



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



PIDERAL



# PIDERAL COSTA RICA

## Informe final de la ATG sobre lecciones aprendidas



Santiago de Compostela, 30 de Noviembre de 2013

Datos de referencia del informe:

**PAÍS DE REFERENCIA:** Costa Rica

**TERRITORIOS DE TRABAJO:** Talamanca-Valle de la Estrella y Sur-Sur (cantones de Buenos Aires y Coto Brus y Golfito, Osa y Corredores).

**CONSULTORES RESPONSABLES DEL INFORME:** Manuel González López y Domenico Tinelli.

**ENTIDAD A LA QUE PERTENECEN:** DEVALAR Consultoría Europea S.L.

**PERIODO DE REFERENCIA DEL INFORME:** Junio 2012 – Noviembre 2013

## ÍNDICE

<b>Bloque I.</b> Organización actual de los territorios rurales de PIDERAL (OTER).....	4
<b>Bloque II.</b> Mapeo de actores públicos y privados del territorio.....	8
<b>Bloque III.</b> La planificación actual en los territorios de PIDERAL.....	9
<b>Bloque IV.</b> Avances logrados por PIDERAL en el trabajo territorial.....	10
<b>Bloque V.</b> La viabilidad del modelo ideal de organización del territorio (OLDER) y de plan de desarrollo (PEDER) del proyecto PIDERAL.....	16
<b>Bloque VI.</b> La distancia entre la organización real del territorio (OTER) y la organización ideal del territorio (OLDER).....	21
<b>Bloque VII.</b> Las políticas locales y su articulación con las nacionales y sub nacionales para el DTR.....	23
<b>Conclusiones</b> .....	24

## Bloque I. Organización actual de los territorios rurales de PIDERAL (OTER)

### I.1 Definición de los territorios de intervención de PIDERAL.

A nivel de territorios rurales, PIDERAL – Costa Rica actúa en los territorios de **Talamanca-Valle de la Estrella** y en el **Sur-Alto (Buenos Aires y Coto Brus)** y **Sur-Bajo (Osa- Golfito y Corredores)**.

#### *Territorio 1.*

El **territorio de Talamanca – Valle de la Estrella** se encuentra en la Región Huetar-Atlántica, en el este del país. Está formado por el Cantón de Talamanca y por el Distrito de Valle de la Estrella, perteneciente al cantón de Limón (ver *mapa 1*).

*Mapa 1. Organización administrativa del territorio de Talamanca-Valle de la Estrella*



La extensión del territorio es de 4042,86 Km<sup>2</sup>, con una población total de 48.620 habitantes, siendo 24.847 hombres y 23.773 mujeres (INEC, 2011). La población del territorio es diversa, albergando a los pueblos indígenas Bribri y Cabecar (en cinco reservas indígenas), comunidades de afro-descendientes, mestizos, migrantes europeos y de todo el continente americano principalmente nicaragüenses.

La principal actividad económica que se desarrolla en el territorio es la producción agropecuaria, que emplea a más el 50% de la población activa. Los principales productos de la actividad agrícola son el banano y el plátano, destinados sobre todo a la exportación a través del puerto mercantil de Limón, con una relevante presencia de la industria bananera en el Valle de la Estrella. A estos dos productos se añade el cacao, cuya producción se concentra en los territorios indígenas del interior.

Cabe destacar también el naciente desarrollo turístico que interesa la zona costera del denominado Caribe Sur, que comprende las áreas de Cahuita, Puerto Viejo, Cocles y Manzanillo, donde se observa una oferta turística de visitantes internacionales (mayoritariamente europeos y norteamericanos) que se hospedan en alojamientos tipo

*lodges o mini-hotel*. A esto hay que añadir una discreta oferta de etno-turismo asociado al agro-turismo, al eco-turismo y al turismo de aventura en las áreas indígenas del Alta Talamanca.

Con respecto a la dotación de infraestructuras de comunicación, la principal vía de conexión con los otros cantones de la región, con la capital y el Valle Central (centro político-económico del país) es la carretera 32. Hay que destacar también la relativa cercanía de los puertos de Moín y Limón, que son los principales puertos de Costa Rica para el comercio internacional.

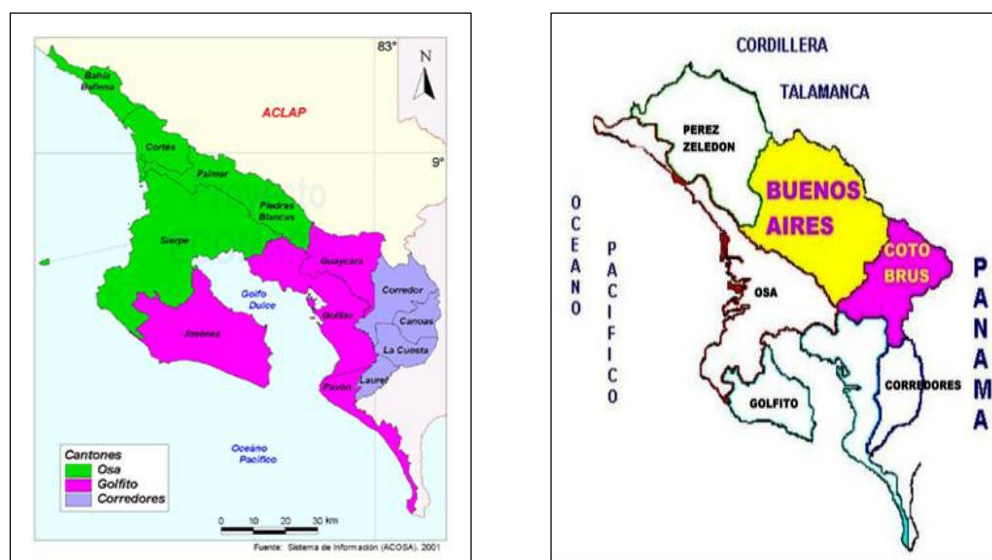
Según datos de MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) del 2007, **tres de los seis distritos de Costa Rica con más bajo Índice de Desarrollo Social (IDS) se encuentran en el territorio Talamanca-Valle de la Estrella**: se trata de los distritos de Bratsi (IDS 27,6), Valle de la Estrella (17,9 IDS) y Telire (IDS 17,5). En los tres distritos la población predominante es la indígena.

Este dato es confirmado por el PNUD en su *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica* (PNUD, 2011). Según el informe, en el 2009 el **cantón de Talamanca figuraba como el penúltimo** cantón del país por Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc), siendo el último en el año 2005. Al mismo tiempo, el cantón de Limón figuraba entre los diez últimos cantones en el 2009 (nº 73 de 81), bajando de tres posiciones con respecto al 2005.

## Territorio 2.

El territorio constituido por el **Sur-Bajo y el Sur-Alto** se encuentra en la región Brunca, en la parte occidental de Costa Rica. El Sur-Bajo incluye los cantones de Osa, Golfito y Corredores, el Sur-Alto los de Buenos Aires y Coto Brus (ver mapas 2 y 3).

Mapas 2 -3. Organización administrativa del Sur-Bajo y Sur-Alto



El Sur-Bajo tiene una extensión de 4.304,7 Kms<sup>2</sup> y una población total de 110.414 habitantes, el Sur-Alto tiene una extensión de 3.318,11 Kms<sup>2</sup> y una población total de 83.695 habitantes (INEC, 2011).

Según datos INEC del 2011, casi el 30% de la población del Sur-Bajo está empleada en el sector de la agricultura y ganadería. Las actividades productivas que más destacan son el cultivo de frijol, maíz, plátano, frutales no tradicionales, palma aceitera, raíces y tubérculos, arroz, y ganadería bovina. Al mismo tiempo, se observa una discreta actividad turística, dirigida sobre todo a clientes nacionales. En los últimos años han surgido gran cantidad de pequeños negocios de hospedaje, en su mayoría administrados por sus dueños quienes ofrecen un servicio personalizado. El Sur-Bajo posee un extenso litoral costero que ofrece la posibilidad de aprovechar sus playas y realizar actividades deportivas. Además, la presencia de poblaciones aborígenes aumenta la diversidad de recursos en la región, ya que habitan el 40% de los indígenas del país.

Con respecto al Sur-Alto, se registra una mayor incidencia de sector agro-pecuario, que da empleo a casi el 50% de la población. Los principales productos son café, plátano, piña, arroz y miel. Existe también potencial para la producción de leche y para el desarrollo del sector turístico, gracias a la presencia de áreas protegidas y parques naturales (Parque internacional de la Amistad) de gran riqueza biológica.

Los cantones que componen el Sur-Bajo y Sur-Alto se encuentran **entre los con Índice de Desarrollo Humano cantonal medio-bajo**, con valores más bajos en Buenos Aires y Coto Brus.

## **I.2 Modelo/fórmula institucional de organización actual de los territorios rurales (OTER) en los que interviene PIDERAL.**

### *Territorio 1*

Antes de la llegada de PIDERAL, el territorio de Talamanca-Valle de la Estrella no presentaba una organización formalmente constituida para el desarrollo rural. La planificación y gestión del territorio estaba principalmente en las manos de los **dos cantones**, Talamanca y Limón (en el caso específico del Valle de la Estrella). Los cantones son las instancias administrativas en las que se organiza el Estado costarricense a nivel territorial.

A la administración cantonal se añaden las **delegaciones territoriales de los ministerios y las agencias estatales**, entre las que destacan por su relevancia en relación a la estructura social y productiva del territorio:

- el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG);
- el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), convertido a partir del 2012 en Instituto para el Desarrollo Rural (INDER) con la aplicación de la Ley 9036/2012;
- el Ministerio de Salud y el IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social);
- el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT);

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

En cada uno de los dos cantones existen **instancias formales de coordinación** entre las instituciones públicas en el ámbito sectorial. Cabe destacar el **Consejo Sectorial Local (COSEL)**, cuyo objetivo es promover y apoyar el sector agro-pecuario impulsando, entre otras cosas, la coordinación de de las instituciones públicas cuya actividad incide en este sector. Al contrario, no existen instancias de coordinación cantonales de nivel general. A diferencia de otros cantones del país, en Talamanca y Limón aún no se han constituidos los **Consejo Cantonal de Coordinación Inter-institucional**, que son organismos que reúnen a todas las instituciones públicas (de nivel central y territorial) activas en cada cantón para coordinar sus actuaciones e inversiones.

A pesar de la presencia de algunas instancias formales, el esfuerzo de coordinación ha producido hasta ahora **resultados limitados**. Visto desde el enfoque de la metodología del desarrollo rural, **falta una visión integral del territorio** y la **participación activa e incisiva de actores privados**, que representen al mundo de la empresa y del asociacionismo.

### *Territorio 2.*

En el territorio constituido por el Sur-Bajo y Sur-Alto existe, a nivel cantonal, la **misma organización del territorio** que se ha descrito para Talamanca-Valle de la Estrella.

Sin embargo, a ésta se añade **una organización local para el desarrollo rural (OLDER)** que agrupa a varios cantones. Se trata de los **GAT (Grupo de Acción Territorial) del Sur-Bajo y el del Sur-Alto**. Estas dos organizaciones fueron creadas en el 2008-2009 en el marco del proyecto *EXPIDER II*, financiado por el Banco Interamericano para el Desarrollo, y se inspiran a la visión del desarrollo rural territorial.

La estructura de los GAT está articulada en dos órganos: 1) la Asamblea General, que incluye a **representantes de la sociedad civil, la empresa privada y la municipalidad cantonal** (Osa, Golfito y Corredores en el caso del Sur-Bajo y Buenos Aires y Coto Brus en el caso del Sur Alto); 2) la Junta Directiva, cuyos miembros son elegidos por la Asamblea General. La Junta Directiva elige al Presidente del GAT y nombra a un Gerente, que se encarga de prestar apoyo técnico a la organización.

Cada GAT dispone de un **Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDER) de su territorio**, que fue elaborado de **manera participada** y aprobado por la Asamblea. En el plan se define una visión común del territorio y sus objetivos de desarrollo, y se identifican acciones concretas para alcanzarlos en línea con unos ejes estratégicos de desarrollo.

Los GAT han contribuido a difundir una idea del desarrollo basada en la **colaboración entre actores públicos y privados**, fortaleciendo al mismo tiempo una **visión del territorio** que se sustenta en problemáticas y objetivos comunes, más allá de la división administrativa por cantón.

## **Bloque II. Mapeo de actores públicos y privados del territorio.**

### **II.1 Actores públicos del territorio.**

Los actores públicos presentes en los territorios de PIDERAL son los que se han indicado en el apartado I.2. Existen instancias de coordinación entre ellos, que sin embargo han producido resultados limitados.

A parte de los organismos de la administración del Estado y de los Cantones, en el caso de Talamanca-Valle de la Estrella hay que destacar el papel de **JAPDEVA** (Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica), una organización de carácter público que tiene entre sus funciones la promoción del desarrollo socio-económico de la región Huetar-Atlántica, a través de la inversión en toda la región de los recursos resultantes de las actividades de los puertos de Limón y Moín. JAPDEVA se presenta como una fuente potencial de recursos y apoyo para el desarrollo rural del territorio.

El equivalente de JAPDEVA en el Sur-Bajo y Sur-Alto es **JUDESUR** (Junta de Desarrollo Regional de la Junta Sur), que es actualmente una de las fuentes de financiación de los proyectos promovidos por los GAT.

### **II.2 Actores privados del territorio.**

Los principales actores privados en ambos territorios están representados por las siguientes organizaciones:

- **ADI (Asociaciones de Desarrollo Integral)**, asociaciones de vecinos que realizan actividades de sensibilización sobre las problemáticas de su zona para promover las inversiones de la administraciones públicas;
- **ADI de los territorios indígenas**, que representan los “gobiernos” de estos territorios , que disponen de autonomía y capacidad de realzar planes de inversión;
- **Asociaciones y cooperativas de productores** del sector agro-pecuario;
- **Cámaras de turismo**, asociaciones que representan a los pequeños operadores del sector turístico;
- **Asociaciones de mujeres.**;
- **ASADAS** (Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios) y **Comités de agua**, asociaciones de vecinos que se encargan del abastecimiento de agua en las zonas rurales donde no llega la red pública;
- **Empresas privadas** que realizan gran inversiones en el territorio, como la empresa de producción de banano “United Standard” y la de producción de aceite de palma “Palmatica”.



### **Bloque III. La planificación actual en los territorios de PIDERAL**

#### *Territorio 1*

Los principales planes de desarrollo elaborados por las administraciones públicas en este territorio son los siguientes:

- *Plan municipal estratégico de Limón (2011 – 2014)*, elaborado por la municipalidad de Limón, en el que se incluyen proyectos de desarrollo para el distrito de Valle de a Estrella;
- *Plan de competitividad territorial de la Región Huetar Atlántica (2012-2022+)*, elaborado por JAPDEVA;
- *Modelo de desarrollo para Talamanca*, elaborado en el periodo 2005-2008 por la Unión para el desarrollo de Talamanca, para la creación de un corredor biológico.
- *Estrategia regional de desarrollo de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (ERDS)*, elaborado en al periodo 2003-2004 por el consorcio EPYPSA-INCLAM, con el apoyo financiero del BID y la colaboración del Ministerio de Planificación de Costa Rica (Mideplan) y el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (MEF).

Se trata de planes que se refieren a nivel territoriales distintos. En tres de ellos (el de JAPDEVA, el del corredor biológico y el ERDS) se ha utilizado una metodología participativa, involucrando a los actores del territorio en su elaboración. Todos buscan coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Además de estos planes estratégicos, existe una planificación anual operativa que realizan las administraciones y agencias públicas del territorio.

#### *Territorio 2*

Debido a los objetivos de la ATG de PIDERAL en este territorio – que consistían en reforzar una OLDER ya existente – no se ha llevado a cabo un mapeo de otros planes estratégicos que se añaden a los elaborados por los GAT.



Foto 1. Talamanca-Valle de la Estrella: reunión con el alcalde de la Municipalidad de Limón

## **Bloque IV. Avances logrados por PIDERAL en el trabajo territorial.**

### **IV. 1 Avance en la constitución de la OLDER**

#### *Territorio 1*

El proceso de constitución de la OLDER en Talamanca-Valle de la Estrella se ha **completado con éxito**. La OLDER se **constituyó formalmente el pasado 3 de octubre**, en ocasión de la celebración de la primera Asamblea General de la organización.

La OLDER creada **se ajusta a las características del Consejo Territorial de Desarrollo Rural** previsto por la Ley nacional 9036 de transformación del IDA en INDER y los relativos reglamentos de actuación (véase el apartado V.1). La **Asamblea territorial** de la organización está constituida por los representantes de **54 organizaciones de la sociedad civil y del sector privado acreditadas** delante del INDER, a los que se añaden **7 instituciones públicas** activas en el territorios (es decir, las Municipalidades de Talamanca y Limón, INDER, MAG, MIDEPLAN, JAPDEVA e IMAS). Asimismo, la Asamblea ha elegido a un **Comité Directivo**, que incluye a **9 representantes de la sociedad civil y del sector privado** (el 60% del total de los miembros) y 6 de las instituciones públicas (las dos Municipalidades, MAG, JAPDEVA, IMAS y el INDER, que se encargará de gestionar la secretaría técnica de la organización).

La Asamblea de la OLDER se organiza en las siguientes **6 Mesas Temáticas**:

1. Ordenamiento territorial y Tenencia de la tierra:
2. Salud y Abastecimiento de agua
3. Actividades productivas y Desarrollo turístico
4. Indígenas
5. Infraestructuras
6. Género e Inclusión social:

Medio ambiente y educación son áreas temáticas transversales a todas las Mesas.

Los 9 miembros del Comité Directivo que representan a la sociedad civil y al sector privado se eligieron en razón de **un representante por cada Mesa**, menos en el caso de la Mesa Indígena, que tiene derecho a dos representantes. A estos se añaden **dos representantes “territoriales”**, uno para Talamanca y otro para el Valle de la Estrella. De esta forma se ha querido equilibrar la representación por territorio de procedencia de las organizaciones con la por áreas temáticas, con el objetivo de impulsar la afirmación de una visión común del nuevo territorio rural que se está constituyendo (véase a este respecto el apartado V.2) y evitar la exclusiva elección de los representantes por área administrativa de procedencia (Talamanca o Valle de la Estrella).

Como ya se ha evidenciado, la Mesa Indígena ha elegido a dos representantes en el Comité. Además, 6 de los miembros de este órgano son mujeres. De esta forma, en línea con los requerimientos de la Ley 9036, se ha **querido tutelar y garantizar espacios de participación para dos grupos desfavorecidos** del territorio.

Las actividades que se han llevado a cabo previamente para la constitución de la OLDER son las siguientes:

1. **Conformación y capacitación del Equipo Técnico del Territorio:** en julio del 2012 se constituyó un equipo compuesto por tres miembros: 1 representante del Programa de Desarrollo Rural del MAG (Rocío Aguilar), 1 representante de la oficina territorial del MAG de Talamanca (Christian Artavia) y el director de la oficina territorial del INDER de Talamanca (Sergio Álvarez) . El equipo recibió capacitación por parte de la ATG sobre los principales elementos de la metodología de desarrollo rural con enfoque territorial (DRET). A esta capacitación participó además todo el personal de las oficinas territoriales del MAG y del INDER. A partir de noviembre de 2012, en coherencia con la mayor involucración del INDER en el proceso a raíz de aplicación de la Ley 9036, el director de la oficina territorial del INDER fue substituido por un técnico con dedicación completa al proyecto (Sivia Camareno). Asimismo, el representante de la oficina territorial del MAG fue substituido por la encargada administrativa de la oficina INDER de Talamanca, para facilitara apoyo en la organización de las actividades.
2. **Mapeo de los actores del territorios;**
3. **Realización de talleres y reuniones de sensibilización de los actores locales:** el 25 de octubre del 2012 se realizó un taller general de los actores identificados a través del mapeo, al que asistieron 101 representantes del territorio. Además, se han realizado reuniones individuales/grupales: a 17 de estas reuniones asistió la ATG, a las que hay que añadir como mínimo otras 10 llevadas a cabo por el ETT. A continuación se presenta una relación de los principales actores involucrados:
  - Alcalde y Consejo Municipal de Talamanca;
  - Alcalde y Consejo Municipal de Limón. Regidores del Valle de la Estrella;
  - COSEL (Consejo Sectorial Local);
  - Asociación de productores de Sixaola;
  - JAPDEVA;
  - CATCCAS (Cámara de Turismo Caribe Sur);
  - Asociaciones de Desarrollo Integral de Manzanillo, Puerto Viejo, Hone Creek;
  - Unión Cantonal de Talamanca;
  - RIBCA (Red de Asociaciones de los Indígenas Bribri-Cabecar);
  - Gobiernos de las comunidades indígenas de Talamanca y Valle de la Estrella: ADITICA, ADIBRIBRI, ADI Tayní, ADI Telire, Kekoldi;
  - 34 asociaciones de la sociedad civil del Valle de la Estrella;
  - Asociaciones de la sociedad civil de las áreas de Sixaola y Gandoca;
  - Once ASADAS de Talamanca;
  - 14 Asociaciones de mujeres de Talamanca.

## *Territorio 2*

En el Sur-Bajo y Sur-Alto ya existe una OLDER (los dos GAT), por este motivo el trabajo de PIDERAL hasta julio del 2013 se ha centrado sobre todo en **fortalecer el funcionamiento de estas instituciones**.

En primer lugar, se han **revitalizado las relaciones** entre los **GAT y las Municipalidades** del territorio, que habían dejado de participar activamente en las actividades de los GAT. Esto se ha hecho a través de reuniones individuales/grupales con los siguientes actores:

- Alcaldes de Buenos Aires y de Coto-Brus;
- Alcaldesa de Golfito;
- Presidente del Consejo Municipal de Golfito;
- Consejos Municipales de Osa y Corredores.

Al mismo tiempo, se ha llevado a cabo un **diagnóstico del funcionamiento de ambos GAT** y del grado de implementación de los Planes Estratégicos. El documento se ha entregado a los Gerentes de los GAT y se ha utilizado como insumo para la actualización de los Planes Estratégico.

Finalmente, en respuesta a la solicitud de las Juntas Directiva de los dos GAT, se han llevado a cabo tres **actividades de capacitación** de los miembros de las dos Juntas sobre las siguientes temáticas:

- metodología de desarrollo rural con enfoque territorial;
- metodología para la definición de criterios para la priorización de proyectos;
- metodología para la definición de indicadores para el seguimiento y la evaluación de los Planes Estratégicos de los GAT.

En los últimos tres meses de trabajo en los territorios (septiembre-noviembre 2013), la ATG – en respuesta a una solicitud del Departamento de Desarrollo del INDER – ha prestado **apoyo técnico a los dos equipos territoriales que el INDER ha creado en el Sur-Sur** para la constitución de los Consejos de Desarrollo Territorial del Sur-Bajo y Sur-Alto (véase el apartado V.1). Participan en estos equipos los gerentes de los dos GAT, con el objetivo de involucrar de forma prioritaria a estas organizaciones en los futuros Consejos Territoriales.

El apoyo técnico de la ATG se ha concretado en dos actividades:

1. **Transferencia** a los equipos INDER de las **buenas prácticas y lecciones aprendidas** resultantes de la experiencia del Talamanca-Valle de la Estrella: en esta actividad se ha involucrado al ETT de este territorio, que ha participado en los talleres de capacitación realizados en el Sur-Sur;
2. Propuesta de **consejos prácticos y recomendaciones** para la implementación del procedimiento previsto por el INDER para la constitución de los Consejos.



Foto 2. Tamanca-Valle de la Estrella: votaciones en la Asamblea de la OLDER



Foto 3. Sur-Sur: transferencia de buenas prácticas a los equipos del INDER

## IV.2 Avances en la redacción del PEDER

### *Territorio 1*

En colaboración con el ETT se ha **logrado recopilar buena parte de la información necesaria para la redacción del PEDER**. Esta información ha sido **validada por la Asamblea general** de la OLDER. A continuación se indica la información elaborada y validada con el apoyo de PIDERAL:

- **FODA del territorio** y FODA sectoriales (por Mesa temática);
- **Problemas** generales y específicos del territorio;
- **Visión común** del territorio y objetivos específicos;
- **Líneas estratégicas** de desarrollo del territorio;
- **Acciones** de desarrollo y **proyectos estratégicos** de inversión a ejecutar en el marco del Plan estratégico.

Aunque inicialmente se había planificado que la Asamblea aprobara el PEDER para finales de noviembre, en coincidencia con la última misión de la ATG, el Comité Directivo, de acuerdo con el INDER, decidió aplazarlo por las siguientes razones:

- tener más tiempo para definir el contenido de los proyectos de inversión a incluir en el Plan;
- dar al INDER la posibilidad de completar la adecuación de su estructura organizativa en el territorio a las nuevas necesidades resultantes de la ejecución del Plan.

Se prevé que la versión definitiva del PEDER se apruebe a finales del febrero del 2014. El Plan tendrá una duración de cinco años.

Las actividades que se han llevado a cabo previamente para la elaboración del PEDER son las siguientes:

1. **Mapeo de los planes** de desarrollo y diagnósticos ya existentes y elaboración de un **análisis DAFO** (Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades) del territorio;
2. **Realización de tres Talleres para la elaboración del PEDER:** en estos talleres se han organizado los actores del territorio en 6 mesas temáticas. Cada mesa ha elaborado un FODA sectorial e identificados los objetivos generales y específicos de desarrollo de su sector. En base a los resultados del trabajo de las mesas, se han definido las líneas estratégicas de desarrollo del territorio. En el marco de tales líneas, las mesas han identificados acciones y proyectos concretos a realizar en el territorio. Finalmente toda la información elaborada ha sido validada por la Asamblea de la OLDER.

### *Territorio 2*

En este territorio el trabajo de PIDERAL ha consistido en **apoyar a los GAT en el proceso de actualización de los Planes estratégicos** elaborados en el 2008-2009.

En el diagnóstico sobre el funcionamiento de las dos organizaciones (véase el apartado IV.1) se detectó la falta en los Planes estratégicos de criterios para la selección y priorización de proyectos de desarrollo e indicadores para el seguimiento y evaluación del desempeño de cada Plan. Por este motivo, en el marco de las capacitaciones realizadas con los Gerentes y Juntas Directivas de ambos GAT (véase el apartado IV.1), se ha definido **una propuesta de criterios** de priorización y **otra de indicadores** de resultados e impacto para la evaluación del PEDER.



Foto 4. Tamanca-Valle de la Estrella: trabajo en las Mesas temáticas para la elaboración del PEDER.



Foto 5. Sur-Sur: taller de capacitación con la Junta Directiva del GAT Sur-Bajo

## **Bloque V. La viabilidad del modelo ideal de organización del territorio (OLDER) y de plan de desarrollo (PEDER) del proyecto PIDERAL**

### **V.1 El encaje legal de la OLDER en el ordenamiento jurídico del país.**

Con la aprobación en el 2012 de la **Ley 9036** de transformación del IDA en INDER (véase el apartado I.2), el **desarrollo rural ha entrado en el ordenamiento jurídico de Costa Rica** y se convertido en un objetivo estratégico a nivel nacional y una metodología de trabajo a implementar a nivel territorial.

La ley prevé la creación de territorios rurales en todo el país y la constitución en cada territorio de una OLDER que se denominará **Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR)**. El CTDR estará constituido por una Asamblea territorial que incluirá a representantes de las instituciones públicas, las empresas privadas y la sociedad civil del territorio. La Asamblea elegirá un Comité Directivo, que será encargado de elaborar un **Plan de Desarrollo Rural Territorial (PDRT)** que deberá ser aprobado por la Asamblea.

Como se puede comprobar, la OLDER que se ha constituido en el marco de PIDERAL encaja perfectamente con la orientación jurídica del país. Existe ahora un marco legal que **da solidez y garantiza la continuidad** a la organización del territorio que ha nacido en Talamanca-Valle de la Estrella y que, al mismo tiempo, **da amparo y engloba a los GAT** que se han fortalecido en el Sur-Bajo y Sur-Alto. Además, los territorios de PIDERAL han sido identificados por el INDER como prioritarios para la constitución de los CTDR, lo que ha facilitado la creación de sinergias entre el trabajo de PIDERAL y el del INDER.

*Lección aprendida 1: para que los resultados alcanzados en los territorios sean sostenibles, tanto desde el punto de vista técnico cuanto desde el financiero, **no se puede prescindir de la existencia de un marco jurídico y de directrices políticas a nivel nacional** que amparen los procesos que se ponen en marcha en los territorios.*

### **V.2. Las dificultades para fortalecer o crear la OLDER.**

A pesar del marco normativo favorable en el que se ha desarrollado el trabajo de PIDERAL, hay que señalar algunas dificultades que han afectado y pueden seguir afectando el proceso de creación de la OLDER y de elaboración del PEDER:

1. En primer lugar, se ha encontrado **una cierta resistencia** por parte del INDER, que mantiene una estructura vertical y jerárquica, a **aceptar el enfoque abajo-arriba** que caracteriza la metodología del desarrollo rural. Esta resistencia se detecta sobre todo en los cuadros dirigentes a nivel central, que – por lo menos en las primeras fases del proceso – han visto con escepticismo la realización de un proceso participado que involucre a la sociedad civil. A este respecto, cabe recordar que la primera versión del reglamento de constitución de los CTDR elaborada por el INDER no se ajustaba al espíritu de la Ley 9036 y del enfoque territorial y daba mucha más relevancia al rol de las instituciones públicas. En



este caso, el papel de PIDERAL ha sido fundamental para conseguir una modificación del reglamento, gracias al trabajo llevado a cabo a nivel nacional en el marco de la elaboración del MTR y a nivel territorial en promoción y difusión del enfoque abajo-arriba entre los funcionarios del INDER y los actores locales.

*Lección aprendida 2: para que el proceso de desarrollo rural en los territorios sea efectivo, la institución que se encargue de su coordinación e impulso tiene que adoptar una **estructura organizativa con un enfoque por proyectos**, en la que sean predominantes las relaciones horizontales entre los equipos de trabajo a nivel nacional y territorial.*

2. A nivel territorial, varios **funcionarios de las oficinas del INDER** todavía **no se han empoderado con la nueva metodología** de trabajo que implica el enfoque territorial. En el caso del territorio de Talamanca-Valle de la Estrella, esto ha ralentizado el trabajo inicial del ETT y podría seguir entorpeciendo el proceso en el próximo futuro.

*Lección aprendida 3: para garantizar el funcionamiento efectivo de la OLDER y la ejecución del PEDER, hay que constituir – tanto a nivel central cuanto a nivel territorial – **equipos técnicos flexibles, bien capacitados** sobre la correcta aplicación de la metodología y **abiertos a la colaboración con los actores privados**.*

3. En la experiencia llevada a cabo en el territorio de Talamanca-Valle de la Estrella el **papel del ETT** (especialmente después de los cambios e integraciones realizados en octubre-noviembre del 2012) ha sido **fundamental** para involucrar a los actores sociales y organizar las actividades en el territorio. Por otro lado, las dinámicas internas al INDER resultante del proceso de transformación de la institución y la falta de experiencia previa en el ámbito del desarrollo rural han en varios casos obligado a modificar la planificación inicial. A este respecto el trabajo de **apoyo y asistencia de la ATG** ha sido muy importante, para que todo el proceso siguiera la hoja de ruta marcada al inicio del proyecto.

*Lección aprendida 4: en los territorios que no cuentan con experiencias previas en procesos de desarrollo rural con enfoque territorial, es **recomendable contar con un asesoramiento externo**, no sólo para garantizar apoyo en la correcta aplicación de la metodología, sino también para **marcar los ritmos de trabajo**.*

4. La participación de las instituciones públicas en la OLDET es fundamental. Además, en base al reglamento INDER para la constitución de los CTDR, el 40% de los miembros del Comité Directivo tienen que ser representantes de instituciones públicas presentes en el territorio. A frente de la **disponibilidad de las municipalidades** a participar en el proceso, ha resultado **más difícil involucrar a los ministerios y agencias estatales**. Esto es debido a la falta de directivas desde el nivel central hacia las delegaciones territoriales para que participasen activamente en el proceso. Aunque finalmente se ha conseguido involucrar en la OLDER a cinco entidades públicas de nivel central y regional (además de dos

municipalidades), su efectiva aportación dependerá de las directrices de sus direcciones centrales.

*Lección aprendida 5: Para lograr una efectiva participación de los organismos públicos en la OLDER, se necesita **un trabajo previo de dinamización, promoción y planificación de todo el proceso a nivel central**, para que haya coordinación entre las actuaciones de las distintas administraciones a nivel territorial o, en una perspectiva más ambiciosa, el desarrollo rural se convierta en una parte de la planificación operativa de los ministerios y agencias presentes en el territorio.*

5. Los **GAT del Sur-Bajo y Sur-Alto** representan una experiencia válida de funcionamiento de una OLDER en estos territorios. Han agrupado y dinamizado a muchos actores locales y promovido entre ellos una idea del desarrollo del territorio basado en el enfoque abajo-arriba. Por este motivo, los GAT deberían seguir participando en el proceso de constitución de los CTDR en los dos territorios como representantes principales de la sociedad civil. Al contrario, **la marginalización de los GAT** podría ser interpretada como la desvalorización por parte del INDER de esta experiencia y un intento de imponer un enfoque arriba-abajo, que **reduciría la participación de los actores privados** en la nueva OLDER.
6. Durante el proceso de constitución de la OLDER y de elaboración del PEDER se ha **logrado la participación activa** de los actores locales. Esto gracias a la presencia de un tejido social muy activo en ambos territorios de PIDERAL. Sin embargo, el **entusiasmo de estos actores podría menguar rápidamente** si no se **confirman las expectativas** que se han levantado, sobre todo en relación al efectivo funcionamiento de la OLDER y aplicación del PEDER. Hay que tener en cuenta que en varios casos las mismas organizaciones han estado previamente involucradas en otros procesos de participación abajo-arriba que se han visto luego frustrados, lo cual incrementa las posibilidades de rápidas decepciones. En este sentido, habría que garantizar en la medida de lo posible la **disponibilidad de fondos** para el funcionamiento de la organización y la financiación de sus proyectos más estratégicos.

*Lección aprendida 6: Una vez constituida la OLDER, es fundamental **garantizar en la medida de lo posible la disponibilidad de fondos** para el funcionamiento de la organización y la financiación de sus proyectos más estratégicos, con el objetivo de mantener elevado el compromiso de la sociedad civil que – en la mayor parte de los casos – participa en el proceso sin recibir ninguna remuneración personal.*

7. En ambos territorios de Costa Rica se ha conseguido involucrar en el proceso a **micro y pequeñas empresa** del sector agro-pecuario y del turismo. En cambio, a pesar de los esfuerzos hechos en este sentido, no se ha logrado interesar a las **delegaciones de las grandes multinacionales** activas en el sector de la producción de banano y palma de aceite.

Por su tamaño estas empresas representan un universo cerrado que se autogestiona, sin embargo sus actuaciones condicionan la vida y el nivel de desarrollo

del territorio y, por otro lado, sus necesidades en relación con la dotación de bienes colectivos (infraestructuras, educación, etc.) pueden coincidir con las de la OLDER.

*Lección aprendida 7: resulta complicado conseguir que las grandes empresas participen en la OLDER. Sin embargo, a la luz del impacto de sus actividades en el territorio, sería recomendable encontrar la forma de interesarlas al proceso de desarrollo rural. Para lograrlo podría resultar útil que la OLDER **busque formas de colaboración con ellas sobre temas específicos.***

### **V.3. Otras lecciones aprendidas del proceso de constitución de la OLDER.**

Contrariamente a cuanto previsto en la metodología del desarrollo rural con enfoque territorial, en el proceso llevado a cabo en el territorio de Talamanca-Valle de la Estrella el retraso por parte del INDER en la definición de las normas para la constitución del CTDR ha obligado a empezar las actividades de elaboración del PEDER antes de la constitución formal de la OLDER.

Esto ha permitido que, en el momento de la celebración de la Asamblea General para la constitución formal de la OLDER, los representantes de la sociedad civil y de las instituciones públicas se conocieran gracias al trabajo llevado a cabo previamente en las Mesas Temáticas. Como consecuencia se han producido dos efectos positivos:

1. Se han identificado **nuevos líderes del territorio**, que han surgido en el marco del proceso y no a través de la reafirmación de liderazgos consolidados.
2. Se ha favorecido la **progresiva identificación de los actores sociales e institucionales con la idea de ser parte de un único territorio rural**, más allá de las divisiones administrativas entre distritos y cantones. Esto ha quedado reflejado en la aceptación, por parte de la Asamblea, de un procedimiento de elección de los miembros del Comité Directivo que, si por un lado mantiene un cierto grado de equilibrio entre la representación por Mesa Temática y la por territorio, por el otro premia sin duda la primera.

*Lección aprendida 8: antes de la constitución formal de la OLDER es recomendable que los actores del territorio trabajen juntos en las Mesas temáticas. Esto puede favorecer el **conocimiento mutuo** y la **identificación de nuevos líderes** que nacen en el marco del proceso y no son expresión de alianzas y relaciones ya pre-constituidas.*

Durante el trabajo de capacitación del ETT de Talamanca-Valle de la Estrella y en los talleres de sensibilización de los actores locales la ATG ha presentado **varias experiencias de desarrollo rural territorial**. Más en específico, se presentaron casos de éxito del Programa LEADER+ de la Unión Europea y la experiencia de los GAT Sur-Alto y Sur-Bajo. En este segundo caso se involucró a Patricia Vargas del IICA, que fue anteriormente Gerente del GAT Sur-Bajo. Estas experiencias fueron recibidas con mucho entusiasmo por los actores locales, que mostraron especial interés por las actividades de los GAT, al representar una experiencia previa desarrollada en el mismo país.

Siguiendo esta misma línea, durante el trabajo de la ATG con los equipos INDER del Sur-Sur se consideró oportuno **transferir las buenas prácticas de la experiencia de Talamanca-Valle de la Estrella**. En este caso también la respuesta de los técnicos del INDER fue muy positiva. Sobre todo valoraron la posibilidad de tener ya como referencia un caso de éxito antes de iniciar el proceso de desarrollo rural en su territorio.

*Lección aprendida 9: en territorios que están empezando un proceso de desarrollo rural, es importante presentar experiencias previas del mismo país o de realidades semejantes, con el objetivo de presentar y transferir al equipo técnico y a los actores del territorio buenas prácticas que puedan servir como referencia a lo largo del proceso. A este respecto, sería recomendable sistematizar la experiencia de Talamanca-Valle de la Estrella para que sirva de guía para los otros territorios rurales que se están constituyendo en Costa Rica.*



Foto 6. Talamanca-Valle de la Estrella: primera reunión del Comité Directivo de la OLDER

## **Bloque VI. La distancia entre la organización real del territorio (OTER) y la organización ideal del territorio (OLDER)**

### **VI.1 Si ya existe una OLDER, como se valora su estructura formal y funcionamiento y cómo se podría fortalecer.**

#### *Territorio 1*

La estructura formal de la OLDER que se ha constituido en Talamanca-Valle de la Estrella es **en línea general coherente** con la metodología del desarrollo rural con enfoque territorial. Este organismo se ha creado a través de un proceso participativo que ha involucrado a actores públicos y privados del territorio y que está definiendo siempre de manera participativo las líneas estratégicas para el desarrollo del territorio.

Por otro lado, hay que remarcar que - según cuanto previsto por la Ley 9036 de transformación del IDA en INDER y su reglamento de actuación - la OLDER de Talamanca-Valle de la Estrella representa un espacio de coordinación y negociación con instituciones públicas y privadas para propiciar la inversión de recursos en el territorio. Eso implica que la **misión de este organismo parece más la de orientar la inversión** que no la de gestionar directamente proyectos.

En el **apartado V** se han ya indicado **líneas de trabajo** para garantizar el funcionamiento de la OLDER y para fortalecerla.

#### *Territorio 2*

En líneas generales la estructura organizativa de los GAT **se adecua a los principios del enfoque de DRET**. Ambos funcionan con una Asamblea general donde participan todos los asociados, una Junta directiva y un Equipo gerencial. En el mismo modo ambos GAT se organizan en base a Mesas sectoriales donde se plantean y discuten aspectos específicos de cada sector. En este sentido los GAT se confirman como organismos de agregación de pequeños y medianos actores locales, que los consideran como una herramienta adecuada para expresar su dinamismo en el territorio y negociar recursos y los contenidos de las políticas públicas con las instancias cantonales y ministeriales.

En ambos casos se observa una elevada capacitación del equipo técnico en materia de gestión y administración de negocios, lo cual se adecua al perfil pertinente para este tipo de trabajos. También se muestra un buen conocimiento de la metodología DRET por parte de los técnicos de los equipos gerenciales.

Por otro lado, los GAT Sur-Alto y Sur-Bajo **no tienen una dotación financiera propia**. La financiación de su estructura operativa y de los proyectos impulsados por sus socios ha dependido hasta la fecha de un Convenio de cooperación financiera entre la AACID (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo) y FEDEMSUR (Federación de Municipidades Zona Sur), JUDESUR (Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur), el

Programa de Desarrollo Rural del MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería) los Gobiernos locales

La falta de autonomía financiera y la inseguridad sobre la disponibilidad de recursos produce sin duda inestabilidad en el funcionamiento de los GAT y no garantiza su sostenibilidad financiera.

El reto para los GAT es el de **convertirse de meros gestores de proyectos a gestores de fondos, que puedan ejecutar en autonomía**. Esto podría conseguirse a través de convenios con JUDESUR y, al mismo tiempo, afirmando su papel de actores relevantes en el proceso de transformación del IDA (Instituto de Desarrollo Agrario) en INDER (Instituto de Desarrollo Rural), que puede permitirles acceder al Fondo de Desarrollo Rural previsto en la Ley nº 9036.

Un análisis más detallado sobre la estructura y el funcionamiento de los GAT del territorio Sur-Sur se encuentra en el diagnóstico elaborado por la ATG, que se incluye entre los productos resultantes del trabajo de PIDERAL en los territorios.

## **VI.2 Si existe un PEDET elaborado por la OLDER como valora el proceso de elaboración y contenido del plan.**

### *Territorio 1*

Aunque el Plan estratégico de Talamanca-Valle de la Estrella no haya sido todavía aprobado de manera definitiva, se puede afirmar que el **proceso de elaboración** que se ha realizado hasta el momento **es conforme con la metodología del desarrollo rural** con enfoque territorial.

Asimismo, aunque no sea aún posible hacer una valoración general de sus contenidos, se considera que los **objetivos y líneas estratégicas del Plan reflejan y son coherentes** con las necesidades del territorio.

### *Territorio 2*

El proceso de elaboración de los Planes estratégicos de los GAT **ha sido conforme con la metodología del desarrollo rural** con enfoque territorial.

Los contenidos son **coherentes con las características y necesidades** del territorio. Sin embargo, hay que señalar como debilidad de ambos planes la **falta de criterios para la selección y financiación** de los proyectos que se presentan al GAT y la **falta de un sistema de indicadores** para el seguimiento y la evaluación de los resultados y del impacto del Plan.

En respuesta a esta necesidad, la ATG ha apoyado a ambos GAT en la definición de criterios de selección e indicadores de resultado/impacto (véase el apartado IV.2).

Una valoración más amplia del contenido de los Planes de ambos GAT se encuentra en el diagnóstico elaborado por la ATG.

## Bloque VII. Las políticas locales y su articulación con las nacionales y sub nacionales para el DTR.

Este ámbito de trabajo de PIDERAL ha quedado al margen de las actuaciones de la ATG en los territorios. Por este motivo, no es posible facilitar información al respecto.

De todas formas, se señala que – en el marco de la aplicación de la Ley 9036 – los espacios de articulación entre políticas locales y nacionales (sub-nacionales) deberán ser necesariamente los Consejos Regionales de Desarrollo Rural (CRDR), que se instituyen junto con los CTDR y que deberán operar a nivel regional.



Foto 7. Talamanca-Valle de la Estrella: trabajo en la Mesa Indígena

## Conclusiones.

Las actuaciones del proyecto PIDERAL a nivel territorial en Costa Rica **se pueden considerar exitosas.**

En el territorio de **Talamanca-Valle de la Estrella** PIDERAL ha contribuido a la **creación de una OLDET** en un territorio que no tenía ninguna experiencia previa en el ámbito del desarrollo rural con enfoque territorial y presentaba instancias de coordinación entre instituciones públicas y agentes privados pocos eficaces. La OLDET que gracias a PIDERAL se denomina Consejo Territorial de Desarrollo Rural. Su creación se ha enmarcado en el proceso, previsto por la Ley nacional 9036, de transformación del IDA en INDER y de creación de 25 territorios rurales en Costa Rica, uno de los cuales es Talamanca-Valle de la Estrella. Eso implica que el marco jurídico del país ampara el nuevo organismo y garantiza su continuidad.

Asimismo, en este territorio PIDERAL ha contribuido a recopilar y elaborar la **información necesaria para la redacción y posterior aprobación del PEDER.** Para esto se han revisado los planes de desarrollo y diagnósticos ya existentes en el territorio y se han constituido 6 Mesas temáticas en el marco de la OLDET, que se han encargado de identificar las problemáticas del territorio, definir una visión común y sus líneas estratégicas de desarrollo y hacer una primera propuesta de proyectos de inversión.

En relación al territorio **Sur-Sur**, el proyecto PIDERAL ha contribuido a **revitalizar las relaciones entre los GAT y las Municipalidades**, a **incrementar el grado de capacitación** de sus miembros sobre la aplicación de la metodología de desarrollo rural con enfoque territorial y a **mejorar los Planes estratégicos** de ambas organizaciones, a través de la definición de criterios de priorización de proyectos e indicadores de resultado/impacto para hacer el seguimiento y evaluación de los Planes.

Además, se ha **trasferido a los equipos territoriales del INDER las buenas prácticas** del proceso realizado en Talamanca-Valle de la Estrella, para que puedan usarla en la constitución de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural del Sur-Alto y Sur-Bajo.

Las **principales lecciones aprendidas** que se pueden extrapolar del trabajo de la ATG de PIDERAL en los territorios son las siguientes:

1. para que los resultados alcanzados en los territorios sean sostenibles, tanto desde el punto de vista técnico cuanto desde el financiero, no se puede prescindir de la existencia de un marco jurídico y de directrices políticas a nivel nacional que amparen los procesos que se ponen en marcha en los territorios.
2. para que el proceso de desarrollo rural en los territorios sea efectivo, la institución que se encargue de su coordinación e impulso tiene que adoptar una estructura organizativa con un enfoque por proyectos, en la que sean predominantes las relaciones horizontales entre los equipos de trabajo a nivel nacional y territorial.
3. para garantizar el funcionamiento efectivo de la OLDER y la ejecución del PEDER, hay que constituir – tanto a nivel central cuanto a nivel territorial – equipos



técnicos flexibles, bien capacitados sobre la correcta aplicación de la metodología y abiertos a la colaboración con los actores privados.

4. en los territorios que no cuentan con experiencias previas en procesos de desarrollo rural con enfoque territorial, es recomendable contar con un asesoramiento externo, no sólo para garantizar apoyo en la correcta aplicación de la metodología, sino también para marcar los ritmos de trabajo.
5. para lograr una efectiva participación de los organismos públicos en la OLDER, se necesita un trabajo previo de dinamización, promoción y planificación de todo el proceso a nivel central, para que haya coordinación entre las actuaciones de las distintas administraciones a nivel territorial
6. una vez constituida la OLDER, es fundamental garantizar en la medida de lo posible la disponibilidad de fondos para el funcionamiento de la organización y la financiación de sus proyectos más estratégicos, con el objetivo de mantener elevado el compromiso de la sociedad civil que – en la mayor parte de los casos – participa en el proceso sin recibir ninguna remuneración personal.
7. antes de la constitución formal de la OLDER es recomendable que los actores del territorio trabajen juntos en las Mesas temáticas. Esto puede favorecer el conocimiento mutuo y la identificación de nuevos líderes que nacen en el marco del proceso y no son expresión de alianzas y relaciones ya pre-constituidas.
8. en territorios que están empezando un proceso de desarrollo rural, es importante presentar experiencias previas del mismo país o de realidades semejantes, con el objetivo de presentar y transferir al equipo técnico y a los actores del territorio buenas prácticas que puedan servir como referencia a lo largo del proceso. A este respecto, sería recomendable sistematizar la experiencia de Talamanca-Valle de la Estrella para que sirva de guía para los otros territorios rurales que se están constituyendo en Costa Rica



Foto 8. Banner de PIDERAL utilizado durante una de las actividades de sensibilización