

Articulación institucional para promover el desarrollo rural en Costa Rica

Institutional Articulation to Promote Rural Development in Costa Rica

Ronald Rivera Alfaro

Universidad Nacional

Costa Rica



0000-0001-9179-3517

ronald.rivera.alfaro@una.cr

Fecha de enviado: 12/12/2019

Fecha de aprobado: 09/03/2020

RESUMEN: Este artículo analiza la situación de trabajo de las familias productoras en los territorios rurales de Costa Rica a partir de la coordinación y apoyo de las instituciones del Estado para mejorar las condiciones laborales. La metodología propuesta utiliza los microdatos de la Encuesta Nacional de Microempresas de los hogares (ENAMEH) seleccionando las variables sobre sus condiciones sociodemográficas, tipo de actividad y sector productivo, para evaluar las solicitudes y tipo de apoyo, así como las estrategias de valor impulsadas por para la formulación de proyectos productivos y el impulso a la formalización y seguridad del trabajo.

PALABRAS CLAVE: hogares productores, articulación institucional, desarrollo rural, trabajo, comunidades.

ABSTRACT: This article analyzes the work situation of producing families in the rural territories of Costa Rica based on the coordination and support of State Institutions to improve working conditions. The proposed methodology uses the microdata of the National Survey of Household Microenterprises (ENAMEH) by selecting the variables on their sociodemographic conditions, type of activity and productive sector, to evaluate the requests and type of support, as well as the value strategies promoted by for the formulation of productive projects and the impulse to the formalization and safety of the work.

KEYWORDS: producer households, institutional articulation, rural development, work, communities.

La reorganización social se fundamenta, principalmente, en la capacidad de sobrevivencia y reivindicación de los grupos organizados, de ahí que la miseria y la organización comunitaria permanezcan como revulsivos en el asentamiento de exigencias de las condiciones necesarias para vivir. En esta lógica pragmática, el trabajo es, por matriz estructural de funcionamiento del Estado y de los mercados, una categoría central para el desarrollo de toda sociedad, fundamentalmente con el supuesto funcional de la política liberal de impulsar los potenciales trabajadores para ofrecer su capacidad de trabajo como una mercancía en el mercado.

De esta manera, la articulación que debe construirse entre las demandas ciudadanas -comunitarias- junto con las instituciones públicas o gubernamentales para coadyuvar a reconvertir la fuerza de trabajo en fuerza asalariada activa, tal y como apuntalaba Claus Offe (1990) sobre la política social, es necesario brindar el asesoramiento correcto y necesario para que el sector que se encuentra en la informalidad, producto de la desigualdad estructural de la dinamización de la economía, se restablezcan como unidades productivas que les permita una mejor organización.

En este trabajo, se analiza los hogares productores de Costa Rica -basados en la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (ENAMEH)-, sus condiciones sociodemográficas, tipo de actividad y sector productivo, para evaluar la coordinación, tipo de apoyo y estrategia de valor impulsada en correlación con las políticas y leyes fundacionales de instituciones centrales para la formulación e impulso del desarrollo rural en Costa Rica.

La ENAMEH proporciona una caracterización de las actividades económicas realizadas por los hogares, con el fin de orientar la implementación de políticas públicas efectivas para el desarrollo y modernización de las microempresas, además de su contribución al análisis de la situación social de los hogares en donde se originan.

En este sentido, la ENAMEH se dirige a los miembros de los hogares que son empleadores o trabajadores por cuenta propia (independientes), estén o no inscritos en alguna instancia pública como productores de bienes o servicios, con poca o nula formalidad en la contabilidad completa de sus operaciones corrientes y de capital (activos) como empresa, separadas de las actividades con el consumo del hogar. El objetivo es identificar y caracterizar a esta población, que se asocia generalmente con el sector informal de la economía y que, para efectos de este informe, se va a denominar a la unidad económica como microempresa de los hogares, o bien hogares productores.

Dada esta delimitación de la población de estudio, es evidente que se trata de un sector dinámico y heterogéneo con características como el tamaño según el número de empleados, los sectores de actividad, las formas de producción, los volúmenes de ventas, el acervo de activos, entre otros aspectos. Esto ocasiona que también se enfrenten a distintas necesidades. Al mismo tiempo, existen contrastes entre las personas que desarrollan estas actividades (independientes), ya sea en las razones para ser cuenta propia o empleadores, en su nivel de escolaridad, en el acceso y uso a las tecnologías de información, o bien diferencias por edad y sexo.

Población de estudio

La población objetivo de la ENAMEH son las microempresas de los hogares, o actividades

productivas de bienes o servicios dirigidas al mercado. Estas son desarrolladas por las personas que trabajan en forma independiente, ya sean empleadoras o trabajadoras por cuenta propia, según la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE). Estas personas (a las que llamamos independientes o autónomos) pueden trabajar solas o asociadas con otros miembros dentro o fuera del hogar, los cuales, según su condición jurídica, registro contable o forma de percepción de ingreso no pueden ser considerados como empresas formalmente constituidas.

Una característica que distingue a estas microempresas de los hogares es que sus activos fijos y los otros activos utilizados pertenecen a sus propietarios y no a la empresa como tal. Esto a su vez implica que no llevan una contabilidad completa que permita identificar y diferenciar los flujos de ingresos y de capital entre la empresa y la persona dueña. Estas condiciones describen lo que se denomina en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) como empresas no constituidas en sociedad, cuya producción se incluye en el sector institucional de los hogares. Al mismo tiempo y consistente con el SCN, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) delimita como «sector informal» al subconjunto de las empresas no constituidas en sociedad de los hogares. En consecuencia, esta población de estudio suele denominarse de esta forma, aunque tiene sus variantes operativas según las circunstancias de los países o regiones donde se investigue.

De forma específica, para la ENAMEH, las microempresas de los hogares son aquellos establecimientos, negocios, fincas o actividades económicas ejercidas por trabajadores por cuenta propia o empleadores, en forma permanente o por tiempo indefinido, y que

cumplen con alguna de las siguientes características:

1. No estar inscritos en el Registro Nacional como empresa o razón social con cédula jurídica.
2. No poseer registros contables formales para cuantificar todos los ingresos y gastos de la actividad.
3. No tener asignado un salario fijo para la persona dueña de la actividad por el trabajo que realiza en el negocio.

Dada esta delimitación, los trabajadores independientes aquí estudiados pueden realizar casi cualquier actividad productiva, desde ventas ambulantes hasta servicios profesionales, producción agrícola u otros tipos de actividades que requieren de ciertas habilidades o especialización; pueden operar sin tener una ubicación fija, o en casas, fincas, locales independientes, entre otros. Además, las actividades económicas pueden ser operadas por una sola persona, con la ayuda de familiares no remunerados, pueden tener trabajadores remunerados contratados en forma ocasional o permanente o bien podrían trabajar asociados con otras personas.

Muestra de hogares

La ENAMEH toma como encuesta base la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) cuyo diseño muestral y representatividad cumple con las condiciones básicas para obtener el marco muestral de las microempresas de los hogares.

En la ENAMEH se incluyen una serie de preguntas «filtro» que permiten identificar los posibles hogares donde se desarrollan estas actividades económicas. Se trata de hogares que poseen miembros «trabajadores independientes» ya sea en el empleo principal o

secundario, con las características específicas señaladas en la delimitación de la población objetivo.

A partir de esta información se origina el marco de muestra de los hogares con microempresas que alcanza a ser de 1 120 unidades de estudio, derivado del registro de todas las viviendas y sus hogares seleccionadas en la ENAHO, que suman las 361 404 unidades productivas (tabla 1), y que posteriormente, en la ENAMEH se vuelve a consultar por la existencia de nuevas actividades económicas desarrolladas

de forma independiente por los residentes del hogar.

Para el presente estudio, se toma como referencia la muestra de hogares con microempresas correspondiente a la zona rural. Esto significa un total de 103 364 (28,6 %) de unidades económicas, se abordan los resultados desde la lógica del desarrollo rural y comunitario ya que se considera la relación entre generación de redes asociativas, distribución del capital y engranaje con la política pública.

Tabla 1. Cantidad de familias productoras

Zona	Cantidad	Porcentaje
Urbana	258040	71,4
Rural	103364	28,6
Total	361404	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2018.

Iniciativa de base comunitaria

Toda vinculación institucional entre Estado y sector productivo -formal e informal- esta subsumido al entretejido social y comunitario donde se asienta la iniciativa o posibilidad de trabajo. Por tanto, el factor -esencial- que interpela al buen desempeño de las organizaciones de base comunitaria es la coordinación para la toma de decisiones, y los métodos -de planificación- que auguran una coordinación entre los actores institucionales involucrados -entidades ministeriales, comités locales, gobierno local, empresa privada- y una uniformidad de acciones que estructuran un plan de acción estratégica para la consecución de objetivos y metas.

Este primer nivel de coordinación y articulación institucional tiene la finalidad de establecer controles mediante el diseño de «proyectos comunales» para impulsar mejoras legítimas y legales según la Ley 3856, «Sobre el desarrollo de la comunidad». Asimismo, se asocia y regula las iniciativas de base comunitaria, bajo el auspicio y fiscalización de la Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario (DINADECO), con la tarea de fungir como orientador básico de la organización de las comunidades, para vincular los planes comunales con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Lo anterior filtra, en un primer momento, la participación organizada de las comunidades y los programas de desarrollo local, estableciendo

un principio de cercanía y homologación entre las propuestas de los planes con las políticas y los planes de índole nacional. Esta relación es concomitante, y se nutre con los niveles medios de gestión pública, en especial medida con los planes territoriales y de desarrollo regional.

De manera que, en un segundo nivel de gestión, el ámbito local se organiza partiendo de la premisa de una comunidad organizada y vinculada, recursivamente, con el Poder Ejecutivo, mediante la tutela y la labor de DINADECO para ajustar los requisitos técnicos, de viabilidad necesarios y requeridos. Es decir, se construye un proceso de gestión local «que explica la transición de la periferia a la centralidad» (Lirios y Fiallo, 2019, p.61).

De esta forma, se comprende el vuelco o cambio conceptual del principio de comunidad, entendido como la obligación política horizontal y solidaria de sus miembros, hacia una legitimidad política y jurídica de las instituciones centralizadas de los Estados modernos, los cuales edifican en el segundo periodo del capitalismo moderno reglas y funciones que justifican la injerencia en el gobierno local, el mercado y la comunidad.

Esta lógica es criticada desde el pensamiento latinoamericano crítico, especialmente por la ética del desarrollo elaborada por Dussel, en la cual se establece como principio regente de todo buen desarrollo la pregunta «¿A quiénes hemos dejado por fuera o excluidos de la comunidad?» (Dussel, 1998, citado en Sánchez, 2000, p. 99), y a partir de ahí,

tener conciencia para reconocer a cada participante, «Otro» distinto a todo el resto. En este reconocimiento del «Otro como otro» es el momento ético originario por dársele el lugar que le corresponde al «Otro», no con una participación de igualdad, sino como un Otro libre, un Otro como otro, un Otro como sujeto de nuevo derecho.

Es decir, sin dejar ser lo que es, o hacerse un igual a los de la comunidad de comunicación, manteniendo su originalidad como sujeto. (Sánchez, 2000, p.99)

Desde el punto de vista histórico, la expansión de las ciudades comerciales modernas y el cambio del centro comercial mundial del sureste asiático al centro de Europa en el siglo XV, da inicio de un proceso de concentración a acaparamiento de la industria y el capital -capitalismo liberal- y con ello, a una ola expansiva mercantil que subsumió la ideología mundial a partir del monopolio de la fuerza productiva industrial sobre las regulaciones estatales. En este desenvolvimiento de la racionalidad moderna instrumental, y la aparición de nuevas ciudades industriales, hicieron que el concepto de comunidad se mantuviera abierto, inacabado y confuso con respecto a los conceptos de Estado y mercado, erradicando la conciencia política local y con ello la ética dialógica que hacía referencia Dussel.

Sobre las tendencias del desarrollo comunitario

A pesar de lo anterior, en el plano formal, el desarrollo comunitario a pesar de ser una estrategia de base colonial que justificaba el acaparamiento y población de tierras (Gómez, 2008, p. 519), logra redefinir su funcionalidad burocrática mediante organizaciones locales, y empieza a regir bajo la lógica del control y la administración de los recursos, con la consigna de elaborar diagnósticos, diseñar planes, y ejecutar evaluaciones de programas y proyectos (d Galindo, 2017, p. 60). Entre los principios que construyen el desarrollo comunitario en su primera etapa conceptual, aún sin desprender el referente colonialista, se encuentran: la

participación ciudadana, la intervención social y el progreso económico.

En este desarrollo conceptual de legitimidad política de las estrategias del desarrollo comunitario, se produce la institucionalización del desarrollo comunitario como método de intervención hacia los países «en vías» de desarrollo, como marco que permite elaborar y poner en práctica procesos, estrategias, planes destinados a crear condiciones de progreso económico y social.

La idea de progreso y avance hacia el desarrollo económico subsumió la noción de articulación comunitaria como estrategia política de intervención, para asociar esfuerzos locales y acelerar la economía. No obstante, en América Latina el concepto se implementa en los territorios rurales, y su método de intervención se enfocó en transformar las economías agropecuarias mediante el cooperativismo, incentivando la construcción de carreteras, viviendas, entre otras obras sociales, para coordinar con los gobiernos locales la centralización de recursos y la canalización de la ayuda a través de mecanismos de control, tal y como lo analizaba Sergio Boisier (2004), cuando destacaba que el desarrollo territorial y la descentralización se trataba, más que todo, «de una modificación en el patrón de distribución del poder que se sostenían en regímenes unitarios con descentralización administrativa» (Boisier, 2004, p.29).

En este sentido, lo comunitario en zonas territoriales rurales tienden a desarrollarse en marcos contradictorios, de proyectos inacabados, debido a la fractura social y desigualdad económica en la que viven. Sin embargo, la comunidad y lo comunitario como fuerzas sociales vivas que se resisten al «utopismo automático de la ciencia» (Santos, 2000, p. 83) y con ello a un enfrentamiento

constante de marginación según el pragmatismo instrumental de la modernidad y su estrategia comercial de competitividad.

Sectores sociales y actividades productivas

En el caso particular de Costa Rica, las dinámicas productivas y de generación de empleos en los territorios rurales está incentivada y promovida desde la institucionalidad gubernamental por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Sin embargo, en el entramado de creación de oportunidades y estrategias de desarrollo para el impulso del desarrollo laboral, emprendedor y empresarial, actúan otras instituciones gubernamentales que intervienen directamente con la oferta, por ejemplo, en el área educativa y de formación se encuentran el Instituto de Nacional de Aprendizaje y la Universidades públicas; por el lado de la demanda, como articuladores de estrategias productivas están: las Municipalidades, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), INDER, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

Estas institucionales deben converger su acción desde el enfoque social, es decir, a partir del amortiguamiento de la desigualdad social, a través de acciones afirmativas que acompañan y compensan el desequilibrio y marginalización de sectores sociales afectados por las violencias estructurales producidas por los modelos centralistas, como la pobreza, el acceso a educación de calidad, entre otras.

Así, enfocamos el estudio utilizando la ENAMEH, y con ello la visibilización de los sesgos en la atención y efectividad de la acción de las instituciones públicas encargadas de promover el desarrollo en los territorios rurales, además de vincular, desde un enfoque básico,

capital-trabajo, el trabajo informal con el apoyo y capacidades instaladas en los territorios rurales.

De esta forma, según las características sociodemográficas de las regiones rurales de Costa Rica, existen 103 364 familias productoras de las cuales el 23 % se ubican en la parte sur del país (Región Pacífico Central y Región Brunca), y el 33 % en la Región Central, lo que demuestra una concentración mayor de la informalidad y creación de nuevas oportunidades

en el centro del país, a pesar de la necesidad de dinamizar las costas, principalmente la Pacífico Central y Brunca, las cuales tienen los niveles de desigualdad más altos con un 0,512 y 0,516, respectivamente, según el índice de Gini dado por el INEC para el 2018.

Tabla 2. Rural. Cantidad de hogares productores por región

Región	Cantidad	Porcentaje
Central	34548	33,42
Chorotega	12704	12,29
Pacífico Central	5633	5,45
Brunca	18201	17,61
Huetar Caribe	12342	11,94
Huetar Norte	19936	19,29
<i>Total</i>	103364	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2018.

Una característica sobresaliente, es la relación entre fuerza de trabajo y niveles educativos, ya que da la posibilidad de inicio, de establecer y desarrollar una actividad productiva con algún grado de innovación, o al menos rentable a largo plazo, ya que se tiene mayores herramientas conceptuales para el acceso al crédito, establecer alianza con otras familias, comunidades o empresas.

Como se muestra en las tablas 3 y 4, sobre el rango de edades, el grueso de la población se ubica entre los 35 hasta los 65 años, es decir, personas adultas que deberían estar graduadas o al menos egresadas de la educación superior, no obstante, el nivel promedio de educación es de más del 67 % con un nivel educativo bajo, con primaria completa, y solamente un 10 % con secundaria completa.

Tabla 3. Rural. Grupos de edades de las jefaturas de las familias productoras

Rangos de edad	Cantidad	Porcentaje
Menores de 25 años	3636	3,52
De 25 a 34 años	15209	14,71
De 35 a 44 años	18990	18,37
De 45 a 54 años	26860	25,99

De 55 a 64 años	25467	24,64
De 65 años o más	13202	12,77
<i>Total</i>	103364	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2018.

Consecuentemente, las formas de trabajo rentables tienden a vincularse a la subordinación, donde la disminución del desempleo es el objetivo principal, especialmente a través de la empresa privada y la atracción de inversión extranjera directa, cuyos objetivos, claros y precisos, no necesariamente compaginan con las habilidades desarrolladas en las regiones y comunidades que más necesitan empleo.

De esta forma, la descompensación social se manifiesta mediante la desmotivación, la cual se gesta desde las carencias educativas y mala formación recibida evidenciadas por el último Informe PISA, donde Costa Rica está por debajo de la media ponderada de la OCDE en los tres criterios que se evalúan: ciencias, matemáticas y escritura; agravando la situación interna y evidenciando la brecha que existe entre la educación recibida por la niñez y juventud en las regiones urbanas con respecto a las regiones

rurales, y la disyuntiva entre la calidad y el tiempo dedicado al estudio de centros públicos con respecto a centros privados, sumado a la infraestructura, equipamiento y horario de clases.

Lo anterior da como contexto un perfil de la oferta limitado, donde se diversifican los sistemas de producción pero se no acoplan a las necesidades y posibilidades de las comunidades, reduciéndose los espacios de trabajo, es decir, se legisla con base en la oportunidad presentada y no en la creación de oportunidad, y esto en un país cada año más desigual subvierte el sentido real del trabajo, y lo convierte en un agente más de desigualdad, ya que la oferta laboral se compone de alrededor del 50 % de informalidad, un 80,0 % de la población ocupada está en pobreza por ingresos, es decir, no se cumple el salario mínimo vital, y del 12 % de desempleo actual, la cifra aumenta a más del 23 % en hogares pobres.

Tabla 4. Rural. Cantidad de personas según nivel educativo

Nivel educativo	Cantidad	Porcentaje
Sin nivel educativo y primaria incompleta	25854	25,01
Primaria completa	45581	44,1
Secundaria incompleta	14787	14,31
Secundaria completa	10723	10,37
Educación superior	6419	6,21
<i>Total</i>	103364	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2018.

Apoyo y posibilidades de trabajo

En general, el impulso para el desarrollo en los territorios rurales ha estado dirigido, en su gran mayoría, al desarrollo de puestos de trabajo acordes a las posibilidades productivas de las regiones, en un ejercicio por impulsar las economías locales mediante la asociatividad y creación de valor agregado, a pesar de acarrear con las limitaciones que impiden impulsar el desarrollo propuesto desde la institucionalidad en las comunidades.

A pesar de esto, desde el 2012, mediante la ley 9036, se revitaliza al INDER para promocionar y desarrollar mediante «el apoyo económico a la diversificación y la generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos» (Artículo 5, inciso a) el desarrollo rural de Costa Rica, en concordancia con la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), promovida por el Consejo Agropecuario Centroamericano, y cuyo objetivo es fortalecer la ejecución de políticas públicas intersectoriales a largo plazo, y los procesos de Desarrollo Rural Territorial.

Por su parte, el Estado costarricense inicia la ruta a seguir durante los próximos veinte años, con la formulación de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030, en la cual se inserta el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022, como un plan práctico enfocado a la acción gubernamental.

Uno de los ejes preponderantes del plan es la generación de productos con valor agregado mediante el incentivo del emprendedurismo y así, el encadenamiento productivo como efecto consustancial de esta lógica productiva para promover desarrollo rural territorial, donde el foco de atención es la promoción de productos para el mercado internacional, lo cual supone una especialización en algún sistema de producción - productos agroalimentarios, maderas, textiles-, y el uso de las tecnologías para la distinción del trabajo, como instrumentos básicos para impulsar y aumentar las transformaciones productivas.

Pero la proyección de la política es discordante con la realidad social por las características sociodemográficas expuestas anteriormente, y por el consecuente desarrollo de sectores productivos acordes a las capacidades de las personas que no están empleadas y necesitan de la generación de un ingreso. En su mayoría, cerca de 37 mil familias se dedican a las labores agropecuarias, 18 mil familias al comercio, y tan solo unas 2 mil familias, menos de 1 %, al alojamiento y servicio de comidas, lo cual supone un asentamiento claro en labores de poca renta sino se tiene una propuesta de valor agregado que se valide con un sello o marca que certifique la calidad, y con ello un mejor posicionamiento en el mercado, a un mejor precio, aunado a la disrupción entre posibles nichos de desarrollo que se asocien con el turismo y permitan abrir las posibilidades de desarrollo como lo vendría hacer el legado gastronómico, el alojamiento en simbiosis con el medio ambiente, que permitan articular esfuerzos y promover de mejor manera la intervención del Estado.

Tabla 5. Rural. Sectores productivos desarrollados

Actividad productiva	Cantidad	Porcentaje
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	37769	36,54
Industrias manufactureras y explotación de minas	19961	19,31
Construcción, electricidad, gas y agua	4522	4,37
Comercio	18125	17,54
Transporte y almacenamiento	5707	5,52
Alojamiento y servicio de comidas	2194	2,12
Servicios técnico-profesionales y otros servicios a personas	5048	4,88
Otras actividades de servicios	10038	9,71
<i>Total</i>	103364	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2018.

En este sentido, la articulación política mediante acciones intersectoriales en los planes de desarrollo rural territorial tiene como finalidad, concatenar los medios de producción tradicionales -producción agropecuaria-, con otras actividades productivas pos agrícolas, fruto de la flexibilización laboral, los salarios promedios en las fincas y la incursión de capital extranjero, el área temática que promueve el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDR) es netamente empresarial, donde los emprendimientos y los encadenamientos productivos son las estrategias de impulso para la economía rural territorial, limitando otras posibilidades no empresariales, con menor capital.

De esta manera, bajo el principio operativo de la «diferencialidad», cada territorio rural define las estrategias, los proyectos y programas a desarrollar, y, por tanto, la asignación general de recursos y los períodos de intervención que se

deben desarrollar en un modelo de gestión que regula y direcciona los programas y proyectos de escala local, en relación con los ejes y líneas de los planes de desarrollo local y nacional.

Asimismo, el abordaje de la PEDRT 2015-2030 y PNDRT 2017-2022 se enmarcan en los principios y enfoques planteados en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, y en la Ley 9036, como instrumentos de planificación para la asignación de recursos disponibles y la inversión pública intersectorial la selección de espacios de planificación de acuerdo con las prioridades detectadas.

Sobre el modelo de gestión

Los proyectos consensuados con los diferentes actores sociales, organizados por intereses comunes o demandas similares, se subsumen en la lógica operativa del desarrollo rural, bajo los principios de multidimensionalidad y multisectorialidad, es decir, desde esquema de

pensamiento y ejecución que van desde la promoción de trabajo digno, el empleo, la oportunidad de generar actividades productivas rentables, hasta la protección de derechos fundamentales como la salud, la educación, el ocio, la protección ambiental, entre otros.

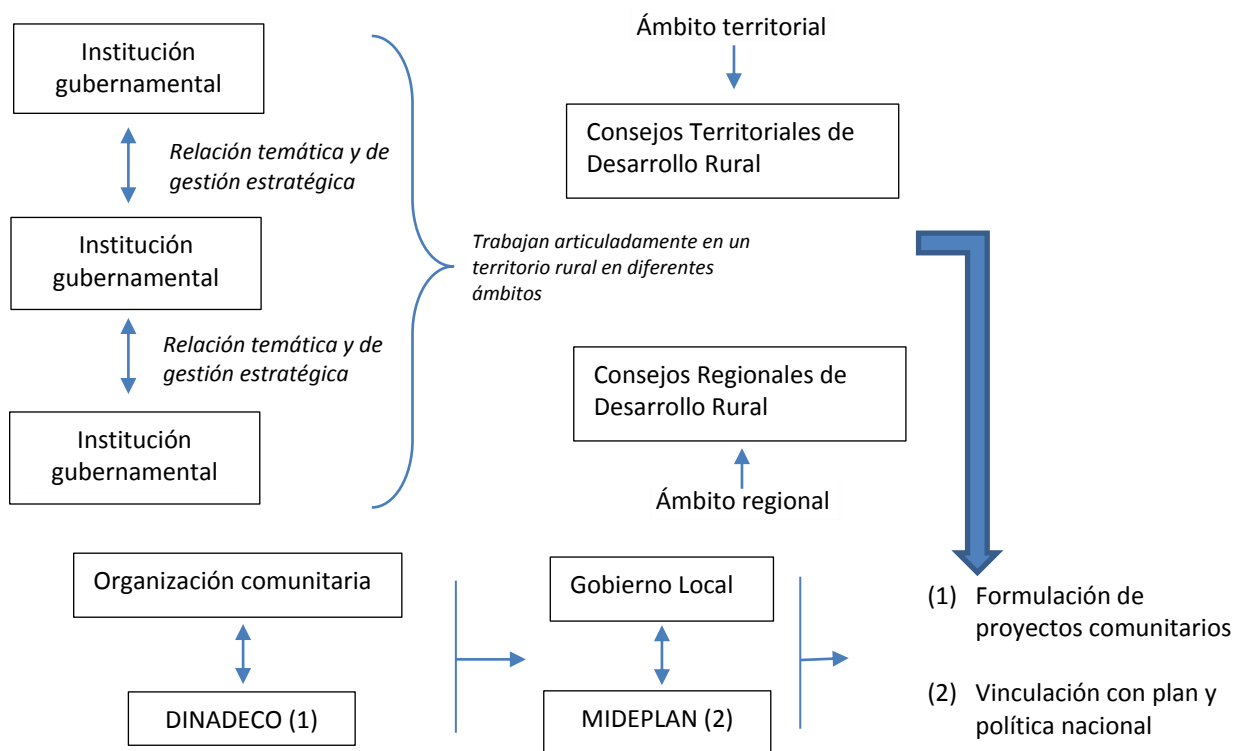
La multidimensionalidad del modelo de gestión que se construye y articula para ubicar y estratificar las diferentes realidades sociodemográficas del territorio, e impulsar en el sentido amplio, una cogestión local entre la institucionalidad democrática y la participación comunitaria.

Según el PNDR, la multidimensionalidad del desarrollo rural, de referencia conceptual, concatenada con la nueva ruralidad, establece que «el desarrollo integral de los territorios requiere considerar cinco dimensiones: económica, social, político-institucional, cultural y ambiental» (INDER, 2017, p.32). Así, la oferta institucional debe viabilizar en el corto y mediano plazo acciones de alta prioridad en estos cinco

ejes, tomando como referencia los indicadores territoriales.

La relación de cercanía institucional está reglamentada por la articulación entre la demanda priorizada y diferenciada por territorio que se supedita al modelo de gestión del PNDR, de manera que el grado de intermediación con las comunidades se da mediante la oferta sectorial institucional y de los gobiernos locales, quienes deben asumir el rol de diseñar en conjunto con la comunidad organizada, los planes y programas comunales, con el fin de vincularlo con el plan de desarrollo local, y con ello asegurarse que sus ciclos programáticos y presupuestarios estén contemplados en los periodos de gestión municipal, en los diferentes ámbitos de planificación espacial: nacional, regional, territorial y cantonal.

La siguiente figura permite mostrar los niveles de gestión del desarrollo rural en Costa Rica.

Figura 1. Modelo de gestión institucional para territorios rurales

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, al Estado le corresponde el rol de facilitador de los procesos de organización de los actores sociales de los territorios rurales, ahí se formulan los planes y proyectos comunitarios basados en las necesidades reales e iniciativas de mejoramiento de las condiciones locales, por lo que la articulación con DINADECO, en primera instancia, y luego el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), filtran y amoldan las propuestas técnica y estratégicamente para vincular las necesidades de las comunidades con los ejes programáticos de los Planes y Políticas de Desarrollo Nacional.

Relación con el desarrollo local

La acción conjunta entre el gobierno local y la participación ciudadana es necesaria para el

éxito de los programas y proyectos de desarrollo comunitario, ya que comparten elementos como la ubicación de la acción social demarcada por una localidad, la comprensión y aprendizaje del conocimiento local a partir de la experiencia específica y la costumbre, así como la cohesión social.

Por otra parte, es necesario comprender el alcance diferenciador de las propuestas para el desarrollo local, con propuestas específicas para el desarrollo comunitario y el desarrollo rural, donde tiende a existir confusión conceptual, pero que en *strictu sensu*, conllevan un valor distinto en términos de sujetos y sociedad, donde el objetivo y alcance de la propuesta de desarrollo comunitario establece como condición, el establecimiento de problemas comunes de

conglomerados con interés similares a partir de posibilidades de desarrollo determinadas por el contexto.

De esta manera, las iniciativas locales son una oportunidad para canalizar la ayuda de organizaciones no gubernamentales y del voluntariado, así como las propuestas de desarrollo comunitario que integran a los sujetos en comunidades diferenciadas redimensionando su rol de marginales o marginadas a grupos potenciales de desarrollo.

Transferencia de posibilidades

En el 2010, el Gobierno de la República aprobó la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley 8801, con la intención de contextualizar y adecuar la inversión presupuestaria local en concordancia con los planes de desarrollo local, y con ello, la direccionalidad concreta a las demandas ciudadanas según los grados de prioridad establecidos desde los gobiernos locales, con este se aseguraban tres factores, el primero, el reposicionamiento de los gobiernos locales como los principales gestores de desarrollo; segundo, la eficiencia en el gasto público, de inversión para obra y servicio público; y tercero, el incentivo para resurgir una ciudadanía activa capaz de negociar y coadyuvar a la gobernanza local mediante la coordinación interinstitucional con la gestión local.

Pero de este esfuerzo aún no se ha logrado evidenciar un impulso a las economías locales, el aprovechamiento de la diferenciación territorial con respecto al uso del suelo, la extensión geográfica y propiedad comunitaria, y el valor diferenciado del producto o servicio en clave de encadenamiento productivo que se pueden desarrollar en las distintas regiones.

Pero para esto es necesario articular la productividad con la cohesión social, como estrategia armónica entre la posibilidad y la destreza para llevarla a cabo. Al menos en las tablas 6 y 6.1, se evidencia la escasa solicitud de apoyo de las familias productoras a las diferentes instituciones que tienen la capacidad y obligación de intervenir para la promoción del desarrollo en los diferentes territorios rurales. Esto erige un contexto de alta informalidad y poca cohesión comunitaria, además de desaprovechar la inversión del Estado en el funcionamiento de la institucionalidad encargada de brincar acompañamiento.

Aunque no se pueden determinar las causas de la baja solicitud de apoyo, ya que los datos únicamente determinan quienes solicitan y quienes no, si es posible vincular la poca solicitud con el tipo de actividad productiva, y con ello establecer los parámetros de ganancia y rentabilidad de los negocios familiares, así como la regulación de estas.

Tabla 6. Rural. Solicitudes de apoyo a instituciones

	Instituciones				
Solicitud de apoyo	TOTAL	INA	MEIC	IMAS	Procomer/Comex
	Porcentaje (%)				
Si	12,2	0,9	0	3,1	0,0
No	87,8	99,1	100,0	96,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2018.

Tabla 6.1 Rural. ENAMEH 2018. Solicitudes de apoyo a instituciones

	Instituciones							
Solicitud de apoyo	MAG/Sena sa	Municipalidad	Icafé	Universidades	Banco público	Banco o financiera privada	cooperativas o asociaciones solidarias	Cámaras o colegios profesionales
	Porcentaje (%)							
Si	1,3	0,5	0	0,5	3,3	1,1	1,9	0
No	98,7	99,5	100,0	99,5	96,7	98,9	98,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2018.

De esta manera, si seleccionamos las 20 principales actividades productivas en los territorios rurales es posible detectar una tendencia al trabajo agrícola y pecuario, manteniendo el acervo histórico de aprovechamiento de las condiciones climáticas y de uso del suelo, a pesar de la baja renta de los precios de las materias primas, y la desventajosa intermediación entre productores y vendedores.

Por esto, es importante mostrar la necesidad de una direccionalidad política para la asignación de recursos y aprovechamiento comunitario para las comunidades en los territorios rurales, ya que el 62 % de las familias productoras se desenvuelven en los sectores agropecuarios y de servicios y requiere de al menos, inyección de capital y desarrollo de propuestas de valor para que se reduzca el grado de mortalidad del proyecto y la actividad.

Tabla 7. Rural. Principales actividades productivas desarrollados

Tipo de actividad o servicio	Cantidad	Porcentaje
Cultivo de café	6295	6,09
Cultivo de plátano	3673	3,55
Café, cultivo	3196	3,09
Servicios de chambas	3134	3,03
Taller de costura	3027	2,93
Elaboración de queso	2367	2,29
Servicios de taxi	2111	2,04
Ventas por catálogo	219	1,95
Servicio de jardinería a diferentes casas	1992	1,93
Pulpería	1771	1,71
Elaboración de comidas y platos preparados	1508	1,46
Abarrotes, venta al por menor	1450	1,4
Producción de leche cruda de vaca	1379	1,33
Cultivo de frijol	1378	1,33
Cría de pollos	1246	1,21
Soldaduras de metales	1181	1,14
Taller mecánico	1110	1,07
Ganado bovino vacuno, cría, desarrollo y engorde	1037	1
Cría de ganado bovino (vacuno) para carne	965	0,93
Cría de ganado	953	0,92

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2018.

El grado de formalidad del negocio determina, según el modelo de gestión en territorios rurales, la asignación de recursos y posibilidades de crédito ya que se suman factores como rentabilidad de la actividad y formalización de los procesos productivos, principalmente la seguridad jurídica y social de las personas adscritas, contratadas y dueñas de la actividad. Por ejemplo, la inscripción de negocios en

Tributación Directa del Ministerio de Hacienda y en la Municipalidad es del 25 % y 15 %, respectivamente, lo que apunta a una elevada informalidad del trabajo.

Asimismo, la declaración de trabajos por cuenta propia supera el 68 % y de trabajado independiente por cuenta propia con ayudante en un 26 % de familias productoras, de lo que se desprende la incertidumbre por un salario o

ingreso estable, sumado a la no cotización de la seguridad social en más del 37 %.

A modo de conclusión

La desorganización y falta de engranaje entre las instituciones del Estado y las familias productoras, con negocio formal e informal, hace que el modelo de gestión de proyectos y programas para la asignación de recursos en los territorios rurales deba ser ajustado a la realidad productiva y social inmediata, así como a la obligatoriedad, legal (norma) y política (denuncia ciudadana), por la correcta gestión y respeto de los derechos laborales de las persona que de alguna forma necesitan de un ingreso económico por trabajo para su sobrevivencia.

La transferencia de recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales no ha tenido mayores réditos, por lo que se debe apoyar la gestión local comunitaria en clave de aprovechamiento de sus condiciones estructurales e históricas, ya que se demuestra que la producción agropecuaria tiene aún, rédito como actividad productiva provechosa.

Ante este contexto, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica deberá asumir como autoridad responsable del Poder Ejecutivo ante las municipalidades, la coordinación y la concertación de los procesos de transferencia de recursos y competencias a los órganos y concejos municipales de distrito, y el INDER, deberá asumir el acompañamiento técnico del diseño de la actividad productiva y su formalización, en procura de permitir la ejecución de la actividad y la coordinación con las demás instituciones para el fortalecimiento de capacidades de las familias según sus necesidades.

Este proceso debe ser finito para determinar, concretamente, los nichos de desarrollo que deberán promover y acompañar los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), los cuales según el artículo 18 de la Ley 8801, emitirán un criterio acerca de las mejoras tangibles en la coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, junto al análisis de resultados de las estrategias productivas por parte del INDER para validar y dar continuidad al diseño, ejecución y fiscalización de toda actividad productiva local.

Los anterior descentraliza la gestión institucional, y dará la posibilidad de asumir el fracaso de la división social del trabajo, tal y como el capitalismo actualmente lo entiende, manteniendo una diferencia territorial en relación con la plusvalía y excedentes y no en relación con los niveles de articulación y posibilidad para el trabajo requeridos.

Referencias:

- Asamblea Legislativa (1967). Ley 3859. Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=55449&nValor3=60759&strTipM=TC. Consultado el 5 de agosto de 2019.
- Asamblea Legislativa (2019). Ley 9635. FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. San José: La Gaceta. ALCANCE N° 202. https://www.hacienda.go.cr/docs/5c07dd2965e11_ALCA202_04_12_2018.pdf. Consultado el 5 de agosto de 2019.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure* (Santiago), 30(90), 27-40.
- de Galindo, L. M. C., & de LLergo Villagómez, A. T. L. (2017). Desarrollo comunitario y calidad de

- vida. *Revista Panamericana de Pedagogía. Saberes y quehaceres del pedagogo*, (4).
- Gómez Hernández, E. (2008). Geopolítica del desarrollo comunitario: reflexiones para trabajo social. *Ra Ximhai*, 4 (3), 519-542.
- INDER (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022*. San José, C.R: Instituto de Desarrollo Rural.
- INEC (2018). *Encuesta Nacional de Microempresas familiares (ENAMEH)*. San José, C.R.: INEC
- Lirios, C. G., & Fiallo, J. M. G. (2019). Estructura factorial exploratoria de las expectativas de desarrollo local. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 13(2).
- Offe, C. (1990). La política social y la teoría del Estado (1976). En *Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Editorial Alianza.
- Sánchez, J. A. M. (2020). La "ética dialógica" latinoamericana: aportes de Enrique Dussel y Raúl Fornet Betancourt. *Aporía. Revista Internacional de Investigaciones Filosóficas*, (18), 92-106.
- Santos, B. (2000). *Crítica de la razón indolente*. Sao Paulo: Editorial Desclée de Brouwer S.A.

Conflictos de intereses

El autor declara que no existen conflictos de intereses.