existentes

La normativa del país prevé suficientes espacios para la coordinación y la articulación de las políticas tanto en los niveles de gestión y ejecución como en los de planificación. Otra cuestión es que funcionen de forma eficaz. Por otra parte, muchos de ellos aún no se han puesto en funcionamiento. Además, existen espacios no formales de coordinación intersectorial con participación de la sociedad civil, que no están institucionalizados debido a una falta de respaldo político. Sería el caso de CoreBrunca o Coredes en la provincia de Limón, aunque no es el único.

El análisis de la documentación disponible y las entrevistas realizadas con distintas instituciones han permitido detectar al menos cuatro problemas:

- Con frecuencia, se detecta falta de coordinación en la planificación y en el seguimiento de las políticas sectoriales entre las Secretarías responsables y dependientes de cada Ministerio rector y las instituciones del sector descentralizado, que tienden a actuar de forma independiente.
- Aunque la normativa prevé la creación de espacios de coordinación intersectorial, como los CCCI o los Comités Intersectoriales regionales, en su mayoría estos no funcionan.

- Hay una ausencia de espacios regionales, aunque están prevista la creación de tres: los Comités Intersectoriales Regionales y los Consejos Regionales de Desarrollo, apoyados por Mideplan, y los Consejos Regionales de Desarrollo Rural, por el Inder. Aunque en los primeros participarían únicamente representantes del sector público, y en los segundos intervienen también actores privados, su existencia puede plantear problemas de coordinación en un nivel, el regional, en el que existe poca experiencia de gestión y planificación en el país y ausencia de instituciones con funciones de coordinación y capacidad operativa y técnica para apoyar procesos regionales.
- También se pueden originar problemas de coordinación y articulación por la diferente delimitación regional utilizada por las distintas administraciones, y en especial por Mideplan y por el Inder, especialmente en algunos territorios situados en las regiones Central y Huetar Norte. No parece lógico que los planes de desarrollo regional y los planes regionales de desarrollo rural, se refieran a ámbitos geográficos diferentes. Es necesario clarificar el espacio idóneo para desagregar la institucionalidad a nivel regional y el Inder deberá hacer compatible su delimitación regional con la de Mideplan.

IV.3.- Propuesta de espacios de coordinación y articulación de políticas que contribuyen al desarrollo de los territorios rurales

La política de desarrollo de los territorios rurales y su implementación como consecuencia de la puesta en marcha de la Ley 9036, requiere establecer nuevos espacios y mecanismos de coordinación intersectorial en el nivel territorial, regional y nacional y mecanismos, espacios y reglas de articulación entre los distintos ámbitos.

Coordinación y articulación en los territorios:

La coordinación y articulación de las actuaciones en el territorio se debe hacer alrededor del Plan Territorial de Desarrollo Rural (PDTR), que funciona como eje articulador de las políticas nacionales y sectoriales relacionadas con el desarrollo rural. Este Plan debe tener un enfoque estratégico, incluyendo una demanda priorizada de acciones elaboradas desde los territorios. Pero es importante que esta demanda se enfrente y armonice con la oferta de las instituciones públicas que se comprometan a satisfacer estas demandas y se articule con la oferta recogida en el Plan Nacional de Desarrollo Rural.

Para ello, el **Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR)**, debe formular el PDTR, atendiendo a los lineamientos y medidas de la Política Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo Rural, así como las directrices emanadas desde el Inder al efecto. El PDTR debe incluir las líneas directrices del desarrollo del territorio, el plan de inversiones públicas necesarias y su priorización, sectores y actividades económicas susceptibles de ser apoyadas, iniciativas empresariales viables para la creación de empleo y valor añadido y fondos necesarios para la financiación de las distintas iniciativas. Además los PDTR deben estar armonizados con los planes reguladores elaborados por las municipalidades. De acuerdo con el Reglamento de constitución de los Consejos, los atributos del PTDR son:

- Se fundamenta en el marco de la política nacional de desarrollo rural y en los lineamientos

sectoriales vigentes.

- Permite concretar las aspiraciones de los actores sociales de los territorios, en función de una visión consensuada.
- Establece estrategias, componentes, objetivos, acciones, metas y recursos necesarios para su operacionalización en el corto y mediano plazo con un horizonte de cinco años.
- Se fundamenta en la coordinación y la articulación como mecanismo de construcción colectiva.
- Debe ser flexible, dinámico y modificable de acuerdo a los resultados de su monitoreo, seguimiento y evaluación.

El Inder facilitará su formulación en el seno del CTDR, procurando la coordinación con las actuaciones de los gobiernos locales. Para que se produzca una articulación eficaz con las políticas sectoriales, los PDTR se elevarían al Consejo Regional de Desarrollo Rural, para su análisis e incorporación en lo necesario, al Plan de Desarrollo Rural Regional y para la asignación de recursos, una vez reconocidos los compromisos presupuestarios de las distintas instituciones.

Articulación de los PDTR con las políticas sectoriales y el PND

La articulación de los PDTR con las políticas sectoriales y con el PND, debe hacerse en el nivel regional. La Ley N° 9036 prevé la creación de los **Consejos Regionales de Desarrollo Rural (CRDR)**, como instancias de coordinación del desarrollo rural territorial, que se deben constituir con la participación de los entes públicos pertinentes y de las organizaciones de la sociedad civil participantes en los CTDR.

Los CRDR se deben apoyar en la estructura regional existente en la actualidad a la que se agregarán los CTDR como organizaciones territoriales y las instituciones con responsabilidad en el desarrollo rural. De acuerdo con esto y según el Reglamento de constitución de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, los CRDR estarán integrados por el responsable de la Dirección Regional del Inder, los coordinadores de los diferentes sectores en las regiones, representantes de los CTDR y de las entidades promotoras de desarrollo que existan en el nivel nacional, y un representante de cada uno de los ministerios Mideplan, MAG y MINAE. Para que la coordinación y articulación se eficaz, sus integrantes deben tener capacidad de decisión y ejecución.

El objetivo es que en estas instancias se negocie entre los representantes de los territorios, del Inder y de los sectores como financiar los PDTR, que proyectos o iniciativas pueden ser financiados y como comprometer a las distintas instituciones, así como los tiempos de ejecución, de forma que las partidas presupuestarias correspondientes sean incluidas en los planes regionales, sectoriales y nacional y en los Planes Operativos Institucionales.

Los Consejos Regionales de Desarrollo Rural tendrían las siguientes funciones, especificadas en el Reglamento de constitución y funcionamiento de los Consejos:

- Analizar y validar los PDTR

- Formular los Planes Regionales de Desarrollo Rural para su posterior incorporación al PND, teniendo en cuenta la Política de Desarrollo Rural y los Planes de Desarrollo de los territorios.
- Articular y coordinar el Plan Regional de Desarrollo Rural con las Políticas sectoriales en su actuación en los territorios.
- Articular y negociar los PDTR y el PDRR con las políticas sectoriales e intersectoriales.
- Identificar la oferta de cooperación técnica y financiera para el desarrollo de los territorios
- Control y seguimiento de la ejecución de los PDTR
- Elaborar informes semestrales y anuales de seguimiento de los acuerdos
- Coordinar con Mideplan para contribuir a la gobernanza regional
- Cualquier otra función sujeta a regulación del Inder.

Un aspecto relevante, por cuanto supone un nuevo nivel de planificación, son los Planes Regionales de Desarrollo Rural (PRDR). Estos planes deberán estar en concordancia con la Política Nacional de Desarrollo Rural para su posterior incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo. No debe ser una suma de planes territoriales sino que debe incorporar elementos contenidos en estos que requieran el apoyo regional. También debe tener un carácter estratégico, estableciendo estrategias, componentes, objetivos, acciones, metas a corto y medio plazo, así como los recursos necesarios para alcanzarlos.

Una cuestión previa, ya comentada, es la delimitación del espacio regional para la planificación y la coordinación de actuaciones. La normativa establece que deben existir Planes de Desarrollo Regional y Planes Regionales de Desarrollo Rural, y todos ellos deben estar armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.

La responsabilidad de la elaboración de los Planes Nacional y Regionales de Desarrollo es de Mideplan, y como ya se ha comentado ha sido en el periodo 2011/2014 cuando por primera vez se ha abordado la planificación regional, incluyendo estrategias, objetivos y metas.

Aunque para el periodo de gobierno 2015/2018 es difícil que se esté en disposición de elaborar los Planes Regionales de Desarrollo Rural, es muy posible que sí lo estén para el siguiente periodo de gobierno, debiendo hacer un esfuerzo de coordinación entre ambos Planes. En principio, si los PRDR incluyen solo las acciones estratégicas que afectan a las regiones, estas acciones deberían incluirse también en el Plan Regional de Desarrollo, que por su carácter debe incluir también todas las acciones que quedan fuera del ámbito de la Política de Desarrollo Rural. Esta coordinación se simplificaría y la gestión y seguimiento sería más eficaz si los ámbitos de actuación de los planes coincidiesen. La nueva estructura institucional para el desarrollo rural introducida por la Ley requiere fortalecer el nivel regional, en donde hoy existe una debilidad en la capacidad y estructura de las instituciones. Esto exigirá un importante proceso de modernización y de desconcentración de las instituciones hacia las regiones. Ya se ha mencionado, que no parece que el mejor medio para que se produzca este proceso sea el

mantener delimitaciones regionales distintas en función de criterios propios de cada institución o que no sean compatibles. Es importante que en caso de que las necesidades y características de la acción de las instituciones requieran una delimitación de tamaño inferior a las regiones propuestas por Mideplan, esta se realice en el interior de cada región de planificación para que la agregación sea posible.

La Política de Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Desarrollo Rural

La Ley Nº 9036 en su artículo 1 contempla la existencia de una Política de Desarrollo Rural, cuya formulación le corresponde al MAG como rector del sector agropecuario. Una política de Estado para el desarrollo rural requiere una visión a largo plazo del desarrollo de los territorios rurales, y un mecanismo que implemente esa visión en períodos de tiempo más cortos, que se suele plasmar en Planes Nacionales de Desarrollo Rural. La Ley no especifica quien y como se debe formular este Plan, aunque si menciona su existencia.

En el artículo 16, entre las funciones del Inder, especifica:

k) Formular, ejecutar y evaluar el Plan Operativo Institucional de conformidad con las políticas de desarrollo rural, los planes de desarrollo rural territorial, los planes regionales de desarrollo rural, el plan nacional de desarrollo rural y el plan nacional de desarrollo.

Posteriormente, el artículo 24, incluye entre las funciones de la Junta Directiva del Inder:

*b).- Ejecutar la política de desarrollo rural y el **Plan Nacional de Desarrollo Rural**, en concordancia con al Plan Nacional de Desarrollo y las directrices que reciba del Poder Ejecutivo y del Ministro del MAG, en su condición de rector del sector agropecuario.*

Y finalmente el artículo 26, considera entre las funciones del Presidente Ejecutivo del Inder:

*c).- Contribuir a la ejecución de las políticas de desarrollo rural y a las actividades definidas en el **Plan Nacional de Desarrollo Rural**.*

Teniendo en cuenta esto, es el MAG quien es responsable de formular la Política de Estado de Desarrollo Rural, que incluye los lineamientos de la política, que constituyen el marco estratégico de la política de Estado, y el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), que sería el instrumento a corto/medio plazo de dicha política, y que sería ejecutado por el INDER. El PNDR debe atender a los lineamientos de la Política de Desarrollo Rural e incluir las acciones y compromisos financieros necesarios para la ejecución de los PDTR y los PDRR. Asimismo, el PNDR debe alimentar las acciones estratégicas en esta materia del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en sus correspondientes partidas presupuestarias.

Hay que distinguir entre la coordinación para la planificación y diseño de la política de desarrollo rural y la elaboración del PNDR, y la coordinación en la ejecución de los planes ya aprobados, cuya responsabilidad según la Ley 9036 recae en el Inder.

Teniendo en cuenta la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria (FODEA) y orgánica del MAG la responsabilidad de elaborar el PNDR, de conformidad con los lineamientos de la política debería recaer en la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Por otra parte, el carácter multisectorial e integral del desarrollo rural puede plantear

problemas de coordinación intersectorial para un Ministerio sectorial como es el MAG. Para abordar estos problemas de coordinación intersectorial caben dos opciones, que no son excluyentes:

a) Creación de un Consejo Presidencial de Desarrollo Rural

Estos Consejos son espacios de coordinación programática intersectorial ligados a la acción de gobierno para asegurar la contribución de las instituciones al logro de las metas estratégicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y se refieren a áreas muy específicas en las cuales se considera relevante llevar a cabo un proceso de coordinación estratégica de alto nivel. Su creación depende de las prioridades del Plan de Gobierno y por tanto están ligados al periodo legislativo. Su creación requeriría incluir como eje estratégico de la acción de gobierno el Desarrollo Rural, y a integrar en este Consejo todas las instituciones con competencias en la Política de Desarrollo Rural, lo que supondría un respaldo muy importante para su implantación. Sin embargo, teniendo en cuenta que actualmente solo hay dos Consejos Presidenciales, el de Bienestar Social y Familia, y el de Competitividad e Innovación, no parece realista suponer que el Desarrollo Rural pase a corto o medio plazo a adquirir la misma importancia estratégica para el gobierno.

Por otra parte, su creación aunque muy importante para el impulso de la política de desarrollo rural no resolvería los problemas de coordinación a medio y largo plazo, ya que los ligaría a la acción de un Gobierno concreto.

b) Creación de una Instancia Interinstitucional de alto nivel

Es necesario que la rectoría del Desarrollo Rural cuente con una instancia de apoyo a su gestión en materia de desarrollo rural, que facilite la planificación del desarrollo rural, y que pueda también apoyar en la coordinación de la ejecución de la política de desarrollo rural al Inder. Al no prever la Ley 9036 la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Rural caben varias opciones para su creación:

- Basarse en el artículo 19 de la ley de Planificación Nacional N° 5525 de 1974, que permite la creación de Comités de Coordinación para la planificación de actividades intersectoriales e interinstitucionales.
- Basarse en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 34582 del 2008, que abre la posibilidad de crear Consejos sectoriales con actividades intersectoriales, para la coordinación de la ejecución de acciones que impliquen a distintos sectores.
- Aprobar un Decreto ejecutivo en el que además de los lineamientos de la política de Estado para el desarrollo rural territorial se contemple la creación de una instancia interinstitucional de alto nivel, para apoyar al MAG en su gestión en materia de desarrollo rural.

En cualquier caso, para que su labor sea eficaz y operativa, en esta instancia interinstitucional de alto nivel se integraría todas las instituciones con competencias en desarrollo rural y apoyaría al Ministro del MAG en su rectoría de la política de desarrollo rural. Entre sus funciones estarían:

- Formular recomendaciones y proponer iniciativas ante la Rectoría sobre el proceso de formulación de la Política de Estado en materia de desarrollo rural territorial.
- Validar el Plan Nacional de Desarrollo Rural
- Establecer directrices que regulen las actividades de las instituciones con incidencia en el desarrollo rural y someterlas a aprobación del Poder Ejecutivo o de la Presidencia de la República.
- Proponer mecanismos de control, seguimiento y evaluación de la Política de Estado y del Plan Nacional de Desarrollo Rural.
- Apoyar al Inder para que las instituciones relacionadas con el desarrollo rural, respondan a los compromisos adquiridos en las políticas y directrices que se formulen y aprueben.
- Velar por el buen funcionamiento de la articulación y coordinación que requiera la ejecución de los planes de acción, que emanen de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural.

Además, para integrar la visión multisectorial del desarrollo rural, sería necesario reformar Sepsa con el fin de que en la elaboración del PNDR se cuente con las aportaciones de las instituciones con competencias en el desarrollo rural. Todo ello, en estrecha colaboración con Mideplan, que debe tener un papel importante en el proceso de planificación, ya que de acuerdo a la Ley de Planificación Nacional nº 5525, su responsabilidad fundamental es asesorar, informar y coordinar el proceso de planificación, cuyo eje de trabajo es el Plan Nacional de Desarrollo.

El PNDR, en concordancia con los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo Rural, debe incluir metas y acciones concretas, indicadores, presupuestos instituciones responsables y tiempos de ejecución. De éstas, únicamente las que tienen un carácter estratégico a nivel nacional se incluirían en el Plan Nacional de Desarrollo. El PNDR, una vez analizado y validado por la Instancia Interinstitucional de alto nivel, sería aprobado por el Ministro de Agricultura.

A través de la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural del Inder, los lineamientos y acciones serían transmitidos a los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, para su consideración en la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural.

En cuanto a la coordinación de la gestión y ejecución de los planes de desarrollo rural, la coordinación corresponde al Inder, que entre sus funciones está la de ejecutar la Política de Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Desarrollo Rural, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. La Ley 9036 establece claramente que *“a nivel nacional, el órgano máximo de coordinación del desarrollo rural, en atención a las políticas emanadas del MAG, en su condición de rector del sector agropecuario, será el Inder”*.

Gran parte de los problemas que pueden surgir en la coordinación de la ejecución de las acciones se pueden resolver en la Junta Directiva que por Ley está compuesta por el presidente del Inder, el Ministro de Agricultura, el de Mideplan, el del Minae, un

representante de la Unión de Gobiernos Locales que pertenezca a los territorios rurales y un representante del Foro Nacional Agropecuario. Los problemas pueden surgir cuando se trate de coordinar acciones comprometidas por instituciones no representadas en la Junta Directiva del Inder, por lo que se podría contar con el apoyo de la Comisión Interinstitucional de alto nivel mencionada.

IV.4.- Propuesta de un modelo de coordinación y articulación para la gestión del desarrollo rural territorial

Según lo descrito anteriormente el proceso de articulación y coordinación parte de las siguientes premisas:

Relacionadas con el proceso de planificación:

- Una política de Estado para el desarrollo rural territorial debe distinguir entre el nivel estratégico y el nivel de corto plazo (instrumentos de estrategia y planes de mediano plazo)
- Se necesita un marco institucional para el DTR (artículo 1, Ley 9036)
- Se necesita la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia (artículo 1, Ley 9036)
- Al Ministerio de Agricultura como institución rectora del sector agropecuario nacional, le corresponde la formulación de las políticas de desarrollo rural (artículo 1, Ley 9036)
- Las políticas en materia de DTR deben ser derivadas del PND (artículo 6, Ley 9036)
- La Rectoría del Sector Agropecuario y Rural debe contar con una instancia interinstitucional de alto nivel, de apoyo a su gestión en materia de desarrollo rural territorial
- La Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario y Rural actuará como Secretaría Técnica de la instancia interinstitucional de alto nivel y será la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)
- El Consejo Regional de Desarrollo Rural será la instancia de elaboración del Plan Regional de Desarrollo Rural (PRDR), para el cual se tomará en cuenta los lineamientos y medidas de la Política de Estado y del Plan Nacional de Desarrollo Rural, y los planes territoriales de desarrollo rural, así como las directrices emanadas desde el Inder al efecto.
- La articulación de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural con las políticas sectoriales, se llevará a cabo en los Consejos Regionales de Desarrollo Rural, como instancia de coordinación y articulación del desarrollo rural territorial. Para ello, la Secretaría Técnica del Inder facilitará un informe previo.

- El Consejo Territorial de Desarrollo Rural será la instancia de elaboración del Plan Territorial de Desarrollo Rural, para el cual se tomará en cuenta los lineamientos y medidas de la Política de Estado y del Plan Nacional de Desarrollo Rural, así como las directrices emanadas desde el Inder al efecto.
- Los Planes de Desarrollo Rural Territorial tienen que estar armonizados con los planes reguladores elaborados por las municipalidades (artículo 13, Ley 9036)
- Los Planes de Desarrollo Rural Territorial se fundamentan en el marco de la política nacional de desarrollo rural y en los lineamientos sectoriales vigentes (artículo 5 del Reglamento de Constitución y Funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural).
- El Plan de Desarrollo Rural Regional se formula en concordancia con la Política de Desarrollo Rural para su posterior incorporación en el PND (artículo 18 del Reglamento de Constitución y Funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural).
- El plan operativo institucional del Inder debe responder a las Políticas de Desarrollo Rural, los Planes de Desarrollo Rural Territorial, los Planes Regionales de Desarrollo Rural, el Plan Nacional de Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 16, Ley 9036)

Relacionadas con el proceso de presupuestación:

- Las políticas en materia de DTR, los programas sectoriales pertinentes y los planes operativos institucionales deben incorporar los compromisos y las responsabilidades expresados en los planes de desarrollo rural territorial (artículo 6, Ley 9036).
- Las instituciones públicas comprometidas deben asignar los presupuestos necesarios para la ejecución de los compromisos adquiridos (artículo 6, Ley 9036).
- El Inder y las instituciones públicas implicadas en el desarrollo territorial rural apoyan con recursos materiales y financieros la formulación y ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, en concordancia con su presupuesto, así como los recursos necesarios para el funcionamiento de consejos de desarrollo rural, tanto en el nivel territorial como regional (artículo 11, Ley 9036).

Relacionadas con el proceso de ejecución:

- Al Inder le corresponde la ejecución de esas políticas (artículo 1, Ley 9036)
- El Inder gestiona, coordina e impulsa el desarrollo de los territorios rurales del país (artículo 16, Ley 9036)
- La Junta Directiva del Inder tiene la función de ejecutar la política de desarrollo rural y el Plan Nacional de Desarrollo Rural, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y las directrices que reciba del Poder ejecutivo y del ministro del MAG (artículo 24, Ley 9036)

- El presidente ejecutivo contribuye a la ejecución de las políticas de desarrollo rural (artículo 26, Ley 9036)

Por otra parte, para contribuir a alcanzar los objetivos que para las áreas rurales define la Ley 9036, es necesaria la consolidación de estructuras y mecanismos que posibiliten:

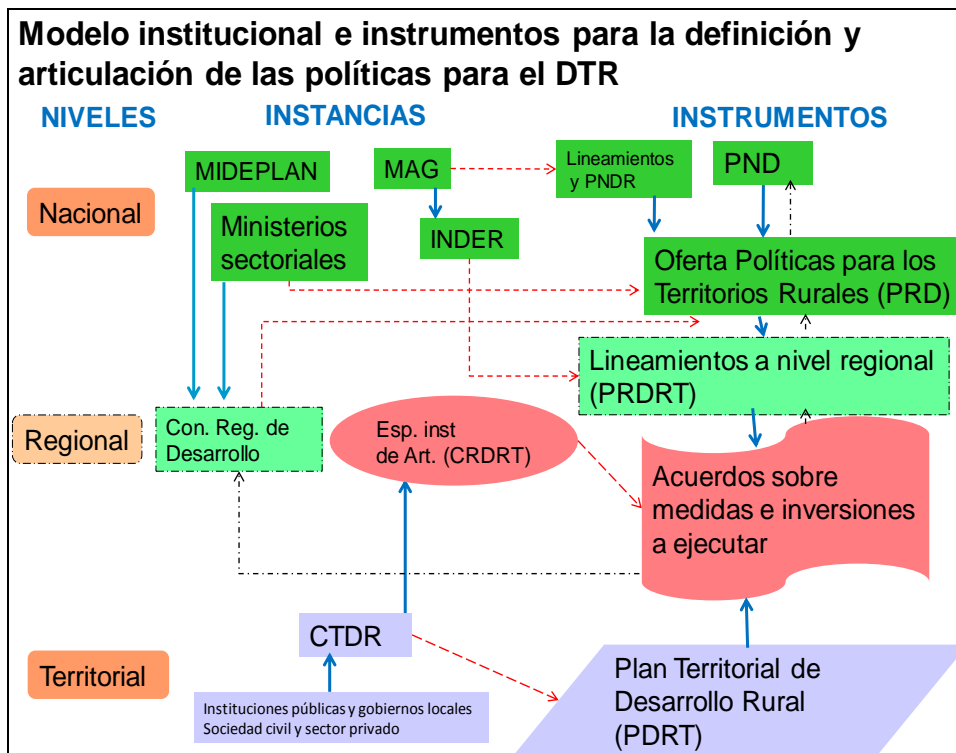
- a. La configuración a nivel nacional de una oferta coordinada y priorizada de políticas para las áreas rurales.
- b. La formulación por los actores de cada territorio rural de sus estrategias y demandas de acciones, plasmadas en la correspondiente PDTR.
- c. Que esas demandas puedan articularse con las políticas nacionales, permitiendo concertar medidas adaptadas a cada territorio con su dotación presupuestaria.

Con ese fin se presenta una propuesta operativa de modelo institucional e instrumentos para la definición y articulación de las políticas para el desarrollo de los territorios rurales.

El objetivo último es impulsar una transformación de los territorios rurales que contribuya a los procesos de desarrollo inclusivo y sostenible del país establecido como prioritario en el PND.

El gráfico siguiente resume el modelo propuesto para la definición y articulación de las políticas para el desarrollo de los territorios rurales:

- En primer lugar figuran los diferentes niveles territoriales: nacional, regional y territorial (agrupaciones de cantones).
- Para cada uno de esos niveles se indican las instancias e instrumentos que intervienen en la definición y articulación de políticas.
- Las instancias e instrumentos aparecen en tres colores: en verde las relacionadas con la definición de la oferta de políticas desde el Gobierno nacional; en azul las referidas a la demanda priorizada de acciones desde los territorios rurales; finalmente, en color rojo el espacio y los resultados de la articulación de políticas.



Como se observa, el modelo que se propone consta de tres tipos de espacios de coordinación y articulación (a consolidar en general a partir de estructuras existentes):

- Espacios de coordinación horizontal y gestión territorial de las políticas del Gobierno nacional:
 - Instancia Interinstitucional de alto nivel, de apoyo al MAG
 - Consejo Regional de Desarrollo: responsable de coordinar la aplicación en las regiones las estrategias definidas por el MIDEPLAN en aplicación del PND, dando lugar a los PRD y de elevar al PND las directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) en cada ciclo de la gestión de los planes territoriales y regionales del desarrollo rural
- Espacios de organización y participación de los actores a nivel territorial: Consejos Territoriales de Desarrollo Rural.
- Espacio de articulación de políticas a nivel regional: Consejo Regional de Desarrollo Rural

El funcionamiento de los procesos y los instrumentos obtenidos serían:

- El Plan Nacional de Desarrollo, las estrategias definidas por MIDEPLAN, la política para el DTR (lineamientos y PNDR) y los Ministerios implicados (planes sectoriales) dan lugar, en el marco de la instancia nacional de coordinación, a la “Oferta integrada de políticas para el DTR”.

- La territorialización de esas políticas se podría concretar en una “Oferta de políticas para el DTR a nivel regional”, enmarcada en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y Plan Regional de DR.
- En ese marco, los actores de cada territorio definirán sus estrategias y demandas priorizadas, plasmadas en el PTDR.
- La concertación entre la “Oferta integrada de políticas” y las demandas de los actores de cada territorio tendrá lugar en el CRDR; permitiendo alcanzar acuerdos sobre las medidas e inversiones a ejecutar en cada territorio.
- Los proyectos e inversiones acordados serán ejecutados por la Administración que corresponda (Gobierno nacional, gobierno local) y por otros actores, en función de sus respectivas competencias y las normativas vigentes al respecto.

IV.5.- El proceso de planificación, presupuestación y ejecución del desarrollo rural territorial

De lo descrito hasta ahora se desprende lo siguiente:

- a) La política de Estado para el desarrollo de los territorios rurales debe derivarse del PND
- b) Los planes territoriales y los planes regionales de desarrollo rural deben formularse en el marco del PND, la política de Estado para el desarrollo rural territorial (Lineamientos de Política de Estado para el desarrollo rural territorial y Plan Nacional de Desarrollo Rural), los planes sectoriales y los planes regionales de desarrollo de Mideplan.
- c) El plan operativo institucional del Inder debe responder a las políticas de desarrollo rural, los planes de desarrollo rural territorial, los planes regionales de desarrollo rural, el plan nacional de desarrollo rural y el plan nacional de desarrollo.
- d) Los planes sectoriales, planes regionales de desarrollo (de Mideplan), lineamientos de Política de Estado para el desarrollo rural territorial y Plan Nacional de Desarrollo Rural, deben responder a la visión país pero también a las demandas de los territorios rurales expresadas en los planes territoriales y regionales de desarrollo rural.

Los puntos anteriores, reflejan por un lado la visión país del desarrollo, expresada normalmente en instrumentos y lineamientos que corresponden a la planificación de arriba abajo y por otro, la visión de los actores locales expresadas en los planes territoriales y regionales de desarrollo rural (planificación de abajo arriba).

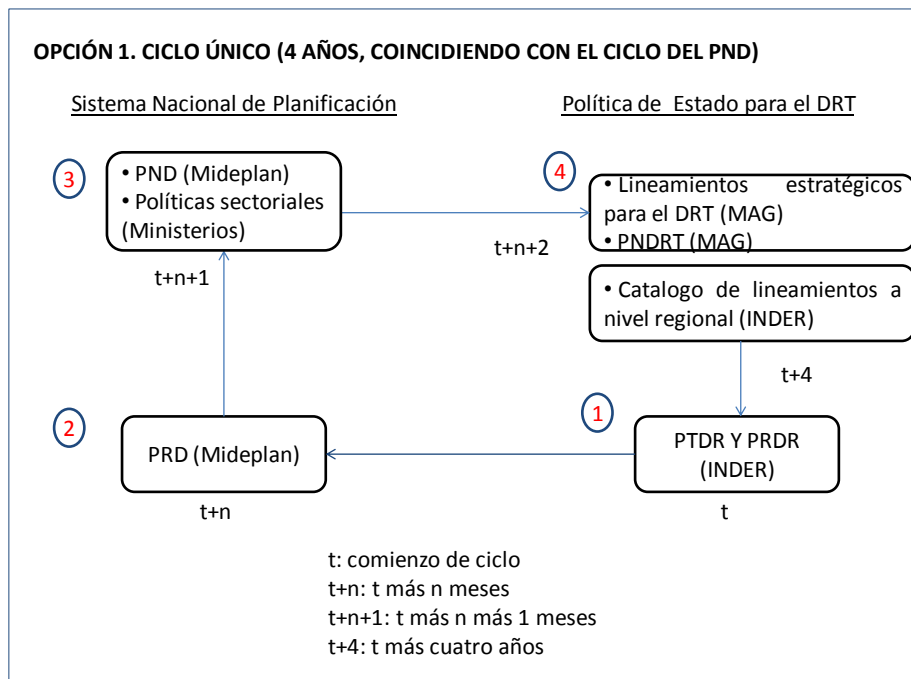
La forma de compaginar ambas visiones del desarrollo (visión país y visión territorios) y de la planificación (de arriba abajo y de abajo arriba), es mediante el ciclo de planificación, presupuestación y ejecución. El ciclo debe incluir no solo el ámbito relacionado con el

desarrollo rural territorial, sino también su articulación con el Sistema Nacional de Planificación (SNP).

Existen en principio, dos opciones para organizar este ciclo:

Opción 1. Ciclo único (4 años, coincidiendo con el ciclo del PND):

En esta modalidad del ciclo, la planificación, presupuestación y ejecución de los planes territoriales y regionales de desarrollo rural se elaborarían e incorporarían al SNP (planes de desarrollo regional de Midplan, PND y planes sectoriales) y a la política de Estado para el desarrollo rural, cada cuatro años. El ciclo comenzaría con la formulación de los PTDR y los PRDR.



Esta forma de entender el ciclo tiene varios aspectos relevantes:

- La formulación de los planes territoriales y regionales de desarrollo rural territorial tienen que programarse en el tiempo con la antelación suficiente para que estén disponibles en el momento de formular los planes regionales de Mideplan, el PND y los planes sectoriales.
- La formulación de los planes territoriales y regionales de desarrollo rural de cada ciclo se realizaría teniendo en cuenta el catálogo de lineamientos a nivel regional, que está en vigor en ese momento.
- La Secretaría Técnica del Inder sería la encargada de elaborar el catálogo de lineamientos a nivel regional que actuaría como marco de referencia para la formulación de los PTDR y los PRDR. Dicho catálogo sería elaborado a partir del marco de lineamientos derivados del PND, la política de Estado para el desarrollo rural territorial (Lineamientos de Política de Estado para el desarrollo rural territorial y Plan Nacional de Desarrollo Rural), los planes sectoriales y los planes regionales de desarrollo de Mideplan.
- Los PTDR y los PRDR se aprobarían, presupuestarían e incorporarían de una sola vez (la parte consensuada entre los CTDR, los CRDR y las políticas sectoriales, en el espacio de articulación) a los planes regionales de desarrollo de Mideplan, al PND y a los planes sectoriales. Eso implica:
 - Que los planes territoriales y regionales de desarrollo rural incluyen el inventario de proyectos que se propone realizar en los próximos cuatro años).
 - Que la concertación para la financiación de los PTDR y de los PRDR, con el Inder y las políticas sectoriales se realiza una sola vez para el ciclo de cuatro años, y con anterioridad a la formulación de los PRD y de las Políticas sectoriales (PS).
 - Que las políticas sectoriales tienen que presupuestar sus compromisos adquiridos en los planes de desarrollo rural para los cuatro años siguientes.
- Los Consejos Regionales de Desarrollo Rural sería la instancia donde tendría lugar la concertación entre los CTDR, los CRDR y los sectores, en cuanto a la aprobación de los PTDR, los PRDR y los compromisos que adquiere cada uno.

Opción 2. Ciclo doble (4 años para el ciclo largo, coincidiendo con el ciclo del PND; y ciclo corto anual, correspondiendo con los presupuestos anuales de las instituciones):

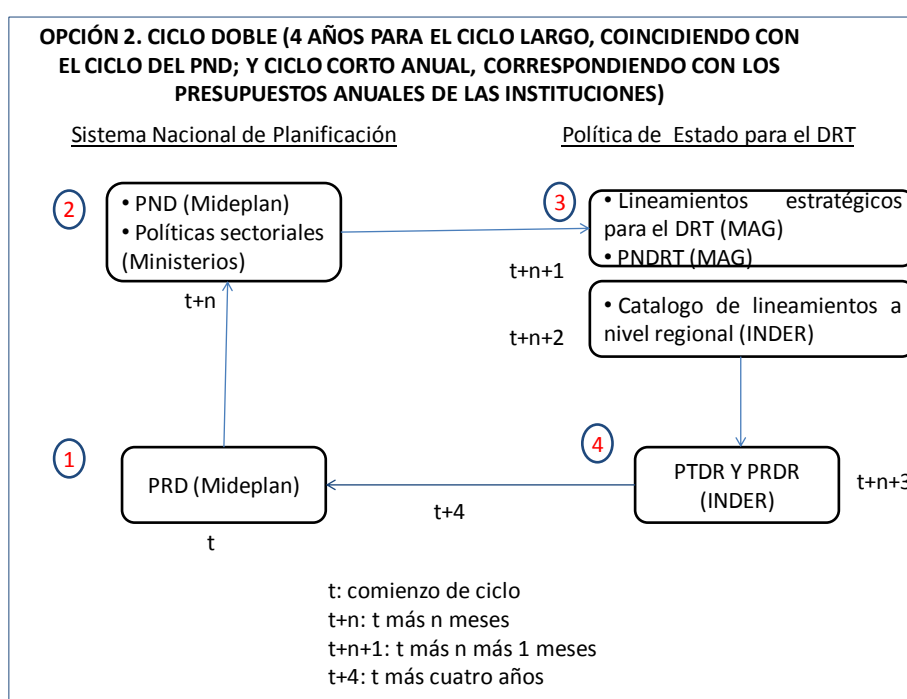
En esta propuesta, la planificación, presupuestación y ejecución de los planes territoriales y regionales de desarrollo rural se elaborarían e incorporarían al SNP (planes de desarrollo regional de Midplan, PND y planes sectoriales) y a la política de Estado para el desarrollo rural territorial, en varios momentos, en función de que se trate del mecanismo mediante el cual:

- Cada periodo de 4 años, los aspectos más generalizados de los planes territoriales se incorporarían a los lineamientos más estratégicos del PND, de los planes sectoriales y de la política de Estado para el desarrollo rural. Se trataría de incorporar, para el ciclo siguiente,

en esos instrumentos que sirven de referencia para la formulación de los planes de desarrollo rural, las directrices identificadas (lecciones aprendidas) en el ciclo que acaba de terminar, de la gestión de los planes territoriales y regionales de desarrollo rural.

- Anualmente, se incorporaría a los presupuestos anuales del Inder y de las políticas sectoriales, la financiación comprometida por las distintas instituciones en la concertación anual (ciclo corto) de los proyectos presentado por los CTDR y los CRDR.

El ciclo comenzaría con la elaboración de las directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) en el ciclo anterior de la gestión de los planes territoriales y regionales del desarrollo rural, para ser incorporadas en la formulación de los PRD, el PND y los Planes Sectoriales.



En esta forma de entender el ciclo de planificación, hay igualmente varios elementos relevantes:

- La elaboración de las directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) en el ciclo anterior de la gestión de los planes territoriales y regionales del desarrollo rural, tiene que programarse en el tiempo con la antelación suficiente para que esté disponible en el momento de formular los planes regionales de Mideplan, el PND y los planes sectoriales.
- La Secretaría Técnica del Inder sería la encargada de elaborar las directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) en cada ciclo de la gestión de los planes territoriales y regionales del desarrollo rural.

- La formulación de los planes territoriales y regionales de desarrollo rural se realizaría en cada ciclo largo (4 años), teniendo en cuenta el catálogo de lineamientos a nivel regional, que se acaba de actualizar en el ciclo.
- La Secretaría Técnica del Inder sería la encargada de elaborar el catálogo de lineamientos a nivel regional que actuará como marco de referencia para la formulación de los PTDR y los PRDR. Dicho catálogo será elaborado a partir del marco de lineamientos derivados del PND, la política de Estado para el desarrollo rural territorial (Lineamientos de Política de Estado para el desarrollo rural territorial y Plan Nacional de Desarrollo Rural), los planes sectoriales y los planes regionales de desarrollo de Mideplan.
- Los planes territoriales y regionales de desarrollo rural se aprueban, en un solo momento en el tiempo y se ejecutan durante el ciclo de cuatro años. Es al final de cada ciclo cuando se elaboran las directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) de la gestión de los planes territoriales y regionales de desarrollo rural, para incorporarlas a la formulación de los planes regionales de desarrollo de Mideplan, al PND y a los planes sectoriales (PS), en el ciclo siguiente.
- Las políticas sectoriales presupuestan año por año sus compromisos adquiridos en los planes de desarrollo rural ante la propuesta anual (ciclo corto) de proyectos de los consejos territoriales y regionales de desarrollo rural.
- Los Consejos Regionales de Desarrollo rural sería la instancia donde tendría lugar la concertación entre los CTDR, los CRDR y los sectores, en cuanto a la aprobación de los PTDR, los PRDR y los compromisos que adquiere cada uno.

De las dos formas de entender el ciclo de planificación, presupuestación y ejecución que se acaba de describir, la segunda, de ciclo doble, parecería la que ofrece más flexibilidad y por lo tanto podría ser la más recomendable, siendo la que se describe con más detalle en el cuadro siguiente. En él, el ciclo se divide en acciones y fases y se recoge para cada una de las acciones su contenido, quien participa, y quién sería responsable de llevarla a cabo.

Ciclo doble (4 años para el ciclo largo, coincidiendo con el ciclo del PND; y ciclo corto anual, correspondiendo con los presupuestos anuales de las instituciones):

CICLO 1					
FASE	ACCIÓN	INSUMO	PRODUCTO	RESPONSABLE	MOMENTO
1	Elaboración del PRD	Directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) en el ciclo anterior de la gestión de los planes territoriales y regionales del desarrollo rural	PRD	MIDEPLAN	t
	Elaboración del PND	PRD	PND	MIDEPLAN	t
2	Elaboración Planes sectoriales	PND,PRD	Planes Sectoriales (PS)	Ministerios	t+m (año t más m meses)
	Modificación Lineamientos estratégicos (si fuese necesario)	PND,PRD	Lineamientos para el DTR	MAG	t+m
	Elaboración PNDR para ciclo siguiente	Lineamientos para el DTR	PNDR	MAG	t+m+1 (año t más m más 1 meses)
	Catálogo de lineamientos para los PTDR y los PRDR	PND,PRD, PS, Lineamientos estratégicos de DTR, PNDR	Lineamientos a nivel regional para el DTR	INDER	t+m+2
3	Formulación de los PTDR	Catálogo de lineamientos para el DTR y otras directrices del INDER	PTDR	CTDR	t+m+3
4	Formulación de los PRDR	Catálogo de lineamientos para el DTR y otras directrices del INDER y los PTDR	PRDR	CRDR	t+m+4
5	Reunión del CTDR en la que cada año proyectos que provienen del PTDR y	Propuesta de proyectos que provienen de los PTDR y e los PRDR	Proyectos concertados y compromisos asumidos por el INDER, ministerios,	CTDR, INDER (participan los sectores con incidencia en el	Anual

CICLO 1					
FASE	ACCIÓN	INSUMO	PRODUCTO	RESPONSABLE	MOMENTO
	del PRDR se someten a concertación con la políticas sectoriales		CRDR, CTDR, y otras instituciones	mundo rural)	
6	Elaboración de las directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) en el ciclo anterior de la gestión de los planes territoriales y regionales del desarrollo rural, que se propone incorporar a la próxima formulación de los PRD	PTDR y PRDR	Directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) en el ciclo anterior de la gestión de los planes territoriales y regionales del desarrollo rural	INDER	t+4-(n+1) (año t más 4 años, menos n+1 meses)
CICLO 2					
FASE	ACCIÓN	INSUMO	PRODUCTO	RESPONSABLE	MOMENTO
1	Elaboración del PRD	Directrices más generalizables identificadas (lecciones aprendidas) en el ciclo anterior de la gestión de los planes territoriales y regionales del desarrollo rural	PRD	MIDEPLAN	t+4-n (año t más 4 años -n meses)

V.- PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

En la actualidad está vigente el Decreto nº 35973 del MAG, de mayo del 2010, por el que se establecen las Políticas Públicas de Desarrollo Rural Territorial en un marco de sostenibilidad ambiental y revitalización del sistema institucional. Se trata de una norma en la que se definen los ejes, lineamientos y medidas que permitan a los Grupos de Acción Local y Territorial, que bajo distintas iniciativas venían estableciéndose en el país con el apoyo del Programa de Desarrollo Rural del MAG, elaborar sus planes de desarrollo. La Ley 9036 ha introducido un nuevo escenario institucional para el Desarrollo Rural que requiere de la modificación del Decreto, con el fin de establecer un nuevo marco de políticas adaptado a la nueva situación y que posibilite la elaboración de los Planes de Desarrollo Rural.

Este nuevo Decreto de lineamientos de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial, debe incluir además del marco orientador de las acciones a ejecutar dentro de los Planes Nacional, Regionales y Territoriales de Desarrollo Rural, las acciones necesarias para hacer operativa esta Política.

El Reglamento de constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, aprobado por la Junta Directiva del Inder, en Sesión ordinaria 016-2013, del 06 de mayo de 2013, establece las competencias de ambos Consejos. Entre las de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural está la de formular los Planes de Desarrollo Rural Territorial, mientras que son los Consejos Regionales de Desarrollo Rural los que deben formular los Planes de Desarrollo Rural regional, en ambos casos en concordancia con la Política de Desarrollo Rural. Sin embargo, queda por establecer el papel que los lineamientos de la Política de Estado deben tener en la elaboración de dichos planes, y la creación de una instancia institucional que en el nivel nacional, apoye al MAG, en su rectoría del sector agropecuario y rural.

Es por tanto necesario diseñar un nuevo Decreto de Lineamientos de Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial, que incluya los principios orientadores y los objetivos de dicha política, las acciones necesarias para hacer operativa esta política en los niveles nacional, regional y territorial, y los ejes, líneas y acciones que deben considerar los Consejos Regionales y Territoriales de Desarrollo Rural, en la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo.

V.1.- Principios orientadores

Los principios orientadores o premisas básicas en las que se fundamenta la política de desarrollo de los territorios rurales, están recogidos tanto en el Decreto 35973 como en la Ley 9036 en su artículo 4, donde al referirse a la actuación del Inder se establece que estos deben ser los siguientes:

- a. ***Territorialidad y descentralización:*** *Tanto las acciones de planificación como de ejecución de las políticas de desarrollo rural tendrán en cuenta el cumplimiento de las directrices sobre descentralización del Estado y la aplicación del enfoque territorial, posibilitando que*

la política responda a las demandas y necesidades originadas en los territorios, considerando la complementariedad existente entre los espacios rurales y urbanos.

- b. **Integralidad:** Se refiere al desarrollo rural como un proceso multidimensional y multisectorial que requiere de la atención simultánea de los principios aquí consignados, a fin de evitar la ejecución de acciones aisladas o sin una misma orientación.
- c. **Participación:** El desarrollo rural requiere de la participación de todos los actores dentro del territorio, concertando y negociando sus enfoques, desde la base hasta la dirección de los procesos, como un elemento sustancial para promover los cambios organizativos y productivos requeridos para dinamizar la economía territorial.
- d. **Multisectorialidad:** El desarrollo rural es el resultado de la coordinación de los distintos sectores de la economía, la planificación territorial operativa y la articulación presupuestaria de las instituciones participantes, en los ámbitos local, regional y nacional.
- e. **Sostenibilidad:** El desarrollo rural debe ser el producto de la integración en sus dimensiones económica, ambiental, social, cultural e institucional, a fin de garantizar la conservación y el manejo sostenible de los recursos territoriales.
- f. **Transparencia de la acción pública:** Todas las acciones que se deriven de la coordinación y ejecución de la política de desarrollo rural, deben respetar los principios de rendición de cuentas, fiscalización ciudadana, ética en la función pública y ejercicio eficiente y eficaz del servicio público.
- g. **Desarrollo humano:** la finalidad del desarrollo territorial rural es contribuir al proceso de generación de las capacidades humanas que permitan el ejercicio de la libertad y el crecimiento personal de los habitantes
- h. **Estado promotor y facilitador del desarrollo:** Al Estado le corresponde impulsar y orientar el desarrollo de las capacidades de la sociedad civil, facilitando su acceso a los activos tangibles e intangibles. A su vez, debe regular la participación de los actores a través de competencias públicas que garanticen confianza y gobernanza territorial, así como el seguimiento y evaluación de las acciones institucionales.

A estos principios se propone añadir cinco más, los dos primeros extraídos de los principios de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y los tres últimos que recogen la filosofía del desarrollo rural territorial:

- i. **Coordinación:** Referido al principio de hacer confluir para la consecución del desarrollo rural, distintas competencias de todos los actores involucrados en el proceso
- j. **Subsidiaridad:** Por el que se dispone que los asuntos se resuelvan por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto o asunto tratado. Con ello se pretende que la toma de decisiones se realice a un nivel más cercano al individuo y al territorio que lo habita, promoviendo la transparencia y la responsabilidad de las acciones realizadas.

- k. **Inclusión socioeconómica y equidad:** *La inclusión territorial y social debe ser el objetivo final de la política para el desarrollo de los territorios rurales y de sus mecanismos de implementación. Por un lado, la tiene por objeto incorporar las zonas rurales en la dinámica general de desarrollo del país, y por otro, busca elevar el nivel de vida de los grupos más vulnerables y excluidos, y mejorar en general las condiciones de vida de los territorios rurales.*
- l. **Zonas rurales priorizadas:** *Se concibe los territorios rurales como las unidades operativas de intervención, delimitados sobre la base de criterios funcionales. La política propone acciones diferenciadas, concentrando sus esfuerzos en los territorios rurales con los peores indicadores socioeconómicos, donde el nivel de los servicios y las oportunidades de los ciudadanos tiende a ser inferiores a las disponibles en los territorios rurales Costa Rica en general, y por supuesto inferior a las zonas urbanas.*
- m. **Acciones específicas para cada territorio:** *Aunque la política incluye objetivos generales para el desarrollo sostenible de los territorios de Costa Rica como un todo, la variedad de condiciones que se encuentran en las zonas rurales del país hace que sea aconsejable optar por un conjunto de acciones que permitan un tratamiento "a medida" para cada territorio. Esto permitiría una planificación del desarrollo diferenciada para cada territorio, adaptada a su situación específica, necesidades y potencial.*

V.2.- Objetivos

Siguiendo estos principios orientadores, la política debe dirigirse a lograr el desarrollo rural, mediante el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo rural en sus niveles nacional, regional y territorial. Para ello, en sus lineamientos debe tener en cuenta los objetivos del desarrollo rural establecidos en la Ley 9036:

- a) *Promover y fomentar el bienestar económico y social en los territorios rurales, mediante el apoyo económico a la diversificación y la generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos.*
- b) *Colaborar para corregir las disparidades del desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reactivación productiva y económica, en especial de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible.*
- c) *Contribuir al autoabastecimiento del país mediante un impulso a la producción de alimentos, el desarrollo de la agroindustria para el consumo interno y la exportación, establecimiento de mecanismos de abastecimiento de los mercados locales y regionales en coordinación con los entes públicos competentes fomentando condiciones favorables para el acceso, especialmente a las mujeres rurales y a los sectores más vulnerables de los territorios rurales*
- d) *Fomentar la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de servicios ambientales rurales, el mejoramiento de los recursos naturales mediante el establecimiento de sistemas de producción, especialmente de agricultura orgánica, agroindustria y ganadería,*

promoviendo sellos de calidad y de denominaciones de origen, en coordinación con los entes públicos competentes en cada materia, para hacer sostenible la producción en los territorios rurales.

- e) Promover el derecho a la propiedad, acceso y control a la tierra y a otros activos del medio rural, incorporando a las mujeres campesinas como una acción eficaz para contribuir a la equidad, el bienestar rural y la democracia, garantizando que el ordenamiento agrario busque una racional distribución cualitativa del recurso tierra.*
- f) Establecer zonas de reserva agropecuaria, con el propósito de asegurar el uso productivo que más convenga al país, en resguardo del autoabastecimiento alimentario, con fundamento en la Ley N.º 7779, Uso, Manejo y Conservación de Suelos.*
- g) Facilitar el acceso de los productores y las productoras rurales a los conocimientos, la información, el desarrollo tecnológico, la innovación y los servicios de apoyo económico requeridos para generar nuevos productos y procesos, fomentar la calidad e inocuidad en sus actividades productivas y de servicios, promoviendo el establecimiento de encadenamientos y alianzas en los cuales sean partícipes las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos empresarios y empresarias rurales, en coordinación con las entidades públicas centralizadas y descentralizadas.*
- h) Estimular la productividad y la producción para asegurar una alimentación saludable, nutritiva y culturalmente apropiada, respetando la diversidad existente en todos los territorios rurales bajo los principios de solidaridad, cooperación y complementariedad para garantizar el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria de todos los habitantes del país, recurriendo a la generación y transferencia de tecnología que permita la articulación técnica, la extensión, la nutrición y la calidad.*
- i) Impulsar la diversificación productiva del medio rural, tomando en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas, y su contribución a la preservación de la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural en los diversos territorios rurales del país.*
- j) Promover el arraigo e integración de la población habitante de los territorios rurales del país, reconociendo y respetando la diversidad rural en un enfoque con participación de todos los sectores, para contribuir, coordinando con las instituciones competentes, al desarrollo de sus capacidades y su inclusión en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, mediante la generación de opciones agroproductivas y el impulso de planes de desarrollo rural territorial y los servicios de vivienda, salud y educación.*
- k) Facilitar el acceso de las familias campesinas a las actividades productivas, reconociendo la diversidad de los sistemas de producción que incluyen producción de materias primas o alimentos básicos, comercialización agropecuaria y transformación agroindustrial.*

- l) *Fortalecer el sistema institucional rural y su articulación en los procesos de desarrollo mediante la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, diseñados con la participación de los campesinos sin tierra, las familias de los micros, pequeños y medianos productores, las dependencias públicas territoriales y los representantes de la sociedad civil, creando las condiciones para responder, de manera eficaz, a las necesidades y demandas territoriales y a la creación de las condiciones para que los actores locales sean gestores de su propio desarrollo.*
- m) *Fomentar los procesos de asociatividad, coordinando especialmente con las organizaciones campesinas de hombres y mujeres, como base fundamental para el impulso de iniciativas de los procesos de desarrollo rural, como sustentos de una verdadera participación ciudadana.*
- n) *Facilitar los procesos de capacitación, formación y educación rural, en coordinación interinstitucional, para que permita elevar el nivel cultural y técnico del sector campesino, especialmente en las áreas sociales, económicas, productivas y ambientales.*
- ñ) *Fomentar soluciones locales y territoriales de comercialización en coordinación con las instituciones públicas del sector agropecuario y con organizaciones agroproductivas afines.*
- o) *Estimular y apoyar económicamente la formación de cadenas de valor, para que los micros, pequeños y medianos productores generen valor agregado y servicios en el medio rural desde la etapa de preproducción hasta los procesos de transformación, industrialización y comercialización final, dándole impulso a la complementariedad en servicios agroindustriales entre productores rurales y la industria nacional.*

V.3.- Acciones necesarias para hacer operativa la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial

Para que la Política de Estado pueda ser llevada a cabo y considerada en los distintos planes (nacional, regionales o territoriales) de desarrollo rural es necesario incluir en el nuevo Decreto distintas acciones.

En el **nivel nacional**, se requiere la creación de una instancia interinstitucional de alto nivel, de apoyo a la gestión del MAG en materia de desarrollo rural territorial. A través de esta instancia será posible abordar el carácter multisectorial del desarrollo rural, y por ello en su composición deberán incluirse a todas las instituciones con competencias en materia de desarrollo rural. La Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario y Rural fungirá como Secretaría Técnica de la instancia interinstitucional de alto nivel y será la encargada de formular el Plan Nacional de Desarrollo Rural.

Por otra parte, se deben especificar las funciones de la instancia interinstitucional de alto nivel en materia de desarrollo rural territorial. Entre ellas:

- Formular recomendaciones y proponer iniciativas ante la Rectoría sobre el proceso de formulación de la Política de Estado en materia de desarrollo rural territorial.

- Validar el Plan Nacional de Desarrollo Rural
- Establecer directrices que regulen las actividades de las instituciones con incidencia en el desarrollo rural y someterlas a aprobación del Poder Ejecutivo o de la Presidencia de la República.
- Proponer mecanismos de control, seguimiento y evaluación de la Política de Estado y del Plan Nacional de Desarrollo Rural.
- Apoyar al Inder para que las instituciones relacionadas con el desarrollo rural, respondan a los compromisos adquiridos en las políticas y directrices que se formulen y aprueben.
- Velar por el buen funcionamiento de la articulación y coordinación que requiera la ejecución de los planes de acción, que emanen de los consejos territoriales y regionales de desarrollo rural.

En el **nivel regional**, se requiere especificar que los Consejos Regionales de Desarrollo Rural, como instancias de elaboración de los planes regionales de desarrollo rural, tomarán en cuenta los lineamientos y medidas de la Política Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo rural, y los planes territoriales de desarrollo rural, así como las directrices emanadas desde el Inder al efecto.

De la misma forma, en el **nivel territorial**, se requiere especificar que los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, como instancias de elaboración de los planes territoriales de desarrollo rural, tomarán en cuenta los lineamientos y medidas de la Política Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo Rural, así como las directrices emanadas desde el Inder al efecto.

Ello facilitará la articulación de los Planes Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural con las políticas sectoriales e intersectoriales, que tal como establece el Decreto de constitución de los CTDR y CRDR, se llevará a cabo en los consejos regionales de desarrollo rural, como instancia de coordinación y articulación del desarrollo rural territorial.

V.4.- Ejes para la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Rural

Se propone que la Política Nacional de Desarrollo Rural, se articule alrededor de 5 Ejes en los que se integren los lineamientos y medidas a considerar en la elaboración de los Planes de Desarrollo Rural. Estos ejes son:

- Eje 1: Mejora de las condiciones de vida en los territorios rurales
- Eje 2: Equidad e inclusión de la población rural en el desarrollo territorial
- Eje 3: Fortalecimiento del sistema institucional rural
- Eje 4: Competitividad y empleo
- Eje 5: Sostenibilidad ambiental

Cada uno de estos ejes, se desarrollaría en lineamientos y medidas:

EJE 1: MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA EN LOS TERRITORIOS RURALES

Línea de acción 1.1:

- Garantizar a la población rural la dotación y el acceso a la sanidad y la salud en condiciones de igualdad

Medidas de la línea de acción 1.1:

- Mejora del servicio de agua potable mediante la construcción, mejora y mantenimiento de los acueductos rurales
- Creación y mejora de la infraestructura médica necesaria para que la población tenga acceso a unos servicios óptimos que mejoren su calidad de vida
- Mejora de los servicios de atención a la infancia y a la población de edad avanzada
- Ampliación y mejora de la cobertura de la red de alcantarillado sanitario
- Mejora de la red de saneamiento mediante la construcción, mejora y mantenimiento de sistemas de tratamiento de aguas residuales y manejo de lodos sépticos

Línea de acción 1.2:

- Garantizar a la población rural las infraestructuras de transporte y de movilidad necesarias para el desarrollo de sus actividades

Medidas de la línea de acción 1.2:

- Creación, mejora y conservación de la infraestructura vial de transporte y comunicación, favoreciendo la coordinación de las redes viales cantonales, la comunicación entre los cantones del territorio y la conexión con la red vial nacional.
- Ampliación y reforzamiento de la red de transporte público

Línea de acción 1.3:

- Garantizar el acceso a infraestructuras y equipamientos que contribuyan a reducir las brechas territoriales y entre grupos de la población.

Medidas de la línea de acción 1.3:

- Aumento y mejora de la oferta de infraestructuras para el desarrollo de actividades culturales, recreativas, deportivas y de ocio
- Mejora del acceso y la cobertura de nuevas tecnologías de la información y comunicación en el territorio, con una atención especial a las zonas con dificultades específicas
- Instalación de centros comunitarios inteligentes, bibliotecas públicas, otros centros de gestión del conocimiento así como otras acciones dirigidas a reducir las brechas de información y comunicación

EJE 2: EQUIDAD E INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

Línea de acciones 2.1

- Apoyo a la participación de los grupos de población más vulnerable, incluyendo mujeres, jóvenes, indígenas y los habitantes de mayor edad, en los CTDR y en las estrategias de desarrollo emanadas de los PTDR, generando nuevas opciones de inversión, y empleo y desarrollando sus capacidades productivas.

Medidas de la línea de acción 2.1

- Programas de sensibilización de la población sobre la importancia de la cualificación y formación profesional
- Desarrollo de programas de formación en nuevas profesiones y actividades ligadas al desarrollo del territorio, dirigidos a mujeres, jóvenes y personas en condiciones de vulnerabilidad
- Apoyo a la formación de personas con necesidades educativas especiales
- Ayudas a la creación de puesto de trabajo de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y en general en situaciones de vulnerabilidad
- Programas de emprendedurismo orientados a las mujeres, indígenas, jóvenes y en general, personas en condiciones de vulnerabilidad.

EJE 3: FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL RURAL

Línea de acción 3.1

- Apoyo a la constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural.

Medidas de la línea de acción 3.1

- Dotación de medios, humanos y materiales, en las oficinas territoriales y regionales del Inder que faciliten el apoyo técnico para la elaboración de los PDTR y presten labores de animación continua del desarrollo
- Realización de actividades de animación y estudios previos a la constitución de los CTDR

Línea de acción 3.2

- Promover la participación de los actores sociales en la constitución y funcionamiento de los CTDR

Medidas de la línea de acción 3.2

- Promoción de mecanismos de participación de los actores sociales en el seno de los CTDR, como comisiones y mesas temáticas de trabajo.
- Realización de acciones de sensibilización de la población local
- Acciones de comunicación e información sobre los objetivos y resultados de la ejecución del PTDR
- Acciones de impulso, sistematización y difusión de experiencias exitosas de desarrollo rural territorial

Línea de acción 3.3

- Promover el desarrollo del capital social en los territorios rurales del país, como una forma de fortalecer el tejido económico y social, crear condiciones para la participación en los procesos de desarrollo rural e incrementar la identidad territorial.

Medidas de la línea de acción 3.3

- Estímulo de la organización empresarial y social de los actores sociales en los territorios rurales, incluyendo organizaciones de agricultores familiares
- Apoyo y promoción de la organización de productores para la producción y comercialización en común
- Fomento de actuaciones dirigidas a promover y reforzar el asociacionismo entre mujeres y jóvenes
- Apoyo a acciones colectivas de creación y fortalecimiento de la identidad territorial
- Impulso a la formación de redes para el intercambio y la difusión de experiencias

EJE 4: COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

Línea de acción 4.1

- Impulsar la elaboración de planes territoriales de desarrollo rural por los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y su ejecución.

Medidas de la línea de acción 4.1

- Apoyo a la formulación de los PTDR y a los proyectos anuales que de los mismos se deriven.
- Apoyo a la creación de cartera de proyectos productivos, en consonancia con el PTDR, mediante la participación de los actores sociales del territorio, fomentando mecanismos colectivos de decisión
- Realización de estudios y análisis de evaluación de viabilidad de inversiones
- Programas de formación de técnicos para la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo Rural
- Programas de capacitación de técnicos en gestión empresarial y análisis económico/financieros para la asistencia técnica en la preparación de proyectos o planes de negocios

Línea de acción 4.2:

- Facilitar el acceso de la población rural a la educación y la capacitación necesaria para impulsar estrategias territoriales de desarrollo rural, viables y sostenibles.

Medidas de la línea de acción 4.2:

- Creación y mejora de las infraestructuras de centros educativos para garantizar la educación primaria y secundaria en los territorios en igualdad de condiciones
- Mejora de la oferta educativa de los centros
- Apoyo a la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en centros educativos
- Diseño de programas de capacitación y formación orientados a desarrollar las competencias de la población rural según las condiciones específicas de cada territorio, incluyendo el aprovechamiento de los recursos endógenos y las producciones locales.
- Introducción de métodos de formación adaptados a las características del mundo rural (teleformación, flexibilidad horaria...)
- Programas de fortalecimiento de capacidades empresariales de pequeños productores

Línea de acción 4.3:

- Proveer la infraestructura económica necesaria para el desarrollo de las producciones del territorio y para la viabilidad de los planes territoriales de desarrollo rural

Medidas de la línea de acción 4.3:

- Promoción del acceso a la tierra a los productores rurales, incorporando a las mujeres, y dando una atención especial a los grupos sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad
- Ampliación y reforzamiento de las infraestructuras de electrificación rural, fomentando las instalaciones de energías renovables como proyectos hidroeléctricos y eólicos y sistemas fotovoltaicos
- Creación, mejora y modernización de los sistemas de riego y drenaje, fomentando una gestión integrada y sostenible del agua
- Fomento de reservorios y de pequeñas instalaciones de riego
- Apoyo a la utilización en común de medios de producción
- Apoyo a las inversiones para el establecimiento y mejora de infraestructuras productivas y comerciales, incluyendo servicios de distribución mayorista, centros de acopio, conservación y comercialización, centros de procesamiento y distribución de productos agroalimentarios, proyectos logísticos, centros de compra y venta de ganado o mataderos.

Línea de acción 4.4

- Apoyo al desarrollo sostenible de la agricultura familiar

Medidas de la línea de acción 4.4

- Introducción de técnicas sostenibles de producción adaptadas a la agricultura en pequeña escala
- Implementación de códigos de Buenas Prácticas para la agricultura familiar
- Programas de mejora de la disponibilidad, acceso y uso de medios de producción de calidad
- Mejora, conservación y recuperación de sistemas productivos y prácticas de cultivo tradicionales
- Programas de fortalecimiento de capacidades de gestión asociativa y de negociación en los mercados

- Apoyo al establecimiento de alianzas entre los diferentes actores de la cadena de valor
- Implantación de esquemas diferenciados de producción, incluyendo un sello social de agricultura familiar

Línea de acción 4.5

- Desarrollo de un turismo sostenible, vinculado al medio ambiente y a los recursos naturales

Medidas de la línea de acción 4.5

- Realización de programas de asistencia técnica y estudios de mercado necesarios para el desarrollo del turismo
- Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas a actividades de turismo rural, turismo alternativo, eco-turismo o turismo cultural
- Creación de centros de reserva turística y de información
- Apoyo a la comercialización conjunta de la oferta turística existente en el territorio
- Señalización de entornos de interés paisajístico y rutas temáticas
- Actividades de promoción de carácter genérico o de servicios turísticos

Línea de acción 4.6

- Promoción de la diversificación de actividades, incluyendo la agroindustria y los agronegocios y el fortalecimiento de sectores productivos emergentes.

Medidas de la línea 4.6

- Fomento de actividades productivas de mayor valor agregado
- Acciones demostrativas para la implantación de nuevas producciones
- Promoción de la agroindustria, incluyendo la construcción de nuevas instalaciones, facilitando la innovación y la transferencia tecnológica
- Implementación de sistemas de incubadoras y aceleración de empresas
- Apoyo a proyectos productivos innovadores y de producciones emergentes, incluyendo los biocombustibles y la biotecnología
- Implantación de sistemas de certificación de la calidad

Línea de acción 4.7

- Impulsar iniciativas para la transformación, comercialización y promoción de productos locales facilitando su acceso al mercado

Medidas de la línea de acción 4.7

- Fomento de actividades productivas basadas en el aprovechamiento de recursos locales, incluyendo su industrialización y comercialización
- Apoyo a sistemas de producción y producciones tradicionales y artesanales
- Apoyo a formas innovadoras de valorización y recuperación de las producciones locales
- Apoyo a la constitución de asociaciones de productores de productos locales de calidad
- Promoción de la implantación de sistemas innovadores de diferenciación de la producción, denominaciones de origen e indicaciones geográficas para producciones agroalimentarias de calidad
- Apoyo a las actividades novedosas de envasado, etiquetado y embalaje de producciones locales.
- Creación de centros de venta y distribución de productos locales
- Celebración o asistencia a encuentros, jornadas o ferias que impulsen el desarrollo de los productos locales

Línea de acción 4.8:

- Fomentar la creación y mejora de los servicios de apoyo a los productores rurales, propiciando los encadenamientos entre los diversos procesos económicos territoriales y extra-territoriales.

Medidas de la línea de acción 4.8

- Creación y fortalecimiento de centros territoriales de servicios integrados que brinden apoyo de investigación, información, fomento productivo, capacitación, innovación y desarrollo de tecnologías y procesos en respuesta a las diferentes condiciones de los territorios y especialmente dirigidos a las micro, pequeñas y medianas empresas
- Proporcionar servicios de asistencia técnica y comercialización, especialmente dirigidos a los micro, pequeños y medianos productores
- Apoyo a la articulación de las empresas de transformación y comercialización con los micro, pequeños y medianos productores en cadenas equilibradas

- Desarrollo de programas de información e investigación de mercados para facilitar la salida de las producciones y la búsqueda y detección de nuevos mercados
- Apoyo a las actividades de internacionalización de las empresas.

Línea de acción 4.9

- Apoyar la innovación y la utilización de nuevas tecnologías con el fin de incrementar la competitividad de las producciones y servicios territoriales

Medidas de la línea de acción 4.9

- Impulso de la transferencia tecnológica para la mejora de la competitividad de las agrocadenas
- Apoyo a la creación de alianzas público-privadas para la innovación y la tecnología productiva
- Mejora de la capacidad tecnológica e innovadora de las empresas
- Apoyo a la utilización de nuevas tecnologías en la producción, promoción y comercialización de productos
- Apoyo a la implantación de sistemas que posibiliten el comercio electrónico en las micro, pequeñas y medianas empresas.

Línea de acción 4.10

- Facilitar el acceso a una financiación adecuada y suficiente para la realización de las actividades productivas y no productivas necesarias para la ejecución de los PTDR

Medidas de la línea de acción 4.10

- Promoción de una oferta de servicios financieros y no financieros para la producción, procesamiento y comercialización de productos y el desarrollo de actividades no productivas
- Fomento de la creación de diversas modalidades de organización comunitaria dedicadas al ahorro y el financiamiento de las necesidades productivas y familiares, como un mecanismo de desarrollo y cohesión territorial
- Programas de financiación accesible y asequible para la micro y pequeña empresa y para el desarrollo de la agricultura familiar
- Programas de formación y capacitación de la población en gestión y acceso al financiamiento

EJE 5: DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Línea de acción 5.1

- Contribuir a la promoción del uso sostenible de los recursos naturales

Medidas de la línea de acción 5.1

- Acciones de educación, capacitación, interpretación y sensibilización ambiental
- Apoyo al asociacionismo para la gestión en común de los recursos naturales
- Fomento de acciones que promuevan la gestión integrada y el manejo sostenible del recurso hídrico.
- Recuperación de buenas prácticas de la producción indígena tradicional
- Acciones de conservación y manejo sostenible del suelo
- Apoyar y mejorar la extensión del pago de los servicios ambientales establecidos en zonas agroforestales y en espacios física y ambientalmente vulnerables permitiendo el acceso a ellos a las familias de los pequeños productores, con especial acento en las mujeres, indígenas, jóvenes y en general personas en condiciones de vulnerabilidad
- Acciones de aprovechamiento de los bosques y de valorización de las producciones forestales

Línea de acción 5.2

- Contribuir a la mejora y conservación de los espacios y paisajes rurales

Medidas de la acción 5.2

- Programas de conservación y de valorización de los recursos naturales del territorio
- Realización de estudios para la delimitación de zonas de protección de pozos y manantiales que surten los sistemas de abastecimiento de agua
- Acciones de protección, gestión y ordenación del paisaje rural, incluyendo recuperación de espacios degradados
- Acciones de conservación de la biodiversidad
- Creación de infraestructuras necesarias para la mejora de la escorrentía de ríos y afluentes para el control de inundaciones
- Implantación de sistemas de prevención del riesgo, y de atención y manejo de desastres provocados por fenómenos naturales extremos
- Reforestación de áreas degradadas, especialmente áreas de recarga acuífera

Línea de acción 5.3

- Mejora de la gestión agroambiental en las actividades efectuadas en los territorios rurales.

Medidas de la acción 5.3

- Implantación de sistemas de manejo de residuos en las explotaciones agropecuarias y en la industria agroalimentaria.
- Apoyo a iniciativas de reciclaje de subproductos
- Apoyo a la constitución de agrupaciones de productores para la implantación en común de sistemas de gestión de residuos y de prácticas sostenibles
- Apoyo al empleo de energías renovables para el autoconsumo de las familias rurales
- Fomento de empresas comunales especializadas en el tratamiento de residuos valorizables.
- Implementación de sistemas de buenas prácticas agrícolas, veterinarias y de manufactura en las explotaciones agropecuarias y en las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Aplicación de sistemas de gestión ambiental

Línea de acción 5.4

- Contribuir a la reducción de la emisiones de Gases de Efecto Invernadero, con el objetivo de contribuir a la meta de “Carbono Neutralidad”

Medidas de la acción 5.4

- Programas de formación e información sobre cambio climático, gestión del riesgo y normativa ambiental
- Realización de estudios y evaluación de impactos del cambio climático en el territorio
- Implantación de medidas de mitigación y de adaptación a los efectos del cambio climático
- Implementación de sistemas de certificación C-neutral y de cálculo de la huella ambiental

Línea de acción 5.5

- Apoyo a la calidad e inocuidad de la producción y a la extensión de la producción orgánica

Medidas de la línea de acción 5.5

- Formación en técnicas de producción que mejoren la calidad de las producciones
- Formación en técnicas de producción orgánica
- Fortalecimiento y extensión de la producción orgánica y la agricultura de bajos insumos externos
- Desarrollo de microempresas de abonos orgánicos

VI.- FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

Uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta el desarrollo de los territorios rurales es la ausencia de una financiación adecuada y suficiente. No solo es necesario que exista una política de DTR, una coordinación y articulación de las políticas sectoriales y nacionales, y que los territorios estén organizados con la creación de una nueva institucionalidad basada en la participación y concertación de los actores locales. Si no hay financiación para que los proyectos que emanan de los planes de desarrollo rural puedan llevarse a cabo, los territorios rurales se mantendrán en los mismos niveles de pobreza, persistiendo las brechas sociales. Es por tanto necesario fortalecer estos sistemas de financiación, tanto pública como privada.

En cuanto a la financiación pública, deberá realizarse con cargo tanto al Fondo de Desarrollo Rural del Inder como a los fondos previstos en las políticas sectoriales para la financiación de los planes de Desarrollo Rural. Además es necesario potenciar la financiación privada a través de la creación de un sistema de crédito rural en el Inder y del Sistema de Banca para el Desarrollo, junto con el establecimiento de un sistema de avales públicos que facilite el acceso a la financiación a la iniciativa privada.

Un aspecto previo a la discusión de las líneas y mecanismos de financiación, es el relativo a los instrumentos económicos a emplear por la financiación pública. Existe un debate sobre la conveniencia de utilizar las ayudas no reembolsables para financiar inversiones de capital en proyectos productivos de iniciativa privada y restringir estas ayudas únicamente a la provisión de bienes públicos. Es cierto que la escasez de recursos económicos y la magnitud de las necesidades básicas por cubrir hacen difícil la concesión de ayudas no reembolsables a la iniciativa privada, pero hay que tener presente que la dificultades de acceso al crédito junto con la escasez de recursos existente en muchas zonas rurales limita las posibilidades de la iniciativa privada y que esta es un motor importante para el desarrollo rural. Por tanto, convendría considerar esta posibilidad, autorizándolas siempre que sean muy selectivas y condicionadas a estrictos requisitos en los que se puede incluir el ámbito territorial, las características de los beneficiarios, la necesidad de cofinanciación o el carácter del proyecto.

Teniendo en cuenta esto, la financiación de los proyectos y acciones incluidas en los planes de desarrollo rural, territoriales regionales o nacional, podría hacerse con cargo a la financiación pública o privada.

VI.1- Propuesta de instrumentos de Financiación Pública

1.- El Fondo de Desarrollo Rural (FDR)

La ley 9036 establece la creación de un Fondo de Desarrollo Rural, como una dependencia técnica especializada del Inder, por medio del cual promoverá y ejecutará proyectos de desarrollo en los territorios rurales.

Según la Ley, los servicios que debe prestar este Fondo son:

- Brindar los servicios de asistencia técnica e innovación, capacitación, infraestructura económica y social, comercialización, estudios básicos en las fases de preinversión e inversión y gestión de inversiones.
- Impulsar acciones institucionales e interinstitucionales tendentes a promover el acceso de la población rural a los servicios básicos para el desarrollo, tales como vías de comunicación, vivienda, educación y salud
- Fortalecer el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en el campo agrícola, agroindustrial, agroambiental, ecoturístico y en general actividades de valorización del patrimonio rural.
- Proteger el patrimonio ambiental de las comunidades rurales para la conservación, el aprovechamiento, el ordenamiento del recurso hídrico y su uso sostenible, en coordinación con las instituciones vinculadas y las organizaciones comunales.
- Crear esquemas innovadores de diferenciación, denominación de origen, indicaciones geográficas y otros mecanismos que eleven la competitividad y brinden garantías de calidad a los consumidores.
- Establecer los mecanismos de coordinación para la participación interinstitucional en la elaboración, ejecución y evaluación de las acciones estratégicas para el desarrollo rural.
- Asesorar y colaborar con los gobiernos locales para incluir temas de desarrollo rural en los planes reguladores, así como fortalecer su capacidad de gestión y liderazgo.
- Apoyar los procesos de organización económica y social de los integrantes de los territorios rurales en coordinación con las instituciones responsables.
- Gestionar la apertura y el uso de mecanismos de financiamiento por parte del Sistema Bancario Nacional, Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Sistema de Banca para el Desarrollo, para las actividades económicas, en condiciones concordantes con la dinámica de los territorios rurales.
- Fomentar los sistemas integrales de ahorro y crédito por parte de comunidades rurales, con especial referencia a las cooperativas.

Teniendo en cuenta esto, así como los objetivos del FDR, este podría funcionar en cuatro líneas de actuación, cada una con su partida presupuestaria correspondiente:

1).- Fortalecimiento institucional: Incluye varias acciones.

a).- En primer lugar, se trata de apoyar la **constitución de los CTDR y los CRDR, así como su funcionamiento**. El proceso de constitución de los CTDR y de los CRDR conlleva unos gastos que deben ser cubiertos por las oficinas territoriales y las Direcciones Regionales del Inder. En esta fase es necesario aportar recursos humanos y financieros suficientes para la constitución de la Asamblea y de las comisiones, la realización de mesas temáticas y talleres, la elaboración y aprobación de los Estatutos de funcionamiento interno y del PDTR o del PRDR o la realización de concursos de ideas para proyectos productivos del territorio.

Una vez constituidos los Consejos, es necesario prever una dotación financiera que permita su funcionamiento, incluyendo la celebración de la Asamblea General y el trabajo del Comité Directivo. Además de con fondos para poder hacer frente a estos gastos, las oficinas territoriales del Inder deben ser fortalecidas con medios materiales, técnicos y humanos de forma que puedan ejercer eficazmente su trabajo de Secretaría Técnica de los CTDR y de asistencia técnica para la ejecución de los Planes de Desarrollo.

b).- Uno de los factores de éxito de la política de desarrollo de los territorios rurales es la canalización de recursos para la capacitación técnica con el objetivo de que los CTDR dispongan de un equipo técnico preparado y capaz para la realización de las labores de dinamización, planificación y presupuestación en la formulación de los planes de desarrollo territorial. Este equipo técnico puede depender de la oficina territorial del Inder, pero es importante que se dedique en exclusiva a las funciones de gestión, animación y seguimiento del PDTR, además de realizar el asesoramiento técnico para la realización de proyectos. Para estos equipos técnicos, u otros que trabajen en el territorio para otras administraciones públicas, organizaciones de productores u otras empresas o instituciones, relacionadas con los PDTR, es necesario prever la **financiación de programas de capacitación continua**:

- Directamente relacionadas con las actividades de desarrollo planificadas a nivel regional o territorial.
- Ligadas a tareas de gestión empresarial o análisis económico o destinadas a la preparación de proyectos o planes de negocios.

Estos cursos pueden ser organizados de forma periódica por el Inder, y a ellos podrán optar los distintos equipos técnicos con presencia en el territorio.

c).- Finalmente, pueden ser útiles las actividades destinadas a la **transferencia de experiencias y conocimiento y generación de redes**, mediante viajes y visitas a otros productores de territorios cercanos. Estos viajes suelen ser útiles. Pero conviene que en su organización se tengan en cuenta los siguientes criterios.

- Hay que plantearlos como viajes de trabajo en los que se tiene un objetivo a cubrir y sobre el que se va a pedir resultados.

- Las experiencias a conocer deben estar enmarcadas en realidades cercanas a los visitantes, siendo muy útiles aquellas que tienen proyectos organizativos similares, o con experiencias de desarrollo productivo alcanzables en el territorio.
- El grupo de visitantes debe ser pequeño, y también tendrá como objetivo facilitar relaciones entre distintos municipios y distintos CTDR.
- Los actores locales deben ir acompañados por técnicos que conozcan de antemano las experiencias a visitar, y que utilicen el viaje para establecer contactos de cara a la articulación de redes.

Estas actividades de transferencia de conocimientos y generación de redes pueden financiarse con fondos concursables, a los que podrán presentarse los distintos grupos mediante la presentación de proyectos y actividades susceptibles de ser financiadas.

2).- Infraestructuras Básicas y productivas

La provisión de servicios públicos, como viales, electricidad, comunicaciones, educación o sanidad es competencia de las instituciones locales u organismos públicos sectoriales, al igual que las infraestructuras productivas, como riego o drenaje. Sin embargo, la Ley establece que el Inder podrá realizar estas acciones con recursos propios en los territorios de actuación, cuando sea urgente y necesario, y cuando los organismos competentes no puedan llevarlas a cabo. Es por tanto, necesario prever una partida que permita acometer estas obras. En general, este tipo de actuaciones implica realizar una transferencia de recursos con una institución que pueda acometer la realización de la obra.

3).- Desarrollo Productivo: Dentro del apoyo al desarrollo productivo se pueden establecer dos líneas de actuación, con partidas presupuestarias específicas:

a).- **Capacitación técnica de los productores de los distintos sectores:** Se deben establecer acciones continuas de mejora de la capacitación técnica de la población rural facilitando el acceso a cursos de educación reglada o programas de formación y cursos de capacitación adaptados a las necesidades de cada territorio, de duración más corta y más específicos en temas económicos, de organización y gestión de empresas, técnicos o ambientales. Preferentemente se beneficiarían las micro, pequeñas y medianas empresas. Para ello, el Inder podría establecer convenios de colaboración con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), o con las Universidades, facilitando el acercamiento de estas instituciones al mundo rural.

b) **Proyectos productivos:** Dentro del apoyo a proyectos productivos, hay que distinguir entre aquellos que podrían acceder a ayudas no reembolsables, para los que hay que establecer las características, restricciones y mecanismos a utilizar, de los proyectos que se pueden beneficiar del sistema de crédito rural que tiene que implementar el Inder.

Ayudas no reembolsables: Como ya se ha mencionado hay ocasiones en que la financiación privada es incapaz de acometer por si sola proyectos necesarios para el desarrollo de los territorios. En estos casos es conveniente prever el apoyo público mediante ayudas no reembolsables. Sin embargo, la escasez de recursos y las fuertes necesidades de inversión en

los territorios, hacen necesario establecer un conjunto de limitaciones y condiciones para poder acceder a estas ayudas. Así, proponemos que se destine una partida presupuestaria a este apoyo, siempre que:

- Se establezca la obligatoriedad de que los beneficiarios cofinancien los proyectos, mediante recursos propios o el acceso al crédito, de forma proporcional a la ayuda recibida.
- Se favorezca a las organizaciones, públicas y privadas, sin ánimo de lucro y que por tanto el público objetivo sea un colectivo, siendo un criterio de priorización el número de beneficiarios y la inclusión de población vulnerable.
- Los proyectos se enmarquen en el PTDR y superen el ámbito local de actuación, teniendo una cobertura y una visión territorial y beneficiando a la población de varias localidades. Se trata de proyectos con los que se “construye territorio”.
- De forma preferente se enfoquen a aprovechar y poner en valor los recursos naturales y las producciones locales, dando prioridad a la utilización de recursos existentes infrautilizados o no utilizados.
- Preferentemente se contemplen acciones sectoriales integradas, buscando encadenamientos productivos, fortaleciendo la constitución de organizaciones, sociales o empresariales, y apoyándose en el fomento de la calidad.
- Se prioricen las zonas más deprimidas, teniendo en cuenta el Índice de Desarrollo Social y los territorios focales o de atención prioritaria establecidos por el Inder.

La concesión de ayudas no reembolsables a organizaciones tiene además beneficios adicionales para los procesos de DTR, al contribuir a implementar mecanismos colectivos de decisión y de financiación colectiva

Estas ayudas se concederían mediante fondos concursables a los que accederían las organizaciones mediante la presentación de un proyecto de preinversión o inversión.

Sistema de crédito rural: De acuerdo a la Ley, el Inder debe crear un sistema de crédito rural que facilite el acceso a los recursos financieros adecuados para el desarrollo de las actividades socio-productivas del medio rural.

Los beneficiarios deben ser, preferentemente micro, pequeños o medianos productores y las solicitudes podrían canalizarse a través de las oficinas territoriales, las Direcciones regionales o directamente en el servicio de crédito rural del Inder. Con el fin de que los créditos se concedan a la realización de proyectos surgidos en el marco de los PTDR o de los PRDR, se exigiría que las solicitudes se acompañasen de un informe de los CTDR o CRDR en cada caso, señalando la adecuación del proyecto a los objetivos de los planes de desarrollo rural respectivos. En los casos en que la realización de proyecto requiriera la concesión de tierras el informe del CTDR recogería este aspecto y se remitiría también al Fondo de Tierras.

En algunos casos, estos créditos se podrían condicionar a la realización previa de actuaciones en infraestructuras básicas, que se podrían haber realizado mediante el recurso por parte del CTDR a Fondos concursables para la realización simultánea de distintas acciones. Se trataría de facilitar la provisión de servicios básicos e infraestructuras, como agua, viales, electrificación o telecomunicaciones que dependen de varias instituciones, y que conjuntamente representan un incentivo y una mejora para que se puedan realizar inversiones productivas. Está demostrado que la rentabilidad social de las inversiones públicas en servicios básicos como educación e infraestructuras es muy elevada, se crea un entorno favorable para las inversiones privadas y suelen ser un importante motor de crecimiento. Pero estas inversiones deben ser coordinadas, ya que de poco sirve una mejora en la red vial si no es adecuado el servicio de suministro eléctrico y a la inversa. Se trata de un mecanismo de articulación entre la inversión pública y privada de un territorio.

Como actividades que pueden beneficiarse de este sistema de crédito rural, se encontrarían no solo los proyectos productivos que implican inversiones de capital sino también actividades como asistencia técnica, análisis de rentabilidad de inversiones y planes de negocios, comercialización de producciones, reconversión productiva, creación de mecanismos de diferenciación de la producción y de calidad o implementación de sistemas de producción sostenible o de certificación ambiental.

4).- Apoyo a proyectos no productivos

El Inder debe prever con cargo al Fondo de Desarrollo Rural la financiación de este tipo de proyectos, ejecutados por la propia institución o por asociaciones sin ánimo de lucro. Entre las actividades que pueden ser apoyadas están la protección y conservación del medioambiente y del patrimonio rural, actividades de promoción de productos locales y artesanales, programas de prevención de desastres naturales, acciones de fomento turístico o proyectos culturales.

2.- Las políticas sectoriales

Gran parte de los proyectos surgidos en el marco de los Planes de Desarrollo Rural, deben ser financiados por las políticas sectoriales. Para ello, las instituciones responsables deben reservar anualmente una partida presupuestaria, consignándola en su POI, destinada a financiar estos proyectos dentro de cada política sectorial.

En la articulación de los planes territoriales y regionales en los POI institucionales hay que distinguir entre las instituciones del poder ejecutivo, básicamente los Ministerios, y las instituciones del sector descentralizado.

Las Secretarías sectoriales de los distintos Ministerios deben presentar sus POI al Ministerio de Hacienda en junio de cada año para la elaboración del Presupuesto Nacional, que incluye aproximadamente la tercera parte del gasto público anual y que es aprobado por la Asamblea en noviembre. El presupuesto público tiene una relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo, y ya se ha mencionado que la forma más fácil de que los Ministerios incluyan en sus POI partidas presupuestarias para financiar los planes de desarrollo rural, es que éste sea un eje del Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma se asegura que se definan acciones y se disponga de recursos para su cumplimiento. En caso contrario, sería necesaria una negociación entre el MAG y el Inder, por un lado, y los sectores por otro, para que incluyesen acciones de apoyo a los Planes de Desarrollo Rural, previendo su dotación financiera en el POI.

Las instituciones del sector descentralizado presentan sus POI a la Contraloría en septiembre, no se incluyen en el Presupuesto Nacional y muchas de sus acciones no se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo. Aunque el Ministerio de Hacienda impone límites al gasto de estas instituciones, son mucho más ágiles que los Ministerios, tanto en lo referente a posibles modificaciones presupuestarias como a aplazamiento de gastos sin ejecutar. Además, la cuantía de sus recursos para inversión es mayor que los procedentes de los Ministerios, y la financiación de acciones incluidas en los Planes de Desarrollo Rural puede requerir un proceso de negociación entre las instituciones que por otra parte, también se vería facilitado por la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de un eje de Desarrollo Rural.

En cualquier caso, en los POI de las instituciones sectoriales deberían incluirse acciones estratégicas propias de cada institución, enmarcadas en los Planes de Desarrollo Rural y otras a las que se podría acceder mediante fondos concursables. El mecanismo para acceder a estos fondos sería una convocatoria anual para la presentación de proyectos a realizar en los territorios dentro de lineamientos de las políticas sectoriales, incorporados en los correspondientes planes de desarrollo rural.

Para ello, las instituciones pueden incluir en sus presupuestos además de las partidas específicas destinadas al desarrollo rural, otra partida bajo la figura de transferencias que permitiría la articulación con las demandas de los territorios, dentro de lineamientos específicos.

La clasificación presupuestaria que permite esta articulación puede ser utilizada por todas las instituciones y se incluye dentro de cuentas especiales bajo la denominación de "Sumas con destino específico sin asignación presupuestaria" (9.02.02). Se trata de cantidades que tienen

señalado un fin específico, pero que por diversas razones no se han asignado en partidas presupuestarias. El único problema es que son recursos que no se pueden ejecutar directamente, sino que se requiere que se transfieran a la partida presupuestaria específica. Hay cuatro partidas útiles para poder apoyar proyectos de desarrollo rural:

- Transferencias corrientes a entidades privadas sin ánimo de lucro (6.04)
- Transferencias corrientes a empresas privadas (6.05)
- Transferencias de capital a entidades privadas sin ánimo de lucro (7.03)
- Transferencias de capital a empresas privadas (7.04)

Una atención especial merecen las políticas de inversiones en infraestructuras básicas y productivas. Se trata, en la mayoría de los casos, de un prerrequisito para el desarrollo y las necesidades son elevadas.

En el caso de las **infraestructuras productivas**, como infraestructuras de riego, regulación de caudales, drenaje o centros de acopio y manipulación, las instituciones del sector agropecuario podrían reservar partidas presupuestarias para la realización de proyectos en los territorios, a los que se accedería mediante concurso y en los que se priorizarían determinados requisitos que contribuyesen al fortalecimiento de los territorios. Entre ellos:

- Cubrir las necesidades de una parte significativa del territorio
- Beneficiar a un número elevado de productores, integrando a la población vulnerable
- Ligados a la creación de organizaciones de productores que se encargarían de la gestión de las infraestructuras creadas
- Introducir sinergias para el desarrollo de un número significativo de proyectos productivos.

En cuanto a las **infraestructuras básicas**, además de la reserva de un presupuesto en las instituciones respectivas para la realización de estas obras, es necesario un esfuerzo de coordinación adicional, que evite el mal uso de los recursos. En muchas ocasiones, para que estas obras sean eficaces se requiere que se den simultáneamente. De poco sirve asegurar un suministro eléctrico, que facilite la instalación de industrias, si los viales presentan graves deficiencias. Instituciones como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) o el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), deberían coordinarse para facilitar la dotación de infraestructura necesaria. Un instrumento útil, ya mencionado, es la utilización de fondos concursables para la realización simultánea de distintas acciones.

Por otra parte, la utilización de fondos concursables requiere tener en cuenta mecanismos de compensación y de redistribución de los fondos hacia las zonas menos desarrolladas y con peores condiciones y capacidades técnicas para elaborar proyectos. Estos mecanismos pueden ser desde incluir el Índice de Desarrollo Social (IDS) entre los criterios de priorización de inversiones, a reservar una proporción de los fondos a inversiones en territorios prioritarios.

VI.3.- Financiación privada

La mejora en las condiciones de acceso a la financiación privada es una condición fundamental para la ejecución de los planes territoriales de desarrollo rural. Para ello, el Inder negociará y gestionará con el sistema financiero nacional, y en especial con el Sistema de Banca para el Desarrollo, condiciones preferentes de acceso al crédito para los proyectos productivos generados en el marco de los planes de desarrollo rural, estableciendo líneas especiales adaptadas a las condiciones de los territorios rurales.

Además del crédito, existen otras fuentes de financiación privada a las que se puede acudir. Un ejemplo, son los programas de responsabilidad social empresarial, concedidos por las empresas y al que se han acogido entre 20 y 30 empresas.

En cada caso, el acceso a las posibles fuentes de financiación de las acciones de los PTDR debe ser analizado por los Consejos de Desarrollo Rural y el Inder puede prestar una ayuda específica en este sentido.

VII.- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

La planificación y ejecución de la política de desarrollo rural requiere establecer un sistema de seguimiento y evaluación en distintos niveles geográficos (territorios, regional, nacional) temporales (al inicio, durante y al final de la implantación de los distintos planes de desarrollo) y ámbitos, que permita evaluar los avances en la consecución de los objetivos de la política, de forma que se puedan corregir o reformular acciones así como tomar las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos.

Una primera cuestión es determinar el objeto de la evaluación. Es necesario evaluar la política nacional de desarrollo rural, incluyendo tanto la adecuación de los lineamientos como el Plan Nacional de Desarrollo Rural, los Planes Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, y los procesos que contribuyen a que se alcancen los objetivos planteados, incluyendo la labor de los agentes facilitadores de estos procesos: los Consejo Territoriales y Regionales y el Inder, en su papel de facilitador del desarrollo rural.

Hay que distinguir entre el seguimiento y la evaluación, como actividades complementarias que se refuerzan. El objetivo del **seguimiento** es hacer un balance continuo y sistemático de los recursos presupuestarios empleados, los proyectos realizados dentro de cada medida y los resultados obtenidos. Mediante el seguimiento se facilita la evaluación posterior y se genera la información necesaria para poder corregir incumplimientos o desviaciones sobre lo programado. La **evaluación** puede ser *a priori*, analizando la pertinencia de los Planes (valorando la adecuación de los objetivos y medidas de los Planes a las necesidades de los territorios) o *a posteriori*, centrada en el análisis de los resultados de la ejecución de los Planes de Desarrollo Rural, así como los procesos que dan lugar a la obtención de estos resultados, evaluando su eficacia (en qué medida se han logrado los objetivos de los Planes), y eficiencia (relacionando los resultados obtenidos con los recursos empleados para ello). Mediante la

evaluación se genera la información necesaria para modificar y reformular la política y los planes. Además, la evaluación debe abarcar también los procesos y el papel de agentes facilitadores, que han contribuido a que los resultados se alcancen o no.

Mientras que el seguimiento lo deben realizar los órganos ejecutores o coordinadores de la ejecución de los Planes, pudiéndose incluso adoptar sistemas de autoevaluación interna, uno de los principios de la evaluación es que esta sea realizada por evaluadores independientes no pertenecientes a organismos e instituciones con responsabilidad directa en la ejecución, gestión y financiación de los Planes de Desarrollo Rural.

El artículo 78 de la Ley 9036 establece que la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural del Inder se encargará de la planificación, el seguimiento y la evaluación de los procesos de desarrollo rural, lo que no excluye la posibilidad de que se realicen evaluaciones externas, ya que en el artículo 24 de la misma Ley, se especifica que la Junta Directiva del Inder puede ordenar la realización de auditorías y evaluaciones externas. En función de ello, se propone que en la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural se realice de forma sistemática el seguimiento de los Planes de Desarrollo Rural con el objetivo de obtener información sobre la ejecución y los resultados alcanzados, de forma que se facilite tomar las medidas correctoras necesarias, sin perjuicio de que en los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural o en las oficinas territoriales de Inder, se adopten sistemas de seguimiento o autoevaluación más frecuentes, que permitan tomar medidas correctoras más rápida y ágilmente. Además efectuaría una evaluación al comienzo del período de ejecución de los Planes, que facilite la obtención de indicadores de base que permitan posteriormente valorar los efectos de los programas en relación a la situación de partida, y una segunda evaluación a mitad del período de ejecución con una valoración de los primeros resultados que permita evaluar si los Planes continúan siendo relevantes o si se requiere alguna modificación como consecuencia de la aparición de nuevas necesidades. Para la realización de estas actividades se partiría de la información suministrada semestralmente por los Consejos de Desarrollo Rural, Territoriales y Regionales, además de otras fuentes a las que pueda recurrir el Inder. Más a largo plazo, una vez finalizado el período de ejecución de los planes, se realizaría una evaluación de los Planes y de la Política, incluyendo un análisis de los impactos y beneficios generados en los territorios, teniendo en cuenta las distintas situaciones de partida y los objetivos planteados. Esta evaluación debería ser realizada por evaluadores independientes, y los resultados servirían para reformular la política y los planes.

De forma esquemática el cronograma de las actividades propuestas se recoge en el siguiente cuadro:

Actividad		Año 0	Año 1		Año 2		Año 3		Año 4		Año 5
CTDR, CRDR, Inder	Seguimiento (Autoevaluación)		X	X	X	X	X	X	X	X	
	Seguimiento		X	X	X	X	X	X	X	X	
Inder (STDR)	Evaluación	X					X				
	Evaluación										X

VII.1 Indicadores para el seguimiento y evaluación de la Política de Desarrollo Rural

Las actividades de seguimiento y evaluación requieren disponer de un montante considerable de información en distintos niveles: territorial, regional y nacional, que aconseja el uso de indicadores, cuantitativos y cualitativos. Estos indicadores permiten medir de forma simplificada distintos aspectos relacionados con la ejecución de los Planes de Desarrollo Rural. Son instrumentos para valorar los Planes, y para que sean eficaces deben ser precisos y concretos, fácilmente cuantificables o medibles que permitan la agregación, accesibles o basados en la observación y fácilmente contrastables, y relevantes. En general, dentro de los indicadores cuantitativos, se distinguen cuatro tipos:

Indicadores de medios y recursos empleados:

Relacionados con los presupuestos o recursos (incluyendo medios materiales y humanos) asignados a cada actividad o proyecto

➤ ***Indicadores de realización o de ejecución:***

Miden, en unidades físicas o monetarias, las actividades realizadas en el ámbito de los Planes de Desarrollo Rural

➤ ***Indicadores de resultados:***

Miden los efectos directos e inmediatos de la actividad o proyecto, en los grupos objetivo, en las personas o en el territorio

➤ **Indicadores de impacto (repercusión):**

Miden a más largo plazo los beneficios de los Planes de Desarrollo Rural, atendiendo a los objetivos perseguidos. Muchas veces estos indicadores no son observables ni fácilmente medibles, son difíciles de obtener y su valor debe estimarse por otros medios.

El seguimiento y la evaluación de los Planes a mitad del periodo de ejecución requieren de indicadores de medios y recursos empleados, de realizaciones y de resultados. Para su cálculo es necesario obtener información sobre la ejecución de los proyectos desarrollados en cada medida contemplada en los distintos Planes de Desarrollo Rural. Para ello, la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural del Inder facilitará a los distintos Consejos de Desarrollo Rural, de fichas por cada proyecto y medida, con la información requerida necesaria que facilite su posterior agregación. En cuadro adjunto se facilita un ejemplo de indicadores de ejecución y resultados para las acciones propuestas en la Política de Estado para el Desarrollo Rural.

Dentro de los indicadores cualitativos, se pueden distinguir:

➤ **Indicadores de procesos:**

Abordan aspectos relativos a los procesos institucionales que son fundamentales para la obtención de resultados y cuya medición es difícil o proporciona una información limitada

➤ **Indicadores de impacto:**

En general obtenidos mediante encuestas que, entre otros aspectos, tratan de valorar la percepción de la población sobre los resultados alcanzados.

Con los indicadores de procesos se pueden abordar cuestiones como la *calidad* del enfoque multisectorial adoptado, el papel de las políticas sectoriales en los procesos de desarrollo rural y su coordinación o la adecuación de la financiación disponible.

También se debe abordar la labor de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, la participación de los distintos actores, su composición, el funcionamiento o la percepción social y el conocimiento de la población de su trabajo.

En la evaluación del papel del Inder, como facilitador de los procesos de desarrollo rural se trata de evaluar, entre otras cuestiones, su apoyo a los Consejos de Desarrollo Rural, tanto técnico como de los medios, materiales y humanos, puestos a disposición de los Consejos.

Los indicadores de impacto, tanto cuantitativos como cualitativos, son propios de la evaluación final de los Planes y requieren un análisis de los beneficios generados en relación a la situación de partida y en un contexto global, que contemple los cambios económicos, sociales y ambientales de los territorios y regiones, en función de los objetivos perseguidos por la Política de Desarrollo Rural, que es el fin de la evaluación. Estos objetivos se corresponden con los ejes y líneas de acción en torno a los cuales se articulan las distintas medidas. Por tanto, la evaluación final de la Política y los Planes de Desarrollo Rural debe responder a los cambios objetivos producidos en relación a los ejes y lineamientos propuestos en la Política de Estado y a la percepción que la población tiene sobre los beneficios alcanzados.

Como ya se ha mencionado, la evaluación final debe ser realizada externamente al Inder, y considerar no solo los indicadores de base, y los de ejecución y resultados de los distintos Planes, sino también generar información cualitativa sobre cuestiones difícilmente cuantificables como la distribución en el territorio de los impactos, o la evaluación de aspectos importantes en los procesos de desarrollo rural como la gobernanza, el capital social o la cohesión territorial.

Indicadores de ejecución y de resultados

Eje 1: Mejora de las condiciones de vida en los territorios rurales

1.1 Garantizar a la población rural la dotación y el acceso a la sanidad y la salud en condiciones de igualdad		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
1.1.1 Mejora servicio agua potable	Nº o longitud de acueductos construidos o mejorados	Nº de familias/personas abastecidas o beneficiadas
1.1.2 Infraestructura medica	Nº de Ebais implantados o mejorados	Nº de personas atendidas
1.1.3 Servicios atención a la infancia y población edad avanzada	Centros de Educación y Nutrición (CEN) o Centros Infantiles de Atención Integral implantados o mejorados Nº de redes de cuidado de personas adultas mayores implantadas o mejorados	Nº de niños atendidos Nº de adultos mayores atendidos
1.1.4 Cobertura red alcantarillado	Redes de alcantarillado establecidas	Nº de personas o localidades beneficiadas
1.1.5 Mejora red saneamiento	Instalaciones de depuración establecidas Sistemas de tratamiento de aguas residuales Sistemas de tratamiento de lodos	Disminución contaminación

1.2 Garantizar a la población rural las infraestructuras de transporte y de movilidad necesarias para el desarrollo de sus actividades		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
1.2.1 Infraestructura vial y de transporte	Km de viales mejorados o construidos	Localidades conectadas Disminución tiempo de transporte
1.2.2 Red de transporte público	Líneas de transporte establecidas, mejoradas o ampliadas	Población beneficiadas Disminución tiempo de transporte

1.3 Garantizar el acceso a infraestructuras y equipamientos que contribuyan a reducir las brechas territoriales y entre grupos de la población.		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
1.3.1 Infraestructuras actividades culturales, recreativas, deportivas y de ocio	Nº de instalaciones construidas o mejoradas	Población beneficiada
1.3.2 Acceso y cobertura nuevas tecnologías de información y comunicación	Instalaciones de telefonía fija Acceso a servicios de internet	Población beneficiada
1.3.3 Centros comunitarios inteligentes, bibliotecas públicas o centros de gestión del conocimiento	Nº de centros o instalaciones establecidas o mejoradas	Población beneficiada

Eje 2: Equidad e inclusión de la población rural en el desarrollo territorial

2.1 Apoyo a la participación de los grupos de población más vulnerable, incluyendo mujeres, jóvenes, indígenas y los habitantes de mayor edad, en los CTDR y en las estrategias de desarrollo emanadas de los PTDR, generando nuevas opciones de inversión, y empleo y desarrollando sus capacidades productivas.		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
2.1.1 Programas de sensibilización de la población	Nº de programas realizados	Nº de personas afectadas
2.1.2 Programas formación nuevas profesiones para grupos de población más vulnerable	Nº de programas realizado Nº de días u horas de programas de formación	Nº de personas que han finalizado lo cursos de formación
2.1.3 Apoyo a formación personas necesidades educativas especiales	Nº de acciones realizadas	Nº de personas que ha realizado o finalizado los cursos de formación
2.1.4 Ayudas a la creación de puestos de trabajo	Nº de acciones realizadas	Nº de puestos de trabajo creados
2.1.5 Programas de emprendurismo	Nº de programas realizados	Nº de empresas o negocios creados

Eje 3: Fortalecimiento sistema institucional rural

3.1 Apoyo a la constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
3.1.1 Dotación de medios oficinas territoriales Inder	Medios empleados	PTDR y PRDR elaborados Proyectos realizados
3.1.2 Actividades de animación y estudios previos a la constitución CTDR	Nº reuniones/mesas temáticas/ talleres realizados Nº de actuaciones y estudios realizados	Consejos constituidos

3.2 Promover la participación de los actores sociales en la constitución y funcionamiento de los CTDR		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
3.2.1 Promoción participación actores en el seno CTDR	Nº de acciones realizadas	Nº de participantes en comisiones y mesas temáticas de trabajo
3.2.2 Acciones sensibilización población local	Nº de acciones realizadas	Población afectada
3.2.3 Acciones comunicación e información sobre objetivos y resultados ejecución PTDR	Nº de acciones realizadas	Población informada
3.2.4 Impulso y difusión acciones exitosas de DTR	Nº de acciones realizadas	Nº de cooperaciones obtenidas

3.3 Promover el desarrollo del capital social en los territorios rurales del país, como una forma de fortalecer el tejido económico y social, crear condiciones para la participación en los procesos de desarrollo rural e incrementar la identidad territorial.

Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
3.3.1 Estimulo a la organización empresarial y social de actores	Nº de acciones realizadas	Nº de organizaciones creadas
3.3.2 Apoyo organizaciones para la producción y comercialización en común	Nº de acciones realizadas	Nº de organizaciones de productores creadas
3.3.3 Promoción asociacionismo mujeres y jóvenes	Nº de acciones realizadas	Nº de asociaciones creadas
3.3.4 Acciones colectivas de creación y fortalecimiento identidad territorial	Nº de acciones realizadas	
3.3.5 Formación redes intercambio y difusión experiencias	Nº de acciones realizadas	Redes creadas

Eje 4: Impulsar la elaboración de planes territoriales de desarrollo rural por los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y su ejecución.

4.1 Impulsar la elaboración de planes territoriales de desarrollo rural por los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y su ejecución.		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.1.1 Formulación de PTDR y de proyectos	Nº de acciones realizadas	Nº de Planes de Desarrollo formulados Nº de proyectos realizados
4.1.2 Creación de carteras de proyectos productivos	Nº de acciones realizadas (reuniones...)	Nº de carteras de proyectos elaboradas
4.1.3 Estudios de evaluación de viabilidad de inversiones	Nº de estudios realizados	Inversiones efectuadas
4.1.4 Programas de formación técnicos elaboración y ejecución PDR	Nº de programas efectuados	Técnicos formados
4.1.5 Programas de formación técnicos asistencia técnica proyectos y planes de negocios	Nº de programas efectuados	Técnicos formados

4.2 Facilitar el acceso de la población rural a la educación y la capacitación necesaria para impulsar estrategias territoriales de desarrollo rural, viables y sostenibles		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.2.1 Infraestructuras centros educativos	Centros educativos instalados o mejorados	Población beneficiada
4.2.2 Mejora oferta educativa de los centros	Centros educativos mejorados	Población beneficiada
4.2.3 Incorporación nuevas tecnologías en centros educativos	Centros educativos mejorados	Población beneficiada
4.2.4 Programas de capacitación y formación	Nº de programas realizados Duración de los programas realizados	Nº de personas que han finalizado los programas de capacitación y formación
4.2.5 Introducción métodos formación adaptados al mundo rural	Nº de iniciativas realizadas Nº de cursos adaptados	Nº de personas beneficiadas

4.3 Proveer la infraestructura económica necesaria para el desarrollo de las producciones del territorio y para la viabilidad de los planes territoriales de desarrollo rural		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.3.1 Acceso tierra	Nº de expedientes iniciados	Nº de productores que han accedido a la tierra
4.3.2 Infraestructuras electrificación rural	Km líneas eléctricas instaladas Sistemas instalados	Nº explotaciones o instalaciones que disponen o han mejorado el servicio
4.3.3 Sistemas de riego y drenaje	Sistemas instalados (longitud, número...)	Superficie beneficiada Aumento de la producción obtenida
4.3.4 Reservorios y pequeñas instalaciones riego	Nº instalaciones realizadas	Superficie beneficiada Aumento de la producción obtenida
4.3.5 Utilización en común medios de producción	Nº de proyectos apoyados	Superficie beneficiada Aumento de la producción obtenida
4.3.6 Infraestructuras productivas y comerciales	Nº de proyectos realizados (instalaciones, servicios instalados...)	Producción beneficiada

4.4 Apoyo al desarrollo sostenible de la agricultura familiar		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.4.1 Introducción técnicas sostenibles de producción	Nº proyectos realizadas Nº técnicas introducidas	Producción obtenida con las mejoras
4.4.2 Implantación Códigos Buenas Prácticas	Nº de códigos implantados	Producción obtenida bajo el código
4.4.3 Disponibilidad y acceso medios producción	Nº de programas realizados	Producción obtenida o superficie beneficiada
4.4.4 Conservación y recuperación sistemas y prácticas tradicionales	Nº de sistemas y prácticas apoyadas	Producción obtenida o superficie acogida
4.4.5 Fortalecimiento capacidades gestión asociativa y negociación mercados	Nº de programas realizados	Nº de personas beneficiadas
4.4.6 Alianzas con actores de la cadenas de valor	Nº proyectos o iniciativas apoyadas	Producción beneficiada
4.4.7 Esquemas diferenciados de la producción	Nº de proyectos o iniciativas apoyadas	Producción obtenida bajo los esquemas apoyados

4.5 Desarrollo de un turismo sostenible, vinculado al medio ambiente y a los recursos naturales		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.5.1 Programas asistencia técnica y estudios de mercado	Nº de programas o estudios realizados	Aumento en el número de visitantes
4.5.2 Apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas	Nº de acciones realizadas	Nº de empresas beneficiadas
4.5.3 Centros de reserva turística y de información	Nº de centros creados	Aumento en el número de visitantes Aumento en las solicitudes de información
4.5.4 Comercialización conjunta oferta turística	Nº de proyectos apoyados	Visitantes beneficiados
4.5.6 Señalización entornos paisajísticos y rutas temáticas	Nº de proyectos realizados Rutas señalizadas	Nº de personas beneficiados
4.5.7 Promoción de servicios turísticos	Nº de proyectos realizados	Aumento en el número de visitantes

4.6 Promoción de la diversificación de actividades, incluyendo la agroindustria y los agronegocios y el fortalecimiento de sectores productivos emergentes		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.6.1 Actividades productivas de mayor valor agregado	Nº de actividades apoyadas	Producción beneficiada
4.6.2 Acciones demostrativas implantación nuevas producciones	Nº de acciones realizadas	Nº de asistentes Nuevas producciones introducidas
4.6.3 Incubadoras y aceleración empresas	Nº de sistemas implantados	Nº de empresas implantadas o beneficiadas
4.6.4 Promoción agroindustria	Nº de proyectos realizados	Producción obtenida o beneficiada
4.6.5 Proyectos innovadores y producciones emergentes	Nº de proyectos apoyados	Producciones introducidas
4.6.6 Sistemas certificación calidad	Nº de sistemas implantados	Producción acogida a los sistemas implantados

4.7 Impulsar iniciativas para la transformación, comercialización y promoción de productos locales facilitando su acceso al mercado		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.7.1 Actividades productivas basadas recursos locales	Nº de proyectos apoyados/realizados	Producción obtenida
4.7.2 Sistemas de producción y producciones tradicionales y artesanales	Nº de proyectos apoyados/realizados	Producción obtenida o beneficiada
4.7.3 Formas innovadoras de valorización y recuperación producciones locales	Nº de proyectos apoyados/realizados	Producción obtenida o beneficiada
4.7.4 Constitución asociaciones productos locales de calidad	Nº de asociaciones constituidas	Nº de productores asociados Producción obtenida
4.7.5 Sistemas de diferenciación de la producción	Nº de sistemas implantados	Producción acogida a los sistemas
4.7.6 Envasado, etiquetado y embalaje	Nº de proyectos realizados	Producción obtenida con los nuevos sistemas
4.7.7 Centros de venta y distribución productos locales	Nº de centros creados	Producción comercializada
4.7.8 Celebración y asistencia jornadas o ferias	Nº de encuentros a los que se ha asistido o celebrado	Nº de productos beneficiados Nº de productores beneficiados Nº de asistentes

4.8 Fomentar la creación y mejora de los servicios de apoyo a los productores rurales, propiciando los encadenamientos entre los diversos procesos económicos territoriales y extra-territoriales

Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.8.1 Centros territoriales servicios integrados	Nº de centros creados o mejorados	Nº de empresas beneficiadas
4.8.2 Servicios asistencia técnica y comercialización	Nº proyectos o acciones realizadas	Nº de empresas beneficiadas
4.8.3 Articulación con empresas de transformación y comercialización	Nº de acciones o proyectos realizados	Nº de empresas beneficiadas
4.8.4 Programas de información e investigación de mercados	Nº de proyectos o programas realizados	Nº de empresas beneficiadas Nº de nuevos mercados desarrollados
4.8.5 Actividades de internacionalización	Nº de actividades realizadas	Nº de empresas beneficiadas

4.9 Apoyar la innovación y la utilización de nuevas tecnologías con el fin de incrementar la competitividad de las producciones y servicios territoriales		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.9.1 Transferencia tecnológica	Nº de acciones realizadas	Nº de empresas beneficiadas
4.9.2 Alianzas innovación e implantación tecnología productiva	Nº de acciones realizadas	Nº de alianzas creadas Tecnologías mejoradas
4.9.3 Mejora capacidad tecnológica e innovadora de empresas	Nº de acciones realizadas	Nº de empresas beneficiadas
4.9.4 Utilización nuevas tecnologías	Nº de proyectos o acciones realizadas	Nº de empresas beneficiadas Producciones obtenidas
4.9.5 Implantación comercio electrónico	Nº de proyectos realizados	Nº de empresas beneficiadas Sistemas implantados Producción comercializadas con los nuevos sistemas

4.10 Facilitar el acceso a una financiación adecuada y suficiente para la realización de las actividades productivas y no productivas necesarias para la ejecución de los PTDR		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
4.10.1 Oferta de servicios financieros	Nº de acciones apoyadas	Empresas beneficiadas
4.10.2 Organización comunitaria de ahorro y financiamiento	Nº de acciones apoyadas	Nº de personas/familias/empresas beneficiadas
4.10.3 Programas de financiación para micro y pequeñas empresas y agricultura familiar	Nº de programas apoyados	Nº de empresas beneficiadas
4.10.4 Programas de formación en gestión y acceso al financiamiento	Nº de programas apoyados	Nº de personas formadas/capacitadas

Eje 5: De sostenibilidad ambiental

5.1 Contribuir a la promoción del uso sostenible de los recursos naturales		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
5.1.1 Educación, capacitación, interpretación y sensibilización ambiental	Nº de acciones o programas realizados	Nº de personas formadas/ capacitadas
5.1.2 Asociacionismo gestión recursos naturales	Nº de acciones apoyadas	Nº de asociaciones creadas Nº de personas/productores asociados
5.1.3 Gestión integrada y manejo sostenible recurso hídrico	Nº de acciones apoyadas	Caudal afectado
5.1.4 Recuperación buenas prácticas producción indígena tradicional	Nº de acciones apoyadas	Prácticas recuperadas Producción afectada Productores beneficiados
5.1.5 Conservación y manejo sostenible del suelo	Nº de acciones apoyadas	Superficie afectada
5.1.6 Pago por servicios ambientales	Nº acciones	Productores beneficiados (pequeños productores, mujeres, indígenas...) Superficie afectada
5.1.7 Aprovechamiento de bosques y valorización producciones forestales	Nº de acciones apoyadas	Producciones obtenidas

5.2 Contribuir a la mejora y conservación de los espacios y paisajes rurales		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
5.2.1 Conservación y valorización recursos naturales	Nº de programas	Superficie, caudal de agua, producciones ... afectas
5.2.2 Delimitación de zona de protección de pozos y manantiales	Nº de estudios realizados	Caudal de agua potencialmente beneficiado
5.2.3 Protección, gestión ordenación del paisaje	Nº de acciones realizadas	Espacios recuperados
5.2.4 Conservación biodiversidad	Nº de acciones realizadas	Áreas protegidas Poblaciones (flora y fauna) protegidas
5.2.5 Mejora esorrentía ríos y afluentes	Nº de proyectos Infraestructuras creadas	Superficie afectada
5.2.6 Sistemas de prevención de riesgos y de atención y manejo de desastres	Nº de sistemas desarrollados	Población afectada
5.2.7 Reforestación de áreas degradadas	Nº de proyectos	Superficie reforestada

5.3 Mejora de la gestión agroambiental en las actividades efectuadas en los territorios rurales		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
5.3.1 Sistemas de manejo de residuos en explotaciones e industrias	Nº de sistemas implantados	Cantidad de residuos tratados
5.3.2 Reciclaje de subproductos	Nº de proyectos apoyados	Cantidad de residuos reciclados
5.3.3 Agrupaciones para la implantación en común de sistemas de gestión de residuos y prácticas sostenibles	Nº de acciones de apoyo	Nº de agrupaciones creadas Nº de productores asociados Residuos tratados
5.3.4 Energías renovables para autoconsumo	Nº de proyectos apoyados	Energía producida Hogares beneficiados
5.3.5 Tratamiento de residuos valorizables	Nº de proyectos apoyados	Empresas creadas Cantidad de recursos valorizados
5.3.6 Sistemas de buenas prácticas agrícolas, veterinarias y de manufactura	Nº de sistema implantados	Producción afectada
5.3.7 Aplicación de sistemas de gestión ambiental	Nº de sistemas implantados	Superficie afectada

5.4 Contribuir a la reducción de la emisiones de Gases de Efecto Invernadero, con el objetivo de contribuir a la meta de “Carbono Neutralidad”		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
5.4.1 Formación e información sobre cambio climático, gestión del riesgo y normativa ambiental	Nº de programas realizados	Nº de asistentes
5.4.2 Estudios y evaluación impacto cambio climático	Nº de estudios realizados	Población potencialmente afectada
5.4.3 Implantación medidas de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático	Nº de medidas implantadas	Variación emisiones GEI
5.4.4 Implantación sistemas de certificación C-neutral y huella ambiental	Nº de sistemas implantados	Producción afectada

5.5 Apoyo a la calidad e inocuidad de la producción y a la extensión de la producción orgánica		
Medida	Indicador de Ejecución	Indicador de resultado
5.5.1 Formación en técnicas de mejora de la calidad	Nº de programa de formación realizados	Personas asistentes
5.5.2 Formación en técnicas de producción orgánica	Nº de programas realizados	Personas asistentes
5.5.3 Extensión producción orgánica y de bajos insumos	Nº de acciones apoyadas	Aumento de la producción orgánica o de bajos insumos
5.5.4 Desarrollo microempresas de abonos orgánicos	Nº de apoyos realizados	Nº de empresas creadas Producción obtenida

VIII.- VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

En Costa Rica hay dos factores que pueden contribuir a implementar con éxito una política de DTR. El primero es la adhesión del país a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). Esta estrategia atiende a un mandato de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) aprobado el 19 de junio del 2010. Su objetivo general, en un horizonte temporal de 2010/2030, es el promover la gestión social participativa de políticas públicas territoriales incluyendo impulsando procesos de desarrollo rural territorial. Para apoyar su implementación existe una Comisión Nacional Consultiva para la Gestión de los Territorios Rurales de Costa Rica, que fue en un primer momento el interlocutor de Pideral en el país. Aunque podría tener una influencia importante, hasta la fecha no ha sido así y a medida que ha ido aumentando el protagonismo del Inder en el desarrollo rural, la Comisión ha ido perdiendo influencia, siendo muy poco operativa en la actualidad. Sin embargo, de acuerdo con la Estrategia aprobada, esta Comisión podría, si esta fuese la voluntad de los gobiernos, cumplir funciones equivalentes a las de una Consejo Nacional de Desarrollo Rural. Falta voluntad política y la reforma del Decreto ejecutivo que dio lugar a su creación, para transformarla en una Comisión Interinstitucional de alto nivel, con influencia y capacidad de decisión en materia de DTR.

El segundo, y más significativo, es la aprobación, en mayo del 2012, de la Ley 9036 de transformación del IDA en Inder, que crea el marco institucional para el DTR. La Ley, además de establecer los principios y objetivos del Desarrollo Rural, institucionaliza el enfoque participativo y multisectorial y establece algunos aspectos necesarios para implementar la política como la definición de territorios, la creación de Consejos Territoriales o los Planes de Desarrollo Rural, aunque requiere reglamentar su desarrollo e implementación. Al comenzar poco antes del verano del 2012, Pideral llegó en el momento adecuado para apoyar este proceso y en este sentido su aportación ha sido fundamental, tanto en el trabajo en los territorios como en la elaboración de este MTR, proporcionando una asistencia técnica eficaz para el desarrollo de la Ley. Uno de los logros más importantes ha sido la colaboración en el Decreto de constitución de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, y la constitución del primer Consejo de acuerdo a este Decreto, en un territorio de actuación de Pideral. Este hecho constituye un primer paso y un modelo para establecer Consejos en todos los territorios aprobados por el Inder. Su existencia representa un motor y una exigencia para la consolidación de una política de DTR en el país.

Pero a finales del 2013, Pideral finaliza y aunque se han hecho muchas propuestas contenidas en este documento, muchas de ellas aun no han sido formalmente adoptadas, quedando algunas cuestiones por definir. En función de cómo se haga se pueden comprometer los logros alcanzados o retrasar la implementación de la política de DTR. Por otra parte, una política de DTR requiere un compromiso político del gobierno que en el momento actual, ante las próximas elecciones presidenciales del 2014, resulta difícil de valorar. Además, introduce unos desafíos de coordinación y articulación en los niveles nacional y regional, ante los que la experiencia previa en el país es escasa.

La primera dificultad se deriva de la necesidad de coordinar las políticas sectoriales con la política de DTR en el nivel nacional. La Ley establece que el MAG es el rector del desarrollo rural, pero el MAG es un Ministerio sectorial y el desarrollo rural territorial una política multisectorial, que requiere una actuación sincronizada de las instituciones. Puesto que la Ley no prevé la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Rural, que sería la instancia adecuada para coordinar las políticas sectoriales con competencias en desarrollo rural, es necesario prever un espacio de coordinación multisectorial, que brinde apoyo al MAG en su labor de rectoría. En este documento, se propone la creación de una instancia institucional de alto nivel que ejercería estas funciones y que podría proceder de la transformación de la actual Comisión Nacional Consultiva para la Gestión de los Territorios Rurales de Costa Rica. Además, la legislación costarricense ofrece distintas alternativas para que pueda constituirse dicha instancia. En caso contrario, la ejecución de los Planes Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, puede llevar al Inder a una costosa negociación individual con las instituciones y órganos implicados.

En el nivel nacional, los necesarios procesos de coordinación y articulación entre los sectores, entre los ámbitos geográficos y con los planes de desarrollo, nacional y regionales, que elabora Mideplan, se facilitarían si existiese un compromiso político de la Presidencia del Gobierno hacia el Desarrollo Rural, incluyéndolo como un eje estratégico del Plan Nacional de Desarrollo (PND). De esta forma, se facilitaría que las instituciones y organismos no agrarios se implicasen en la planificación y gestión del desarrollo rural. La inclusión del Desarrollo Rural como un eje estratégico del PND les obligaría a incluir líneas estratégicas y metas de desarrollo rural, así como partidas presupuestarias, facilitando la ejecución y la financiación de las acciones por las políticas sectoriales. Si se logra esto se daría un impulso decisivo a la implementación de la política de DTR en el país.

Este hecho facilitaría además el posible nombramiento como Ministro sin cartera del Presidente ejecutivo del Inder, de forma similar a lo que en anteriores períodos de gobierno sucedió con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) o el Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Esto permitiría al Inder asumir o compartir la rectoría del desarrollo rural, centrando las labores de planificación, gestión y ejecución de la política de desarrollo rural, lo que facilitaría su papel como órgano máximo de coordinación del desarrollo rural que le confiere la Ley. En este caso, la instancia institucional de alto nivel podría apoyar la labor del Inder en esta función.

La Ley 9036 establece una nueva planificación del desarrollo rural que requiere su coordinación con el Sistema Nacional de Planificación (SNP). El Reglamento del SNP aprobado por Decreto 37735-Plan de mayo de 2013, no contempla los planes de desarrollo rural elaborados al amparo de la Ley 9036, por lo que será necesario que Mideplan, como órgano rector, establezca los mecanismos necesarios para insertar la planificación del desarrollo rural en el SNP, en sus distintos ámbitos.

Otro aspecto importante en el nivel nacional, es la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR). La Ley 9036 no especifica ni su contenido, ni el organismo o institución que debe elaborarlo, únicamente menciona su existencia. En este documento, se defiende que el Plan es parte de la Política y es el instrumento que permite hacerla operativa. Los lineamientos y el

PNDR son instrumentos que deben estar relacionados. En esta concepción, el MAG como rector del desarrollo rural debe ser quien formule el PNDR. Sin embargo, en el borrador de Reglamento de funcionamiento del Inder, se opta por un Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural Territorial que será elaborado por la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural del Inder, no estableciéndose ninguna relación con los lineamientos de la política de desarrollo rural, que aprueba el MAG. Incluso si el PNDR fuese elaborado por el Inder, debe guardar relación con la Política de Desarrollo Rural, ya que el Plan es el que permite hacer operativa la política. En su elaboración deben tenerse en cuenta los lineamientos de la política, traduciéndolos en acciones estratégicas y medidas con partidas presupuestarias.

Una segunda dificultad se encuentra en el ámbito regional. La Ley prevé la creación de Consejos Regionales de Desarrollo Rural y el Reglamento de constitución de éstos les da competencias para articular y coordinar el Plan Regional de Desarrollo Rural con las Políticas sectoriales en su actuación en los territorios y para negociar los planes territoriales y regionales con las políticas sectoriales e intersectoriales. Es decir, son los órganos donde se produce la concertación entre los Consejos Territoriales y los sectores, en cuanto a la aprobación de los planes de desarrollo rural, y los compromisos que adquiere cada uno. Costa Rica es un país centralista con muy poca tradición regional de gobernanza y capacidad de decisión. Solo existen niveles de gobierno local y nacional y el establecimiento de niveles de decisión en otros ámbitos geográficos introduce desafíos a las distintas instituciones. Además, dentro de un proceso de desconcentración, las distintas instituciones mantienen sus propios sistemas de regionalización, adaptados a sus necesidades. Esto puede representar un obstáculo para la coordinación y articulación de las distintas políticas sectoriales. Su homogeneización y compatibilización es un reto que hay que afrontar.

Finalmente, la implementación de la política y la ejecución de los planes de desarrollo rural, territoriales o regionales, requiere un esfuerzo de capacitación importante, especialmente de los funcionarios del Inder, responsables de ejecutar la política y los planes de desarrollo rural en los distintos ámbitos geográficos. El enfoque participativo y de abajo a arriba aun no ha sido asumido por muchos funcionarios, habituados a la anterior política de asentamientos que hacía la institución y escépticos a la colaboración con los actores privados. Aunque Pideral ha contribuido muy significativamente a difundir los principios del DTR en el Inder, tanto en los niveles centrales como en los territoriales, realizando actividades de capacitación, aun queda mucho por hacer y esto puede representar un entorpecimiento para la puesta en marcha de los procesos.

Anejo 1

Propuesta de Reglamento de constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural

REGLAMENTO DE CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES Y REGIONALES DE DESARROLLO RURAL

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

Y LA MINISTRA DE AGRICULTURA

En ejercicio de las facultades que les confieren los Artículos 140, incisos 3) de la Constitución Política, los artículos 25, inciso 1), 27, inciso 1), de la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública del 2 de mayo de 1978 y transitorio VI de la Ley 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural.

Considerando:

1º—Que en el diario oficial La Gaceta número 103 del 29 de mayo del año 2012, se publicó la Ley 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural.

2º—Que el transitorio VI de la Ley 9036 establece que se debe reglamentar la ley.

3º—Que es imperativo, con la entrada en vigencia de la Ley 9036, que el Inder propicie los espacios de diálogo y los mecanismos de coordinación y articulación que faciliten la participación de los actores en los territorios y las regiones del país, mediante mecanismos de planificación que integren esfuerzos públicos y privados para el desarrollo de éstos, y que se traducen en los planes de desarrollo rural territorial y regional.

4º—Que la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense, 2010-2021, en concordancia con la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, 2010-2030, -ECADERT-, define como uno de sus pilares, la gestión de territorios rurales, para fomentar el desarrollo sostenible y equilibrado de los mismos, mediante la creación de espacios de participación proactiva y articulada de todos los actores con la institucionalidad pública y privada.

5º—Que mediante Decreto N° 35973-MAG, -La Gaceta número 98, del 21 de mayo de 2010-, se procede a la aprobación de las Políticas de Desarrollo Rural Territorial en un marco de sostenibilidad ambiental y revitalización del Sistema Institucional y se establece como uno de sus ejes el fortalecimiento del sistema institucional para la promoción de la participación y de la organización de las entidades públicas, del sector empresarial, del liderazgo comunal, de los gobiernos locales y la sociedad civil en el diseño, la ejecución y la evaluación de los planes de desarrollo rural territorial.

6º—Que en el Alcance Digital 1, Tomo II, del diario oficial La Gaceta número 5 del 8 de enero del año 2013, el Inder publicó la delimitación de los territorios de su actuación, con el propósito de contar con un insumo que permita la organización de la gestión de los actores sociales en los mismos.

7º—Que con base en el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública, mediante acuerdo de la Junta Directiva del Inder, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 15 del 22 de enero de 2013, se concedió audiencia a las personas, públicas y privadas, físicas o jurídicas, para que pudieran hacer observaciones al proyecto de reglamento, previo a su aprobación definitiva y que las observaciones y sugerencias recibidas han sido debidamente consideradas.

8º—Que para operacionalizar una gestión viable en los territorios y las regiones se debe contar con la reglamentación relacionada con la constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y los Consejos Regionales de Desarrollo Rural. Por tanto, se emite el presente reglamento:

REGLAMENTO DE CONSTITUCION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES Y REGIONALES DE DESARROLLO RURAL

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1—El presente reglamento regula la constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, al amparo de la Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Instituto de Desarrollo Rural (Inder).

Artículo 2—Para todos los efectos de este Reglamento se entenderá por:

A) **ACTORES SOCIALES:** Agrupaciones socioeconómicas, empresariales, corporativas, culturales, religiosas, ecológicas, de personas de la tercera edad y de personas con discapacidad pertenecientes a los territorios rurales que participan en los procesos de desarrollo de los territorios rurales. Este concepto incluye los gobiernos locales, las instituciones públicas con presencia territorial estable y las denominadas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y a personas físicas (Capítulo 1, artículo 3, Ley 9036).

B) **ASAMBLEA GENERAL:** Órgano máximo permanente del Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR), que se constituye en un espacio abierto para la participación de todos los actores sociales del territorio acreditados ante el Inder.

C) **COMITÉ DIRECTIVO:** Órgano territorial permanente nombrado por la Asamblea General. Responsable de la gestión, administración y representación del CTDR, en concordancia con las competencias establecidas en los estatutos elaborados por el CTDR y validados por el Inder.

D) **CONSEJO REGIONAL DE DESARROLLO RURAL (CRDR):** Órgano regional de coordinación y articulación del desarrollo rural en las regiones, cuyo establecimiento y coordinación será

facilitada por el Inder en estrecha coordinación con el Mideplan.

E) CONSEJO TERRITORIAL DE DESARROLLO RURAL (CTDR): Órgano territorial de coordinación y articulación del desarrollo rural territorial, cuyo establecimiento y coordinación será facilitada por el Inder.

F) INDER: Instituto de Desarrollo Rural, responsable de la gestión, formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia, mediante la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural en el país.

G) MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería, entidad rectora del Sector Agropecuario Nacional y responsable de formular las políticas de desarrollo rural, conforme al Artículo 1 de la Ley 9036.

H) MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

I) MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía.

J) MULTIDIMENSIONALIDAD: Es el variado conjunto de dimensiones entrelazadas existentes en un territorio: ambiental, social, económica, cultural y político-institucional.

K) MUNICIPALIDAD: Institución pública encargada del gobierno y la administración de un Cantón, o en su defecto el respectivo Concejo Municipal de Distrito. Se conoce también como Gobierno Local.

L) PLAN DE DESARROLLO RURAL REGIONAL (PDRR): Herramienta de planificación que tiene por finalidad orientar el desarrollo integral regional. Incorpora el enfoque multisectorial y multidimensional.

M) PLAN DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (PDRT): Herramienta de planificación que tiene como finalidad orientar el desarrollo integral del territorio.

N) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND): Marco orientador del Gobierno de la República que define las políticas que normarán la acción de gobierno para promover el desarrollo del país, el aumento de la producción y la productividad, la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivados de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial (Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto número 32.988 H-MP-PLAN).

O) POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL: Marco de orientación en materia de desarrollo rural que permite la definición de las acciones y proyectos estratégicos de regiones y territorios, por parte de los actores sociales, para su posterior incorporación en el PND.

P) SECTOR PRIVADO: Sector económico de actividades empresariales, ajeno al control directo

del Estado, cuya razón de ser es la satisfacción de necesidades de bienes y servicios que demanda la sociedad.

Q) SOCIEDAD CIVIL: Conjunto de organizaciones y personas diversas que mantienen su independencia del Estado, y que en su relación hacen de interlocutores, participantes o destinatarios de los procesos de desarrollo rural territorial.

R) TERRITORIO RURAL: Unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes. Es conformado por uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos.

S) CUÓRUM: Número mínimo de miembros que tienen que estar presentes, en las reuniones de los órganos territoriales y regionales, para que los acuerdos tengan validez.

CAPÍTULO II

De la constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural

Artículo 3—De conformidad con lo establecido en el Artículo 8, incisos a) y b) y Artículo 13 de la Ley 9036, en cada territorio deberá conformarse un Consejo Territorial de Desarrollo Rural, que tendrá como función la coordinación y la gestión del desarrollo rural y la formulación de los planes de desarrollo rural territorial en los territorios establecidos por el Inder, cuya facilitación será realizada por este.

Artículo 4—En la elaboración del PDRT, se seguirá un proceso participativo de los gobiernos locales, sociedad civil y sector privado, actuando el Inder como facilitador de estos procesos, apoyando la creación de espacios de participación sectorial e intersectorial.

Artículo 5—El PDRT se ajustará, en el diseño metodológico, a lo que el Inder establezca a este efecto y deberá incluir acciones dirigidas a mejorar las condiciones de la población más vulnerable en los territorios (etnias, mujeres, personas con discapacidad, jóvenes y adultos mayores), así como contemplar el apoyo de las instancias del sector privado. Tendrá los siguientes atributos:

- a) Se fundamenta en el marco de la política nacional de desarrollo rural y en los lineamientos sectoriales vigentes.
- b) Permite concretar las aspiraciones de los actores sociales de los territorios, en función de una visión consensuada.
- c) Establece estrategias, componentes, objetivos, acciones, metas y recursos necesarios para

su operacionalización en el corto y mediano plazo con un horizonte de cinco años.

d) Se fundamenta en la coordinación y la articulación como mecanismo de construcción colectiva.

e) Debe ser flexible, dinámico y modificable de acuerdo a los resultados de su monitoreo, seguimiento y evaluación.

f) Otros aspectos sujetos a regulación del Inder.

Artículo 6—Los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural estarán conformados por dos órganos: una Asamblea General y un Comité Directivo.

Artículo 7—La Asamblea General se constituirá como una instancia permanente y activa de participación y decisión de la población y estará conformada por todos los actores sociales del territorio con representación acreditada ante el Inder y podrá organizar comisiones y mesas temáticas de trabajo.

Artículo 8—Competencias de la Asamblea General:

a) Aprobar y modificar los estatutos internos de funcionamiento del CTDR, lo cual estará sujeto a la validación por parte de las instancias correspondientes del Inder.

b) Elegir y remover a los miembros del Comité Directivo.

c) Tomar decisiones de interés territorial.

d) Aprobar los planes de desarrollo rural territorial.

e) Fiscalizar la actuación del Comité Directivo.

f) Otros aspectos sujetos a regulación del Inder.

Artículo 9—La Asamblea General deberá reunirse en sesión ordinaria al menos una vez al año y en forma extraordinaria cuando sea requerido. El quórum para sesionar será al menos la mitad más uno de sus miembros. Será convocada por el Comité Directivo. Los acuerdos se tomarán por mayoría absoluta.

Artículo 10—La Asamblea General elegirá al Comité Directivo en una proporción equilibrada del gobierno local, instituciones públicas presentes en el territorio, sector privado y sociedad civil, respetando la participación de mujeres, jóvenes y población indígena donde la hubiese. La representación de la Sociedad Civil y Sector Privado será de al menos un 60% y un 40% para la participación de las instituciones públicas del territorio y los gobiernos locales.

Artículo 11—El Inder tendrá un puesto permanente en el Comité Directivo, dentro de la representación pública y ejercerá la secretaría técnica del CTDR.

Artículo 12—El Comité Directivo deberá reunirse al menos una vez al mes, y el quórum para sesionar será la mitad más uno de los representantes que la conforman. Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría absoluta de los presentes.

Artículo 13—Los miembros del Comité Directivo, pertenecientes a la Sociedad Civil y al Sector Privado, durarán en su cargo dos años y podrán ser reelectos por dos periodos consecutivos y

de forma alterna indefinidamente. En caso de renuncia o ausencia permanente, los sustitutos se elegirán mediante Asamblea Extraordinaria.

Artículo 14—Le corresponderá al Comité Directivo las funciones de:

- a) Gestionar el desarrollo integral del territorio.
- b) Promover la elaboración participativa del PDRT.
- c) Negociar con las instituciones y los demás actores del territorio los recursos necesarios para la ejecución del PDRT.
- d) Concertar la ejecución del PDRT con los gobiernos locales, las instituciones y los demás actores del territorio.
- e) Realizar anualmente una rendición de cuentas ante la Asamblea.
- f) Elevar el PDRT al Consejo Regional de Desarrollo Rural para su análisis e incorporación al PDRR y para la asignación de recursos.
- g) Representar al CTDR en el CRDR.
- h) Cualquier otra función sujeta a regulación del Inder.

Artículo 15—El Comité Directivo elegirá entre sus miembros a la Presidencia, Vicepresidencia y los otros miembros según el número de ellos que se establezca en los estatutos del CTDR y considerando la equidad de género.

Artículo 16—Las funciones del representante del Inder relacionadas con la secretaría técnica son las siguientes:

- a) Elaborar las respectivas agendas y hacer la convocatoria de todos los integrantes del CTDR a las reuniones.
- b) Elaborar actas de todas las sesiones ordinarias y extraordinarias, para lo cual se le deberá asignar, por parte del Inder, un libro de actas debidamente foliado y autorizado por la Auditoría Interna de este.
- c) Dar seguimiento a todos los acuerdos tomados en las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- d) Elaborar informes semestrales y anuales de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos tomados y presentarlos ante el Comité Directivo.
- e) Remitir los informes al CRDR y la Secretaría Técnica del Inder.
- f) Facilitar los procesos técnicos y metodológicos de acción en el territorio en coordinación con el Inder.

CAPÍTULO III

De la constitución y funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural

Artículo 17—De conformidad con lo establecido en el artículo 8, inciso b) y Artículo 13 de la Ley 9036, en cada región deberá conformarse un Consejo Regional de Desarrollo Rural que estará conformado por los siguientes representantes, considerando la equidad de género.

- a) La persona a cargo de la Dirección Regional del Inder.
- b) Las personas designadas como coordinadoras sectoriales de los diferentes sectores que se integren en cada una de las regiones, con base en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, establecido por Decreto Ejecutivo N°34582 del 04 de junio del 2008, o en su defecto, las personas que cada uno de esos sectores designe específicamente para este fin.
- c) Dos representantes de cada uno de los Consejos Territoriales de la respectiva región, designados por su respectivo Comité Directivo.
- d) Un representante de las entidades promotoras del desarrollo, que existen en el nivel regional, pertenecientes al sector público o privado y con capacidad de brindar apoyo técnico o financiero.
- e) Un representante para cada una de las instituciones públicas que indica el artículo 18 de la Ley 9036: MAG, Mideplán y Minae.

Artículo 18—Al Consejo Regional de Desarrollo Rural le corresponderá las siguientes funciones:

- a) Analizar y validar los PDRT para su incorporación en el PDRR.
- b) Formular el Plan de Desarrollo Rural Regional, en concordancia con la Política de Desarrollo Rural para su posterior incorporación en el PND. Este Plan tendrá los siguientes atributos:
 - i. Se fundamenta en el marco de la política nacional de desarrollo rural.
 - ii. Incorpora la visión regional para contribuir al logro de la construcción de una visión del Desarrollo Rural Territorial en el ámbito nacional.
 - iii. Incorpora elementos contenidos en el Plan de desarrollo Rural Territorial (PDRT) que requieran el apoyo regional.
 - iv. Establece estrategias, componentes, objetivos, acciones, metas y recursos necesarios para su operacionalización en el corto y mediano plazo.
 - v. Se fundamenta en la coordinación multisectorial y la articulación nacional.
 - vi. Debe ser flexible, dinámico y modificable de acuerdo a los resultados de su monitoreo, seguimiento y evaluación.
 - vii. Otros aspectos sujetos a regulación del Inder.
- c) Articular y negociar los PDRT y el PDRR con las políticas sectoriales e intersectoriales.

- d) Identificar la oferta de cooperación técnica y financiera para el desarrollo de los territorios y regiones, en coordinación con el Mideplán y otras entidades relacionadas.
- e) Elaborar informes semestrales y anuales de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos tomados y presentarlos ante el Inder.
- f) Llevar el control y seguimiento del PRDR.
- g) Coordinar con el Mideplán en lo que corresponda a efecto de contribuir con la gobernanza regional.
- h) Cualquier otra función sujeta a regulación del Inder.

Artículo 19 —El cuórum con que sesionará el Consejo será de la mitad más uno de los representantes que lo conforman.

Artículo 20 —La coordinación del Consejo recaerá en la persona que representa el Inder, quien tendrá la responsabilidad de convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias y de apoyar la logística de cada reunión. Además le corresponderá implementar o ejecutar los acuerdos del Consejo.

Artículo 21—En el seno del Consejo se nombrará una secretaria que será la encargada de elaborar la agenda de las sesiones de conformidad con las instrucciones que le gire la persona coordinadora del Consejo y llevar las actas de las reuniones, para lo cual se le deberá asignar, por parte del Inder, un libro de actas debidamente foliado y con las autorizaciones respectivas.

Artículo 22 —Las decisiones del Consejo se tomarán por mayoría absoluta de los presentes.

Artículo 23—Las reuniones del Consejo se realizarán ordinariamente cada tres meses y extraordinariamente cuando sea convocada por la persona coordinadora del Consejo.

Artículo 24 —Los miembros del Consejo, de los incisos c) y d) del artículo 17, durarán en su cargo dos años y podrán ser reelectos.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 25—En caso de duda sobre la aplicación de este Reglamento, se estará a lo que sobre el particular resuelva la Junta Directiva del Inder.

Artículo 26— En la integración de los Consejos Territoriales y Regionales, deberá considerarse la equidad de género, con base en los criterios que define la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, Ley N° 7142, del 8 de marzo de 1990.

Artículo 27—Rige a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

Dado en la Casa Presidencial. San José, a los ____ días del mes de _____ del año dos mil trece.

Laura Chinchilla Miranda

Gloria Abraham

PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

MINISTRA DE AGRICULTURA

16/04/2013

Anejo 2

Propuesta de Decreto de Lineamientos de Política e Estado para el Desarrollo Rural Territorial

DECRETO N° XXXXXX-MAG DEL X/XX/2013

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Y EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Con fundamento en las facultades que les confieren los artículos 11, 140 incisos 3), 8), 18) y 20), y 146 de la Constitución Política; los artículos 11, 25, 27 y 28, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978; la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria, que incorpora la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ley N° 7064 del 29 de abril de 1987; la Ley 9036, Creación del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y su respectivo Reglamento Ejecutivo de la Ley; Reglamento para la Constitución y Funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural Territorial; la Política de Estado del Sector Agroalimentario y de Desarrollo Rural 2011-2021; y el Acuerdo de Junta Directiva del INDER Artículo 72, de la sesión ordinaria 043-2012, del 26 de noviembre de 2012, sobre Criterios Utilizados para la Delimitación de los Territorios de Actuación del INDER.

Considerando:

- 1º—Que el medio rural del país viene experimentando significativas transformaciones, que han dejado excluidos de los procesos de desarrollo a una parte significativa de la población.
- 2º—Que esta situación provoca que prevalezcan importantes asimetrías en los índices de desarrollo económico y social entre los territorios rurales y urbanos de esta sociedad.
- 3º—Que las políticas económicas y productivas implementadas en el país han sido formuladas por los gobiernos, con limitada adecuación a las características particulares de los territorios rurales.
- 4º—Que en concordancia con las condiciones del país resulta fundamental contemplar el desarrollo de los territorios rurales como uno de los ejes de la planificación y de la acción institucional.
- 5º—Que pese a los esfuerzos que se vienen llevando a cabo por impulsar la descentralización, prevalece aún una acción acentuadamente centralista por parte del Estado costarricense.
- 6º—Que es necesario fortalecer la capacidad de gestión y liderazgo de los actores sociales presentes en los territorios para impulsar las dinámicas de desarrollo (social, productiva-económica, cultural, ambiental e institucional-política).

7º—Que los procesos de desarrollo de los territorios rurales no han permitido una mayor orientación de las economías locales hacia los mercados, ni la inclusión y la cohesión territorial requeridas para evitar la migración de la población a los diversos centros urbanos del país y al exterior.

8º—Que se deben brindar respuestas integradas a las demandas de la población rural, lo que hace imprescindible la articulación institucional alrededor del diseño, la ejecución y la evaluación de los planes de desarrollo rural territorial y regional.

9º—Que los cambios experimentados en el medio rural costarricense, en el contexto de la globalización, exigen impulsar acciones de promoción y apoyo para el desarrollo de la innovación, competitividad y sostenibilidad.

10º—Que el crecimiento de la inversión en el país no ha logrado generar suficientes encadenamientos con las actividades productivas de la población rural, de tal forma que permitan la integración horizontal y vertical de los procesos económicos y la incorporación de las comunidades en ellos.

11º—Que no se ha formulado la política requerida para la articulación de los actores sociales en los procesos de desarrollo regionales y locales.

12º.—Que dentro del desarrollo rural es necesario priorizar la generación de oportunidades y emprendimientos dirigidos a la juventud, la mujer rural, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena y otros grupos vulnerables.

13º—Que los territorios rurales cumplen un papel estratégico en el conjunto del desarrollo de la sociedad, con el suministro de servicios ambientales fundamentales y la generación de actividades productivas, agrícolas y no agrícolas, que brindan una significativa contribución al empleo y a la economía nacional.

14º—Que de conformidad a la Ley 9036, el Artículo 1, dispone expresamente que le corresponde a la Rectoría del Sector Agropecuario y Rural la formulación de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial.

Por tanto,

SE DECRETAN:

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE ESTADO PARA EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

Capítulo I Consideraciones Generales

Artículo 1º Son principios orientadores de las políticas públicas en materia de desarrollo rural los siguientes:

- a. **Territorialidad y descentralización:** Tanto las acciones de planificación como de ejecución de las políticas de desarrollo rural tendrán en cuenta el cumplimiento de las directrices sobre descentralización del Estado y la aplicación del enfoque territorial, posibilitando que la política responda a las demandas y necesidades originadas en los territorios, considerando la complementariedad existente entre los espacios rurales y urbanos.
- b. **Integralidad:** Se refiere al desarrollo rural como un proceso multidimensional y multisectorial que requiere de la atención simultánea de los principios aquí consignados, a fin de evitar la ejecución de acciones aisladas o sin una misma orientación.
- c. **Participación:** El desarrollo rural requiere de la participación de todos los actores dentro del territorio, concertando y negociando sus enfoques, desde la base hasta la dirección de los procesos, como un elemento sustancial para promover los cambios organizativos y productivos requeridos para dinamizar la economía territorial.
- d. **Multisectorialidad:** El desarrollo rural es el resultado de la coordinación de los distintos sectores de la economía, la planificación territorial operativa y la articulación presupuestaria de las instituciones participantes, en los ámbitos local, regional y nacional.
- e. **Sostenibilidad:** El desarrollo rural debe ser el producto de la integración en sus dimensiones económica, ambiental, social, cultural e institucional, a fin de garantizar la conservación y el manejo sostenible de los recursos territoriales.
- f. **Transparencia de la acción pública:** Todas las acciones que se deriven de la coordinación y ejecución de la política de desarrollo rural, deben respetar los principios de rendición de cuentas, fiscalización ciudadana, ética en la función pública y ejercicio eficiente y eficaz del servicio público.
- g. **Desarrollo humano:** la finalidad del desarrollo territorial rural es contribuir al proceso de generación de las capacidades humanas que permitan el ejercicio de la libertad y el crecimiento personal de los habitantes
- h. **Estado promotor y facilitador del desarrollo:** Al Estado le corresponde impulsar y orientar el desarrollo de las capacidades de la sociedad civil, facilitando su acceso a los activos tangibles e intangibles. A su vez, debe regular la participación de los actores a través de competencias públicas que garanticen confianza y gobernanza territorial, así como el seguimiento y evaluación de las acciones institucionales.

- i. **Coordinación:** Referido al principio de hacer confluir para la consecución del desarrollo rural, distintas competencias de todos los actores involucrados en el proceso
- j. **Subsidiaridad:** Por el que se dispone que los asuntos se resuelvan por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto o asunto tratado. Con ello se pretende que la toma de decisiones se realice a un nivel más cercano al individuo y al territorio que lo habita, promoviendo la transparencia y la responsabilidad de las acciones realizadas.
- k. **Inclusión socioeconómica y equidad:** La inclusión territorial y social debe ser el objetivo final de la política para el desarrollo de los territorios rurales y de sus mecanismos de implementación. Por un lado, la tiene por objeto incorporar las zonas rurales en la dinámica general de desarrollo del país, y por otro, busca elevar el nivel de vida de los grupos más vulnerables y excluidos, y mejorar en general las condiciones de vida de los territorios rurales.
- l. **Zonas rurales priorizadas:** Se concibe los territorios rurales como las unidades operativas de intervención, delimitados sobre la base de criterios funcionales. La política propone acciones diferenciadas, concentrando sus esfuerzos en los territorios rurales con los peores indicadores socioeconómicos, donde el nivel de los servicios y las oportunidades de los ciudadanos tiende a ser inferiores a las disponibles en los territorios rurales Costa Rica en general, y por supuesto inferior a las zonas urbanas.
- m. **Acciones específicas para cada territorio:** Aunque la política incluye objetivos generales para el desarrollo sostenible de los territorios de Costa Rica como un todo, la variedad de condiciones que se encuentran en las zonas rurales del país hace que sea aconsejable optar por un conjunto de acciones que permitan un tratamiento "a medida" para cada territorio. Esto permitiría una planificación del desarrollo diferenciada para cada territorio, adaptada a su situación específica, necesidades y potencial.

Artículo 2º—Son objetivos de la política pública en materia de desarrollo rural los siguientes:

- a. Promover y fomentar el bienestar económico y social en los territorios rurales, mediante el apoyo económico a la diversificación y la generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos.
- b. Colaborar para corregir las disparidades del desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reactivación productiva y económica, en especial de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible.
- c. Contribuir al autoabastecimiento del país mediante un impulso a la producción de alimentos, el desarrollo de la agroindustria para el consumo interno y la exportación, establecimiento de mecanismos de abastecimiento de los mercados locales y regionales en coordinación con los entes públicos competentes fomentando condiciones favorables para el acceso, especialmente a las mujeres rurales y a los sectores más vulnerables de los territorios rurales

- d. Fomentar la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de servicios ambientales rurales, el mejoramiento de los recursos naturales mediante el establecimiento de sistemas de producción, especialmente de agricultura orgánica, agroindustria y ganadería, promoviendo sellos de calidad y de denominaciones de origen, en coordinación con los entes públicos competentes en cada materia, para hacer sostenible la producción en los territorios rurales.
- e. Promover el derecho a la propiedad, acceso y control a la tierra y a otros activos del medio rural, incorporando a las mujeres campesinas como una acción eficaz para contribuir a la equidad, el bienestar rural y la democracia, garantizando que el ordenamiento agrario busque una racional distribución cualitativa del recurso tierra.
- f. Establecer zonas de reserva agropecuaria, con el propósito de asegurar el uso productivo que más convenga al país, en resguardo del autoabastecimiento alimentario, con fundamento en la Ley N.º 7779, Uso, Manejo y Conservación de Suelos.
- g. Facilitar el acceso de los productores y las productoras rurales a los conocimientos, la información, el desarrollo tecnológico, la innovación y los servicios de apoyo económico requeridos para generar nuevos productos y procesos, fomentar la calidad e inocuidad en sus actividades productivas y de servicios, promoviendo el establecimiento de encadenamientos y alianzas en los cuales sean partícipes las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos empresarios y empresarias rurales, en coordinación con las entidades públicas centralizadas y descentralizadas.
- h. Estimular la productividad y la producción para asegurar una alimentación saludable, nutritiva y culturalmente apropiada, respetando la diversidad existente en todos los territorios rurales bajo los principios de solidaridad, cooperación y complementariedad para garantizar el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria de todos los habitantes del país, recurriendo a la generación y transferencia de tecnología que permita la articulación técnica, la extensión, la nutrición y la calidad.
- i. Impulsar la diversificación productiva del medio rural, tomando en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas, y su contribución a la preservación de la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural en los diversos territorios rurales del país.
- j. Promover el arraigo e integración de la población habitante de los territorios rurales del país, reconociendo y respetando la diversidad rural en un enfoque con participación de todos los sectores, para contribuir, coordinando con las instituciones competentes, al desarrollo de sus capacidades y su inclusión en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, mediante la generación de opciones agroproductivas y el impulso de planes de desarrollo rural territorial y los servicios de vivienda, salud y educación.

- k. Facilitar el acceso de las familias campesinas a las actividades productivas, reconociendo la diversidad de los sistemas de producción que incluyen producción de materias primas o alimentos básicos, comercialización agropecuaria y transformación agroindustrial.
- l. Fortalecer el sistema institucional rural y su articulación en los procesos de desarrollo mediante la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, diseñados con la participación de los campesinos sin tierra, las familias de los micros, pequeños y medianos productores, las dependencias públicas territoriales y los representantes de la sociedad civil, creando las condiciones para responder, de manera eficaz, a las necesidades y demandas territoriales y a la creación de las condiciones para que los actores locales sean gestores de su propio desarrollo.
- m. Fomentar los procesos de asociatividad, coordinando especialmente con las organizaciones campesinas de hombres y mujeres, como base fundamental para el impulso de iniciativas de los procesos de desarrollo rural, como sustentos de una verdadera participación ciudadana.
- n. Facilitar los procesos de capacitación, formación y educación rural, en coordinación interinstitucional, para que permita elevar el nivel cultural y técnico del sector campesino, especialmente en las áreas sociales, económicas, productivas y ambientales.
- o. ñ) Fomentar soluciones locales y territoriales de comercialización en coordinación con las instituciones públicas del sector agropecuario y con organizaciones agroproductivas afines.
- p. Estimular y apoyar económicamente la formación de cadenas de valor, para que los micros, pequeños y medianos productores generen valor agregado y servicios en el medio rural desde la etapa de preproducción hasta los procesos de transformación, industrialización y comercialización final, dándole impulso a la complementariedad en servicios agroindustriales entre productores rurales y la industria nacional.

Artículo 3º—Para operacionalizar las políticas de desarrollo territorial rural, se realizarán acciones en los niveles nacional, regional y territorial

Capítulo II

Nivel Nacional para la Gestión del Desarrollo Rural Territorial

Artículo 4—La Rectoría del Sector Agropecuario y Rural contará con una instancia interinstitucional de alto nivel, de apoyo a su gestión en materia de desarrollo rural territorial.

Artículo 5—La Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario y Rural fungirá como Secretaría Técnica de la instancia interinstitucional de alto nivel y será la encargada de formular el Plan Nacional de Desarrollo Rural.

Artículo 6—La instancia interinstitucional de alto nivel tendrá las siguientes funciones en materia de desarrollo rural territorial:

- a) Formular recomendaciones y proponer iniciativas ante la Rectoría sobre el proceso de formulación de la Política de Estado en materia de desarrollo rural territorial.
- b) Validar el Plan Nacional de Desarrollo Rural
- c) Establecer directrices que regulen las actividades de las instituciones con incidencia en el desarrollo rural y someterlas a aprobación del Poder Ejecutivo o de la Presidencia de la República.
- d) Proponer mecanismos de control, seguimiento y evaluación de la Política de Estado y del Plan Nacional de Desarrollo Rural.
- e) Apoyar al Inder para que las instituciones relacionadas con el desarrollo rural, respondan a los compromisos adquiridos en las políticas y directrices que se formulen y aprueben.
- f) Velar por el buen funcionamiento de la articulación y coordinación que requiera la ejecución de los planes de acción, que emanen de los consejos territoriales y regionales de desarrollo rural.

CAPÍTULO III

Nivel Regional para la Gestión del DRT

Artículo 7---El Consejo Regional de Desarrollo Rural será la instancia de elaboración del plan regional de desarrollo rural, para el cual se tomará en cuenta los lineamientos y medidas de la Política Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo rural, y los planes territoriales de desarrollo rural, así como las directrices emanadas desde el Inder al efecto.

Artículo 8— La articulación de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural con las políticas sectoriales, se llevará a cabo en los consejos regionales de desarrollo rural, como instancia de coordinación y articulación del desarrollo rural territorial. Para ello, la Secretaría Técnica del Inder facilitará un informe previo.

CAPÍTULO IV

Nivel Territorial para la Gestión del DTR

Artículo 9---El Consejo Territorial de Desarrollo Rural será la instancia de elaboración del plan territorial de desarrollo rural, para el cual se tomará en cuenta los lineamientos y medidas de la Política Nacional y del Plan Nacional de Desarrollo Rural, así como las directrices emanadas desde el Inder al efecto.

CAPÍTULO V

Ejes para la Ejecución de las Políticas Públicas en Desarrollo Rural Territorial

Artículo 10--- Los ejes y líneas de acción para la planificación en los niveles nacional, regional y territorial, se describen a continuación:

EJE 1: MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA EN LOS TERRITORIOS RURALES

Líneas de acción:

- Garantizar a la población rural la dotación y el acceso a la sanidad y la salud en condiciones de igualdad
- Garantizar a la población rural las infraestructuras de transporte y de movilidad necesarias para el desarrollo de sus actividades
- Garantizar el acceso a infraestructuras y equipamientos que contribuyan a reducir las brechas territoriales y entre grupos de la población.

EJE 2: EQUIDAD E INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL EN EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

Líneas de acción:

- Apoyo a la participación de los grupos de población más vulnerable, incluyendo mujeres, jóvenes, indígenas y los habitantes de mayor edad, en los CTDR y en las estrategias de desarrollo emanadas de los PTDR, generando nuevas opciones de inversión, y empleo y desarrollando sus capacidades productivas.

EJE 3: FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL RURAL

Líneas de acción:

- Apoyo a la constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural.
- Promover la participación de los actores sociales en la constitución y funcionamiento de los CTDR
- Promover el desarrollo del capital social en los territorios rurales del país, como una forma de fortalecer el tejido económico y social, crear condiciones para la participación en los procesos de desarrollo rural e incrementar la identidad territorial.

EJE 4: COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

Líneas de acción:

- Impulsar la elaboración de planes territoriales de desarrollo rural por los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y su ejecución.
- Facilitar el acceso de la población rural a la educación y la capacitación necesaria para impulsar estrategias territoriales de desarrollo rural, viables y sostenibles.
- Proveer la infraestructura económica necesaria para el desarrollo de las producciones del territorio y para la viabilidad de los planes territoriales de desarrollo rural
- Apoyo al desarrollo sostenible de la agricultura familiar

- Desarrollo de un turismo sostenible, vinculado al medio ambiente y a los recursos naturales
- Promoción de la diversificación de actividades, incluyendo la agroindustria y los agronegocios y el fortalecimiento de sectores productivos emergentes.
- Impulsar iniciativas para la transformación, comercialización y promoción de productos locales facilitando su acceso al mercado
- Fomentar la creación y mejora de los servicios de apoyo a los productores rurales, propiciando los encadenamientos entre los diversos procesos económicos territoriales y extra-territoriales.
- Apoyar la innovación y la utilización de nuevas tecnologías con el fin de incrementar la competitividad de las producciones y servicios territoriales
- Facilitar el acceso a una financiación adecuada y suficiente para la realización de las actividades productivas y no productivas necesarias para la ejecución de los PTDR

EJE 5: DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Líneas de Acción:

- Contribuir a la promoción del uso sostenible de los recursos naturales
- Contribuir a la mejora y conservación de los espacios y paisajes rurales
- Mejora de la gestión agroambiental en las actividades efectuadas en los territorios rurales.
- Contribuir a la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, con el objetivo de contribuir a la meta de “Carbono Neutralidad”
- Apoyo a la calidad e inocuidad de la producción y a la extensión de la producción orgánica

CAPÍTULO VI

Seguimiento y Evaluación de los Lineamientos de Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial

Artículo 11---La Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario y Rural (SEPSA), será la encargada del seguimiento y evaluación de los lineamientos de la Política Estado para el Desarrollo Rural Territorial y del Plan Nacional de Desarrollo Rural, para lo cual diseñará un sistema para tal efecto.

Artículo 12---Estas evaluaciones se realizarán cada dos años a partir de la implementación de la Política de Estado y del Plan Nacional de Desarrollo Rural.

CAPÍTULO VII

Consideraciones Finales

Artículo 13—El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga el Decreto Ejecutivo No. XXXXXX.

Dado en la Presidencia de la República.—San José, a los XXX días del mes de XXXX del dos mil XXXX.

Laura Chinchilla Mirada.—La Ministra de Agricultura y Ganadería, Gloria Abraham Peralta.—1 vez.—O. C. XXXX.—Solicitud N° XXXX.—C-XXXX.—(DXXXXX-INXXXXX).