

# ARTÍCULO

Los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural actores clave de la gobernanza territorial

# LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL ACTORES CLAVE DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Investigador: Harys Regidor-Barboza<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-3664-5594

Instituto Centroamericano De Administración Pública

San José, Costa Rica

[harys.regidor@icap.ac.cr](mailto:harys.regidor@icap.ac.cr)

## RESUMEN

El presente artículo procura en una primera aproximación de carácter teórica, establecer los alcances que en torno al desarrollo territorial los diversos modelos y enfoques han establecido conceptualmente las formas en que se desarrollan y evolucionan desde lo espacial hasta lo integral. Además del recorrido para situar teóricamente los alcances de este modelo en términos globales, se realiza una revisión a modo de marco referencial sobre la aproximación del concepto de gobernanza territorial, que se sitúa como un parámetro para identificar la forma en que los actores y sus interacciones forman parte de procesos reales de transformación de los entornos en que se devuelven.

Un segundo momento, está dedicado a pasar revisión a la figura de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), instancias que mediante la Ley 9036 fueron creados en Costa Rica bajo una perspectiva de gobernanza multinivel. Con una serie de alcances y limitaciones

que, vistos en retrospectiva, si bien resultan un importante avance en el impulso de un modelo de desarrollo basado en la territorialidad, eventualmente consideran una serie de desafíos que deben ser atendidos a la brevedad para lograr su sostenibilidad. Finalmente, se realizan una serie de reflexiones en torno al camino recorrido en materia de gobernanza territorial en Costa Rica, con la intención de abrir el debate y marcar las rutas de profundización investigativa que permita fortalecer un modelo que transformó la visión de cómo entender el desarrollo y el crecimiento desde los territorios.

## PALABRAS CLAVES

Teoría de Sistemas, Teorías de Desarrollo, Territorio, Desarrollo Territorial, Gobernanza Territorial

<sup>1</sup> Investigador. Costarricense. Politólogo. Cursando el Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del ICAP. Máster con honores en Diplomacia por la Universidad de Costa Rica. Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Ha sido consultor internacional para la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Con experiencia docente en la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica y el Instituto de Servicio Exterior de Costa Rica. Fue Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO, 2014-2018) y Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Rural (INDER, 2018-2021).

# ABSTRACT

This article seeks in a first approximation of a theoretical nature, to establish the scope that around territorial development the various models and approaches have conceptually established the ways in which they develop and evolve from the spatial to the integral. In addition to the journey to theoretically situate the scope of this model in global terms, a review is carried out as a referential framework on the approximation of the concept of territorial governance, which is positioned as a parameter to identify the way in which the actors and their interactions they really are part of real processes of transformation of the environments in which they are returned. A second moment is dedicated to reviewing the figure of the Rural Development

Territorial Councils (CTDR), instances that were created in Costa Rica through Law 9036 under a multilevel governance perspective, with a series of scopes and limitations that seen In retrospect, although they are an important advance in the promotion of a development model based on territoriality, eventually it incorporates a series of challenges that must be addressed as soon as possible to achieve its sustainability. Finally, a series of final reflections are made about the path taken in terms of territorial governance in Costa Rica, with the intention of opening the debate and marking the routes of research that allows strengthening a model that transformed the vision of how to understand the development and growth from the territories.

## KEY WORDS

Systems Theory, Development Theory, Territory, Territorial development, Territorial governance

**Recibido: 15 de setiembre de 2022**

**Aceptado: 30 de noviembre de 2022**

**DOI: 10.35485/rcap83\_1**

# INTRODUCCIÓN

La gobernanza territorial en Costa Rica, si bien resulta de un largo proceso de discusión política, técnica y jurídica que data de los años ochenta, ha tenido un nuevo impulso y reconfiguración a partir de la aprobación de la Ley 9036 que transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en el año 2012.

Dicha ley no solo es representativa en torno a la modificación del nombre de la institución, sino que, en su fondo, genera una gran transformación del enfoque de desarrollo que vira de lo agrario a lo territorial basado en lo rural. Bajo este escenario, la reconfiguración de los actores y las dinámicas territoriales cuentan con fundamentos políticos y jurídicos transformadores de los procesos económicos y sociales de los territorios.

Inmersos en un mundo globalizado, este proceso evolutivo del concepto de desarrollo muestra la necesidad de observar el entorno en una nueva dimensión en que las fronteras geográficas y económicas han llegado a ser cada vez menos palpables y por tanto, invitan de manera consciente a realizar profundas transformaciones hacia la construcción de un nuevo escenario desde lo local.

El desarrollo territorial y la gobernanza multinivel han tomado

forma para situarse en los últimos años como uno de los principales avances en materia de la agenda de políticas públicas impulsado por organismos internacionales y multilaterales, el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Costa Rica durante la primera década de este siglo es un claro ejemplo. El principal hallazgo sin duda revierte en la necesidad de entender al territorio y sus dinámicas como un proceso permanente de construcción social del entorno, donde la interacción entre los elementos que les conforman se establece como las variables en la lucha contra la desigualdad y el desarrollo económico.

Considerando estos elementos, el presente artículo procura en una primera aproximación de carácter teórica, establecer los alcances que en torno al desarrollo territorial los diversos modelos y enfoques han establecido conceptualmente las formas en que se desarrollan y evolucionan desde lo espacial hasta lo integral. Además del recorrido para situar teóricamente los alcances de este modelo en términos globales, se realiza una revisión a modo de marco referencial sobre la aproximación del concepto de gobernanza territorial, que se sitúa como un parámetro para identificar la forma en que los actores y sus interacciones realmente forman parte de procesos reales de transformación de los entornos en que se devuelven.

Un segundo momento, está dedicado a pasar revisión a la figura de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), instancias que mediante la Ley 9036 fueron creados en Costa Rica bajo una perspectiva de gobernanza multinivel, con una serie de alcances y limitaciones que vistos en retrospectiva, si bien resultan un importante avance en el impulso de un modelo de desarrollo basado en la territorialidad, eventualmente incorpora una serie de desafíos que deben ser atendidos a la brevedad para lograr su sostenibilidad.

Finalmente, se realizan una serie de reflexiones finales en torno al camino recorrido en materia de gobernanza territorial en Costa Rica, con la intención de abrir el debate y marcar las rutas de profundización investigativa que permita fortalecer un modelo que transformó la visión de como entender el desarrollo y el crecimiento desde los territorios.

## 1. LA GOBERNANZA TERRITORIAL DESDE ENFOQUES SISTÉMICOS Y DE DESARROLLO.

Este primer acápite realiza una breve sistematización de tipo teórico sobre los fundamentos conceptuales de la gobernanza territorial bajo la perspectiva sistémica y de desarrollo. Este acercamiento resulta indispensable para comprender en un segundo apartado, el camino que la gobernanza territorial ha tomado en Costa Rica, a partir de los avances jurídicos y normativos que han intentado darle forma en la práctica.

### 1.1 La teoría de sistemas como referente del desarrollo territorial

La relevancia de la TGS como referente teórico es que, aplicando sus principios y valores a los sistemas de organizaciones, es posible encontrar explicaciones al comportamiento de los grupos como un reflejo del sistema social (García, 2017).

El origen de este enfoque se encuentra en Bertalanffy (1969) como concepto abordado inicialmente en la rama de la biología. Posteriormente, sería aplicado de forma transdisciplinaria hasta encontrar un concepto que la presenta como “*una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad*” (Arnold y Osorio, 1998).

En una primera aproximación, la comprensión y evolución del concepto en términos de una perspectiva holística e integradora es relevante, en tanto la gobernanza territorial descansa en las relaciones y los conjuntos, vistos como un espacio que permite comprender el complejo de interrelaciones de los agentes sociales y sus dimensiones. (García, 2017).

Desde un enfoque más amplio, el propósito de la TGS se dirige a,

Estudiar el sistema como un todo, de forma íntegra, tomando como base sus componentes y analizando las relaciones e interrelaciones existentes entre éstas y mediante la aplicación de estrategias científicas, conducir

al entendimiento globalizante y generalizado del sistema. Bertoglio, citado por Tamayo, 1999, sp.

Y que con base en estos elementos establece dos posibles líneas de observación: la que considera un conjunto de todos los sistemas concebibles y procura su reducción a un tamaño razonable y; dos, uno de “*sistemas de sistemas*”, más sistemático y ordena los campos empíricos en torno a una jerarquía con base en la complejidad organizacional.

Debido a lo anterior, la gobernanza territorial puede entenderse como un “sistema”, razón por la cual se explica como aquel “conjunto de partes o elementos interrelacionados e interactivos entre sí” (García, 1995, sp), donde es más que la simple suma de sus partes y entiende la necesaria consideración de relaciones, interacciones, acciones y reacciones entre los elementos que integran un ambiente y le complementan.

## 1.2 La teoría del desarrollo como fundamento de la gobernanza territorial

Otro referente teórico relevante para encuadrar este artículo se encuentra en la evolución de las teorías del desarrollo, las cuales consideran diferentes momentos que explican su origen y evolución a partir de al menos tres grandes disciplinas: la geografía, la física y la economía.

Las teorías del desarrollo pueden clasificarse originalmente en dos grandes grupos: primero, el que la considera desde una perspectiva propiamente espacial, cuyo origen es la geografía y su énfasis está en lo territorial; segundo, el enfocado en el crecimiento económico y explicado mediante modelos económicos pero que en su desarrollo y evolución histórica, recientemente incorpora elementos relacionados con lo espacial, conocidos como modelos de la nueva geografía económica. (Moncayo, 2001)

Estas teorías han tomado como referencia momentos específicos de la historia que han dado pie a la transformación, evolución y construcción de las mismas, bajo consideraciones multidimensionales relacionadas a espacios determinados en el tiempo, que dieron como resultado nuevas formas de desarrollo.

Por citar algunos ejemplos breves vinculados a este proceso, se da cuenta la influencia en los años cincuenta del modelo de crecimiento económico; la distribución de ingresos de los años sesenta, para luego dar paso a prioridades sobre ambiente y calidad de los años setenta. Sucesivamente, las teorías del desarrollo encontraron en la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los años ochenta, el respeto a los derechos humanos en los años noventa y finalmente, en el nuevo milenio el ampliamente discutido proceso de



globalización (Peroni, 2013), como las bases que de manera continuada han proceso los resultados de cada fase para evolucionar el concepto y relación con el desarrollo

### 1.3 El territorio como punto de partida

Se entiende en la actualidad más allá del tradicional rumbo explicativo en que se refiere a un espacio geográfico determinado. En la actualidad, incluye de manera consciente una serie de elementos que en este intervienen, que le dan forma, que le conforman y le determinan. Las teorías de globalización e internacionalización han impulsado el uso del enfoque territorial en el que estos elementos interactúan de forma integral e interrelacionada constituyendo dinámicas propias.

Los territorios ciertamente son espacios delimitados geográficamente, no obstante,

En su interior se practican diferentes tipos de intercambio (inclusive poder), y con el exterior (otros territorios, localidades, espacios regionales o nacionales y la economía internacional) con una perspectiva de competitividad territorial que combina las dimensiones económica, social, ambiental y política. Sepúlveda et al., 2003, citado por Ortega, 2012.

Dichos procesos de intercambio e interrelación afectan los espacios subnacionales y al sumar la variable del enfoque globalizador, impacta en el vínculo con otros lugares.

La evolución conceptual implica

una discusión donde lo territorial ha desplazado lo regional, significando una transformación epistemológica sustantiva en torno a cómo se está percibiendo el concepto de espacio, cuyo enfoque contemporáneo lo considera como territorio y no región, donde además de incorporar recursos, elementos, personas y actividades, suma nuevos elementos como agentes y territorios interrelacionados. Es de esta forma que impacta a su vez al desarrollo, al ser un modelo multidireccional, diverso y dinámico, un concepto polisémico, más allá de lo planteado exclusivamente como resultado de modelos económicos enfocados en el mercado.

### 1.4 La evolución del desarrollo territorial: de lo espacial a lo integral

La influencia y presión que la noción de territorio ha generado sobre la construcción y renovación del concepto de desarrollo territorial, ha permitido avanzar en la dirección que propone que este último es *“un proceso integrado e integral, en el que se incluyen diversas variables como las económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales”* (Peroni, 2013), determinando en ello un carácter sistémico donde se han explorado cambios relevantes en la dimensión espacial para comprender e integrar estos nuevos procesos.

El desarrollo territorial es el resultado de determinantes entendidos como factores endógenos, en conjunción e interrelación de estos factores con dimensiones que le integran, a su vez articulados mediante la interacción

de los actores que le dan conforman. Estos aspectos se destacan en una serie de dimensiones o ámbitos como los económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos e institucionales.

Si bien se encuentran relacionados con los fundamentos del desarrollo local, enfoques más novedosos (Solano, 2019; Pecqueur, 2005; Vásquez, 2009) consideran que esta evolución es propia de la adaptación a la dinámica de la economía mundial, donde lo local y lo global son dos aspectos del mismo movimiento de ajuste. El desarrollo territorial se interpreta como aquel proceso de movilización de actores que conducen al desarrollo de una estrategia de adaptación basada en una identificación colectiva de una cultura y territorio, una construcción entre actores.

En torno al alcance del desarrollo territorial, este es considerado en un contexto heterogéneo y complejo de la realidad (Álvarez, 2010). Al trascender el espacio geográfico propiamente y constituirse como la interacción entre ámbitos de desarrollo en la actualidad, ha permitido que los actores en el territorio tomen consciencia de su relación con la actividad económica.

## 1.5 Gobernanza territorial: la base constructiva para un territorio competitivo.

La gobernanza tiene su origen el ámbito de la economía institucional, con elementos similares al origen de las teorías del desarrollo. Se trata de “un proceso de construcción de relaciones a través del que se llega a un suficiente

nivel de consenso y aprendizaje colectivo, y que promueve el capital social, la coordinación y el intercambio de conocimientos en un territorio” (González, 2013, sp).

En términos de las acciones de un gobierno, se entiende como la “interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional” (Prats, 1996, sp), cuyo principal enfoque se encuentra en la importancia de alinear las capacidades de esta llamada arquitectura, compuesta por el engranaje público del Estado y las necesidades de la ciudadanía.

Durante los últimos años bajo el enfoque territorial, la gobernanza ha sido vinculada a dos dimensiones de la actividad política que resultan de interés destacar; por una parte, la “*polity*”, entendidas como las formas de organización territorial y administración del estado, es decir la estructura; y por otra, la “*politics*”, que es la manera en que se distribuyen las responsabilidades y se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones por los actores institucionales, es decir, los procesos. (Farinós, 2008)

Al concebir que la gobernanza ha estado en un proceso de territorialización de su concepto, se puede mencionar precisamente que la gobernanza territorial se entiende como, una solución específica a los nuevos problemas de los gobiernos locales a la hora de poner en marcha procesos de colaboración con otros actores para obtener, por un lado, recursos que les permitan promover desarrollo y calidad de vida en sus territorios; y, por otro, mejorar su



capacidad de tomar decisiones, ante la falta de correspondencia entre el ámbito territorial afectado formalmente por esas decisiones y su alcance real. Navarro, citado por González, 2013, sp.

Es así como la gobernanza emerge como un nuevo sistema de relaciones más complejo, que incorpora actores emergentes y, por tanto, representa un modelo alternativo que permita gestionar los asuntos públicos desde el campo de la política territorial.

Puede ser vista como la mera aplicación de los principios de buena gobernanza en la política territorial, o un proceso con un carácter muy específico que considera las dinámicas territoriales al concebir al territorio como un objetivo en si mismo. En términos de la relación con el desarrollo territorial y su impacto, interesa observar la funcionalidad de la gobernanza como aquella forma de planificación y gestión de las dinámicas territoriales entre actores y recursos para la toma de decisión racional de los asuntos públicos, incorporando una visión compartida de futuro.

## 2. LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL COMO INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Con la aprobación de la Ley 9036 que transforma al Instituto de Desarrollo Agrario, (IDA), en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), se construye normativamente una importante transformación en el modelo del desarrollo costarricense, que pasa del tradicional enfoque nacional y local, a otro que integra una variable de carácter territorial. El

INDER, es la institución cuyo propósito se dirige a impulsar el desarrollo de los territorios con fundamento en el ámbito rural, definiendo un enfoque de desarrollo territorial basado en la visión multidimensional y multinivel de la gobernanza. Este acápite pasará revista de manera específica a las figuras de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, (CTDR), concebidos como los instrumentos de gobernanza territorial fundamento del modelo costarricense.

### 2.1 Fundamentos político y jurídico del modelo de gobernanza territorial en Costa Rica

El Sistema de Planificación Nacional (SPN)<sup>2</sup> costarricense define la forma de direccionar y coordinar en el sector público las demandas y necesidades de los diversos sectores. Se caracteriza por tener una administración pública basada en dos niveles de gobierno: el nacional y el subnacional. Entre uno y otro coexisten una serie de políticas, planes, programas y actores que, bajo una visión multinivel, establecen la forma y mecanismos de participación en al menos cinco niveles: nacional, regional, territorial, cantonal y comunal.

Este sistema tiene como fin principal la orientación y asignación de recursos públicos a partir de la definición de necesidades y prioridades, debidamente articuladas con los actores responsables. La estructura de planificación establecida normativamente en Costa Rica encuentra relacionado con cada nivel una institución que ejerce con algunas regulaciones y limitaciones las funciones de ente rector.

<sup>2</sup> La Ley No. 5525 de Planificación Nacional crea el Sistema Nacional de Planificación (SNP) para la coordinación del sector público. Para más detalle ver: <https://www.mideplan.go.cr/snp>

Por ejemplo, en el nivel nacional este rol lo cumple el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). En el regional corresponde a los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) bajo la tutela del MIDEPLAN; el territorial lo asumen los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), bajo la mirada del INDER; al nivel local son asumidos por cada una de las corporaciones municipales existentes en todo el país (84 cantones); y finalmente el nivel comunal, conformado por las organizaciones comunales constituidos bajo la Ley 3859 de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), las cuales son de interés público regidas por el derecho privado.

En este amplio marco de estructura de planificación multinivel, impulsa un proceso de transición en torno a la necesidad de ampliar los mecanismos para mejorar la participación activa de los diversos sectores y actores presentes en el territorio, es decir, la estructura de planificación por sí sola no basta. Esto quiere decir que para que sea eficaz, los planes y proyectos de inversión pública en sus diferentes dimensiones requieren de un proceso de articulación y negociación entre la ciudadanía en sus distintas manifestaciones organizacionales y las instituciones que poseen los recursos públicos para su cumplimiento.

En el caso del modelo de desarrollo territorial costarricense, este proceso se consolidó políticamente a partir de la aprobación de la Política de Estado de Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 (PEDRT)<sup>3</sup>. Este instrumento busca

el desarrollo integral de los territorios rurales, a partir de la orientación y priorización de los recursos que asignen diversos actores como las instituciones públicas, gobiernos locales y empresas privadas, bajo un modelo gestión participativo y articulado. De esta forma, el enfoque de gobernanza territorial guarda sintonía con el concepto de gobernanza planteado anteriormente bajo la perspectiva del enfoque sistémico.

Por otra parte, la Política de Estado considera el enfoque multinivel y multidimensional como parte esencial de este modelo. Como ha sido analizado previamente, incluye relaciones de articulación y planificación desde lo local a lo nacional en distintos niveles, y a su vez, incorpora la definición de cinco grandes dimensiones o ejes estratégicos como componentes del desarrollo: infraestructura de servicios para el desarrollo; equidad e inclusión; gestión institucional y organizacional; economía rural y; ecosistemas territoriales.

Este modelo de gobernanza se traduce operativamente en el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDRT)<sup>4</sup>, estrategia para la ejecución de la Política de Estado a nivel nacional. Es una herramienta de planificación territorial con un horizonte de cinco años que procura incorporar de manera participativa los planes, programas y proyectos prioritarios, elaborados de manera participativa, con base en cada una de las cinco dimensiones ya indicadas. Es así como, siguiente la lógica de la planificación, el PNDRT se compone de la suma de los Planes de

3 Para más detalle ver: [https://www.inder.go.cr/acerca\\_del\\_inder/politicas\\_publicas/documentos/PEDRT-2015-2030-Resumen.pdf](https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/PEDRT-2015-2030-Resumen.pdf)

4 La versión actual de dicho Plan tiene un plazo quinquenal de 2017 a 2022. Al momento de escribir este artículo, el Inder está llevando a cabo el proceso de evaluación y actualización del nuevo PNDRT. Para más detalle ver: [https://www.inder.go.cr/acerca\\_del\\_inder/politicas\\_publicas/documentos/PNDRT-2017-2022.pdf](https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/PNDRT-2017-2022.pdf)

Desarrollo Rural Territorial (PDRT)<sup>5</sup> y responden a cada uno de los territorios rurales en que se divide el país, siendo esta la base articuladora del modelo de gobernanza territorial.

En la actualidad, este modelo se encuentra vinculado bajo el enfoque de desarrollo rural con base en los instrumentos de planificación existente en Costa Rica. El país se encuentra constituido por un total de 29 territorios rurales, cada uno de los cuales ha desarrollado su propio PDRT como instrumentos base priorización para la inversión pública a través de un esfuerzo conjunto, que se construyen al tenor de lo indicado por el PNDRT y tienen su fundamento multidimensional en la PEDRT.

## 2.2 Los criterios para la formación de un territorio

A partir de la adaptación de la ruralidad como un nuevo espacio de planificación y concertación de políticas y estrategias de desarrollo de los territorios, se genera un replanteamiento de la delimitación espacial como uno de sus conceptos claves.

El modelo adoptado superó la concepción tradicional de carácter geoespacial para dar paso a un enfoque de construcción social en que, si bien se toman en cuenta los límites geográficos para construir dicha delimitación, se incluyen factores multidimensionales de tipo políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales que se tienen en común.

Así, los criterios que forman un territorio están vinculados al nuevo espacio de planificación denominado territorio rural, convirtiendo a los CTDR en el espacio político y social en el cual los actores del territorio representados por distintas organizaciones y grupos de la sociedad civil, instituciones públicas, privadas y gobiernos locales, definen mediante distintas formas de coordinación, negociación y análisis para impulsar su estrategia de desarrollo, como ha sido observado en el apartado anterior. (INDER, 2017)

El avance más representativo de este modelo se dirige a brindarle un mayor sentido de gobernanza al desarrollo. Más allá del enfoque tradicional basado en lo agrario, se conforme un espacio compuesto por un tejido social e institucional, que contiene una base de recursos naturales, formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes, que le permiten generar una propia identidad. Siguiendo el enfoque de la teoría de desarrollo, este modelo trasciende lo espacial y confluye hacia lo integral.

Los criterios utilizados por el INDER (Castillo, 2017) se retomaron a partir de las consideraciones del proyecto EXPIDER<sup>6</sup>, que apuntan a delimitar un territorio por medio de los siguientes aspectos:

- a. Dimensión del territorio: refiere a su tamaño geográfico, y este debe ser justo un tamaño intermedio que permita promover la participación de los actores y el aprovechamiento

5 Los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT) son instrumentos de planificación contruidos por cada territorio rural. Estos pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.inder.go.cr/territorios/index.aspx>

6 Proyecto Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural (EXPIDER II/BID), ejecutado en Costa Rica por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2006.

sostenible de sus recursos, además de impedir que por su limitado o excesivo tamaño se desaprovechen economías de escala y economías de proximidad.

b. Homogeneidad productiva-económica: para direccionar la economía y la organización productiva del territorio mediante la construcción de una visión y proyecto, requiere la identificación de elementos comunes en el entorno.

c. Identidad territorial: la construcción de un sentido de pertenencia que se fundamenta en la existencia de recursos naturales, referencias geográficas, ámbitos culturales y patrimoniales relativamente homogéneos.

d. Vertebración del territorio: la correspondiente identificación de los llamados núcleos urbanos intermedios, como nodos que permitan la construcción de un proyecto de territorio a partir de la existencia de oferta de servicios, sociales y productivos.

e. Integración de municipios: que permita generar alianzas estratégicas para mejorar la capacidad operativa y funcional del territorio bajo un modelo de limitada autonomía, capacidad de autogestión y cooperación entre los niveles locales y municipales.

f. Participación de actores locales: la identificación de los diversos grupos sociales formal e

informalmente constituidos que permitan de manera participativa lograr un consenso en torno a la propia delimitación geográfica.

g. El conocimiento de las dinámicas territoriales: la existencia de oportunidades para generar procesos de desarrollo consecuentes y sostenibles, con la participación y vinculación de los actores territorios para la construcción de una visión prospectiva.

Adicionalmente a estos criterios, bajo el acompañamiento institucional del INDER como institución responsable, corresponde aplicar una metodología compuesta por cinco grandes etapas (Castillo, 2017) para que, los actores del territorio compenetren la dinámica del modelo y sean claves en la conformación de un territorio. Estas fases son:

a. Mapeo y clasificación de actores: se incluyen en esta lista aquellos representativos de la sociedad civil, instituciones, gobiernos locales, lo cual permitirá definir el nivel de representatividad, capacidad de incidencia e influencia de los actores en el proceso de desarrollo territorial. Es importante indicar que, al ser un modelo basado en un enfoque de gobernanza, los actores identificados en esta etapa constituirán la base del modelo en cada territorio, conformando una estructura participativa denominada asamblea territorial.

b. Caracterización del territorio y construcción de diagnóstico: lo

cual se realiza a partir de una serie de talleres con los actores mapeados, apoyados en un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Amenazas y Debilidades) del territorio, con el objetivo de construir una visión y misión del territorio.

- c. Discusión y definición de estatutos: el proceso de formalización del modelo incluye la creación, discusión y aprobación de un estatuto constitutivo y un reglamento de funcionamiento del Consejo Territorial, por medio del cual se definen las reglas del juego en que todos los actores tomarán parte, entendiendo por estos sus límites y alcances.
- d. Constitución de la gobernanza territorial de los CTDR: se conoce así al proceso por el cual se lleva a cabo una asamblea general para la constitución del Consejo Territorial de Desarrollo Rural, quien será el responsable de liderar el proceso de gobernanza territorial.

### 2.3 Rol de los CTDR como actores para la toma de decisiones en la gobernanza multinivel

Los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) han sido creados como instancias de representación, participación, inclusión, coordinación, negociación y toma de decisiones sobre políticas y planes de desarrollo para los territorios, con base en lo establecido en los fundamentos normativos que dan cabida al modelo de gobernanza (INDER, 2017).

Tal como ha sido observado en el concepto y criterios para la definición de los territorios, el modelo de gobernanza se ha constituido bajo una perspectiva en que la creación del nuevo de espacio geográfico a nivel territorial está fuertemente permeado por las interacciones que generan los actores en este representados y activos. Como parte del proceso de formalización de un territorio, la constitución de un CTDR es altamente relevante en torno a su legitimidad y representatividad, por lo que resulta un eje central en el modelo de gobernanza.

Al ser este un elemento propio de la gobernanza multinivel, los CTDR obtienen una privilegiada ubicación en la pirámide de planificación, siendo las instancias participativas que permite la participación de todos los actores a partir de estar integrados por actores del nivel local y comunal, pero a su vez, estos mismos integrantes pueden ser representantes hacia niveles superiores como el regional y nacional. Esto implica que la centralidad del modelo de gestión y los procesos de toma de decisiones constituyen un espacio cuyo alcance se asume de gran potencial para el país aún poco explotado, la interterritorialidad.

Entendiendo que la conformación de estructuras de gobernanza territoriales en otras latitudes se mantiene dirigidas y coordinadas principalmente por representantes de la institucionalidad pública, en el caso del modelo costarricense los actores miembros de un CTDR (quienes conforman una asamblea general de representantes debidamente acreditados), tienen la obligación de nombrar un Comité Directivo como cuerpo central de



acción, gestión, liderazgo y decisión.

La principal característica de este cuerpo colegiado es que se encuentra conformado en una proporción de representatividad del 40% de actores de instituciones públicas y gobiernos locales presentes en el territorio y, un 60% de actores derivados de las organizaciones de la sociedad civil, sea personas físicas (líderes reconocidos), organizaciones civiles, empresas privadas y grupos organizados de atención prioritaria (jóvenes, adultos mayores, migrantes, indígenas, discapacitados).

Como parte de las formalidades que el modelo de gobernanza mantiene como característica propia del modelo costarricense, cada CTDR cuenta con un secretario ejecutivo responsable de las actas que se realizan en las sesiones ordinarias que se realizan una vez al mes y en que se consignan las principales discusiones y decisiones. Es importante subrayar que este Comité directivo, es la instancia encargada de coordinar la elaboración del Plan de Desarrollo Rural Territorial (PDRT), el cual como ya se mencionó anteriormente, es un proceso de planificación y priorización de proyectos, iniciativas y acciones resultado del diagnóstico de necesidades del territorio y a su vez, una propuesta de inversión pública.

## 2.4 La gobernanza territorial desde la perspectiva institucional: la construcción de una herramienta de apoyo para la asignación presupuestaria a proyectos territorios

Como ha sido observado líneas atrás,

la aprobación de la Ley 9036 impulsó un nuevo marco normativo basado en procesos para la implementación de un modelo de gobernanza territorial, con fundamento en los enfoques multinivel y multidimensional. Dicho modelo procura la alineación de las demandas territoriales con la inversión pública de los actores públicos y privados que interactúan en los territorios rurales, para brindar valor público real al proceso.

Con base en este objetivo, una de las principales debilidades en torno a los procesos de gobernanza territorial, está vinculada con la capacidad de acercar la inversión pública a las necesidades priorizadas desde los territorios. Traducido en este modelo, este desafío se centra en brindar la sostenibilidad del modelo de gobernanza multinivel en toda su dimensión. Es síntesis, la relación entre la inversión pública y las prioridades establecidas en los PDRT definidos por los comités directivos de los CTDR carecían de fuerza de ejecución.

Entendiendo esta necesidad se determinó que era necesario construir una herramienta, que permitiera la incorporación de recursos presupuestarios para atender los planes territoriales y prioridades de proyectos, respetando y validando la voz de las instancias centrales del modelo de gobernanza territorial, los CTDR.

Como parte de este ejercicio, el INDER llevó a cabo la construcción de una herramienta que permitiera acceder, administrar y gestionar información oportuna para la toma de decisiones, así como para el seguimiento y la rendición



de cuentas sobre los recursos que, con base en su planificación institucional, deberían responder en una buena medida al resultado de la planificación como sustento del modelo territorial que aborda la gobernanza.

La herramienta construida fue denominada “P3DRT: Portafolio de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural Territorial”<sup>7</sup>, constituida por varios módulos para mejorar la eficiencia en el control y seguimiento de proyectos, así como para la obtención de información estratégica de manera inmediata que facilitara los procesos de toma de decisión. No obstante, el elemento más relevante en materia de gobernanza territorial fue la incorporación de una serie de variables destinados a la construcción del plan operativo institucional en que se define la distribución de recursos para proyectos de inversión pública. Es decir, el INDER desarrolló una plataforma interna que permite asignar pesos relativos con especial interés a los proyectos presentados por los CTDR con el fin de que sea evaluados y considerados para su eventual financiamiento.

Estas variables permiten valorar con mayor peso estratégico (asignar mayores puntos) aquellas iniciativas que estaban vinculadas con elementos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el PNDRT, los ejes estratégicos de la PEDRT y los objetivos de los planes de desarrollo territorial (PDRT). Cada uno de estos pesos estratégicos permite que, en la valoración del proyecto para su financiamiento, se brinde prioridad a aquellos que responden a las prioridades que en el marco del modelo de

gobernanza, los territorios mediante los comités directivos de los CTDR habrían definido como prioritarios, fortaleciendo los procesos de planificación territorial y respetando la gobernanza territorial.

Así, esta herramienta constituyó un esfuerzo en torno al análisis y evaluación de las prioridades en la asignación presupuestaria para los territorios, respondiendo a la necesidad de brindar sostenibilidad al modelo de gobernanza y brindado un sentido de utilidad a la labor de los actores territoriales en el marco de sus CTDR. Al ponerse en funcionamiento la herramienta, se cumplió con al menos tres aspectos esenciales: la transparencia en la asignación de los recursos públicos a los territorios, aumentar la ejecución presupuestaria mediante un proceso de seguimiento y control en cada fase del proceso de financiamiento de proyectos y, fortalecer la gobernanza mediante el respeto a las prioridades en el financiamiento de proyectos producto de los procesos de análisis, negociación y priorización de los propios CTDR.

Esta herramienta incorpora varios módulos de trabajo como fue mencionado anteriormente, como lo son el módulo de captura, donde cada equipo institucional a nivel nacional incorpora según demanda las iniciativas de inversión por cada territorio. Un módulo de generación de código, que permite definir un único factor numérico que acompañará el proceso de asignación presupuestaria desde su ingreso hasta su salida. Un módulo de división territorial administrativa, donde se incorpora de manera segmentada la información interrelacionada entre

<sup>7</sup> La construcción de esta herramienta estuvo a cargo de Alexander Martínez Quesada, quien fungió como Director nacional de Desarrollo Rural Territorial durante el periodo 2018-2022. Esta primera versión de la herramienta ha sido desarrollada internamente mediante la interface de Microsoft Excel, cuyos módulos y tablas dinámicas (pivot) comunes han sido habilitadas para poder utilizarlas con tecnología SQL y Cristal Reports para obtener reportes e informes de fácil uso y acceso de los funcionarios de la institución.

los territorios y las regiones con los distritos, cantones y provincias, de manera que permita parametrizar los resultados de la gestión del desarrollo rural territorial con base en el enfoque de gobernanza multinivel. Así como un módulo de seguimiento, que opera a partir de la definición correlacional entre las metas designadas por año y su proceso de ejecución e implementación, en que participan todos los equipos institucionales vinculados al proceso de análisis y definición presupuestaria.

Adicionalmente a estos, también se construyó un módulo específico para la formulación y aprobación del plan operativo institucional y asignación de presupuesto. Este, responde a las demandas y necesidades de fortalecimiento a la sostenibilidad del modelo de gobernanza. Las iniciativas que se incorporan pueden responder a las prioridades establecidas en cada territorio, o bien, bajo el enfoque multinivel a iniciativas interterritoriales a nivel institucional, vinculadas con planes territoriales.

El elemento más relevante ha sido la incorporación de una serie de variables para el análisis y priorización de estas iniciativas, las cuales se clasifican en dos niveles: las variables generales, entendidas como aquellas que caracterizan la iniciativa de manera integral (por ejemplo, Bien o servicio institucional, Nivel de madurez ingreso, Tipo presupuesto y Fuente de recursos). En segundo lugar, una serie de variables estratégicas que han sido incorporadas para atender de manera específica categorías que faciliten la priorización de la iniciativa con base en el impacto y relación estratégica. Entre las variables

que fueron incorporadas se encuentran: el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, los ejes estratégicos del PDRT, programas gubernamentales para el desarrollo de territorio, ejes estratégicos del plan estratégico institucional, los grupos prioritarios y grupos meta beneficiarios, así como el plan de desarrollo rural territorial.

### 3. REFLEXIONES FINALES SOBRE EL CAMINO DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN COSTA RICA

A partir de los elementos descritos en los apartados anteriores, se presentan una serie de reflexiones dirigidas a abrir del debate en torno a los retos y desafíos que, en materia de desarrollo territorial, tiene Costa Rica:

- Desde el enfoque sistémico, Costa Rica muestra un modelo de gobernanza territorial multinivel que permite observarlo como un conjunto de elementos relacionados entre sí bajo el esquema de la planificación. No obstante, al realizar una observación más precisa, es claro que requiere reforzar las interacciones y acciones entre los distintos niveles institucionales y de estos, con los actores territoriales, por cuanto es posible identificar vínculos limitados o inexistentes entre estas necesidades territoriales y prioridades institucionales.
- El modelo de gobernanza costarricense se sustenta en un enfoque de crecimiento y desarrollo económico que superó

la visión estrictamente espacial o geográfica. Si bien utiliza la división político-administrativa como referencia, lo cierto es que la interrelación para la construcción de los territorios considera como referente las interacciones que se generan en los espacios geográficos delimitados como rurales, basando el enfoque multidimensional como elemento integral del desarrollo en una división política ya establecida desde la segunda mitad del siglo anterior. El enfoque territorial procura traspasar esta visión localista para la definición e implementación de políticas públicas.

- En lo referente a la evolución del concepto integral de desarrollo, en Costa Rica se puede observar un histórico aferramiento a la regionalización como modelo de planificación y a la municipalización como instrumento de operativización. La incorporación de fundamentos jurídicos y políticos hacia la territorialización no ha logrado permear en una transformación del modelo basado en la regionalización ni la municipalización, lo cual ha impedido la eficacia de una participación y priorización de impacto territorial.
- Podría decirse que Costa Rica se encuentra en la práctica en un híbrido de modelos entre lo regional y lo territorial. En este sentido, no ha permitido simplificar los procesos de intervención de las instituciones públicas para mejorar

la dirección en la inversión, no ha favorecido la descentralización y fortalecimiento de la toma de decisiones de agentes sociales y salvo contadas excepciones, ha limitado la participación efectiva de actores sociales no gubernamentales en decisiones clave de inversión pública de sus propios territorios.

- Desde una perspectiva general, la PEDRT resulta un avance en la aplicación y reconocimiento de los principios para una buena gobernanza. El aporte del INDER como institución responsable en la definición e identificación de las dinámicas territoriales, permite dividir la efectividad del modelo que deberá estudiarse más a profundidad en dos: uno más efectivo, relacionado con las metodologías aplicadas para regular las relaciones entre actores y la definición de planes y procesos de planificación territorial que se encuentran debidamente consolidados como instrumentos base; otro menos efectivo, la articulación y coordinación de recursos provenientes de diversos actores más allá de los institucionales, que busquen gestionar la gobernanza territorial como un modelo debidamente apropiado por los agentes territoriales. En este tanto, la composición de los Comités Directivos con un porcentaje mayor de representatividad de las organizaciones sociales son un buen inicio, pero aún insuficientes por su poca capacidad de incidencia política en las

decisiones de inversión pública de las instituciones presentes en el territorio.

- La creación de la Ley 9036 resulta un importante avance en torno a la implementación del modelo de gobernanza territorial. La misma cuenta con importantes reforzamientos desde los ámbitos jurídicos, políticos y técnicos que permiten un alto nivel de coherencia en su implementación que si bien no ha alcanzado su nivel de madurez ni desarrollo a diez años de haber entrado en vigor, permite observar cambios sustantivos en el de los actores territoriales y en su participación activa en la búsqueda de soluciones reales y planificadas a las condiciones negativas de su entorno.
- El avance relacionado con la visión territorial para el desarrollo a nivel del poder ejecutivo es incipiente. El buen gobierno y la gobernabilidad se ponen a prueba de manera constante en gobiernos democráticos, en tanto se enfrentan permanentemente a una ciudadanía que incrementa sus demandas en todos los niveles. El avance que en Costa Rica se ha propuesto para lograr que la interacción entre las instituciones públicas se perfile como parte de un modelo de desarrollo territorial para atender las necesidades del país, en materia de políticas públicas e inversión pública es incipiente, pero a la vez podría ser alentador si al modelo de gobernanza se le brinda en la práctica el estatus de política de

estado que ostenta.

- Los CTDR constituyen sin lugar a duda un importante y nuevo esfuerzo por fortalecer la gobernanza territorial, en este caso desde el enfoque rural. No obstante, requiere de acciones claves para su sostenibilidad en el marco del valor público. Uno de estos elementos está asociada a la construcción de metodologías para el desarrollo de proyectos de desarrollo de corte interterritorial como regional, que amplíen las posibilidades de consolidar la articulación de actores a nivel de zonas claves geográficamente del país impulsadas por el propio territorio y la posibilidad de incidir con mayor regularidad en los procesos de definición de inversión pública de las instituciones presentes en el territorio.
- El rol de los CTDR como instrumentos de negociación y articulación requiere que sus representantes principalmente aquellos de la sociedad civil, cuenten con una serie de capacidades técnicas que les permita desenvolverse con mayor facilidad en temas clave como la articulación multinivel, la generación de alianzas público-privadas, así como la definición de estrategias y políticas de negociación de recursos para el cumplimiento de sus objetivos.
- El fortalecimiento y sostenibilidad del modelo de gobernanza costarricense debe dar un salto cualitativo en torno a la

incorporación de los presupuestos participativos. Si bien la creación y puesta en ejecución de una herramienta para transparentar los procesos de decisión y selección de los proyectos territoriales en torno al posible financiamiento de una única institución (en este caso el INDER) ha sido una respuesta que puede ser emulada por otras entidades, es claro que el proceso de toma de decisión final sobre el financiamiento de inversión pública para los territorios sigue estando en una gran mayoría en manos de la institucionalidad pública. Este es sin duda, el principal desafío al que se debe enfrentar el modelo de gobernanza costarricense para lograr trascender en el tiempo.

- Finalmente, la gobernanza territorial debe fortalecerse brindando un espacio de mayor autonomía decisoria a estos entes territoriales. Durante varios años, es posible observar una gran labor deliberativa y representativa de los actores miembros de los CTDR dirigidos a discutir, analizar y avalar propuestas de proyectos que se presentan a nivel territorial. Sin embargo, es necesario que su marco de acción se amplié en búsqueda de alternativas o modalidades para gestionar y ejecutar recursos no solo de la institución rectora del modelo de gobernanza en este caso el INDER, sino del compromiso financiero de otras instancias tanto públicas como privadas.



# REFERENCIAS

- Álvarez, R. y Rendón, J. (2010). El territorio como factor del desarrollo. *Semestre Económico*, 13(27), 39-62. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/256>
- Arnold, M. y Osorio, F. (1998). Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas. *Cinta de Moebio*, (3), 40-49. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100306>
- Castillo, D. y Pérez, K. (2022) Avances y desafíos de la gobernanza rural territorial en Costa Rica: período 2012-2017. *Desarrollo y Territorio*, (2), 62-71. <https://desarrolloyterritorio.unv.m.edu.ar/ojs/index.php/desarrolloyterritorio/article/view/447>
- Costa Rica. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2015). Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030. SEPSA. [http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2016-APAR\\_PEDRT%202015-2030.pdf](http://www.sepsa.go.cr/DOCS/2016-APAR_PEDRT%202015-2030.pdf)
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- García, A. (1995). Notas sobre la teoría general de sistemas. *Revista general de Información y Documentación*, 5(1), 197-213. <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID9595120197A>
- García, R. (2017). Una aproximación a partir de la teoría de sistemas al comportamiento de la organización social. *Amauta*, 16(32), 191-203. <http://dx.doi.org/10.15648/am.32.2018.10>
- González, M. (2013). La planificación estratégica de “nueva generación” ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? *Geopolítica(s)*, 3(2), 271-291. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2012.v3.n2.40400](http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40400)
- Instituto de Desarrollo Rural. (2016). Conversemos sobre la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030. [www.INDER.go.cr/acerca\\_del\\_INDER/politicas\\_publicas/documentos/revista\\_popular\\_pdrt.html#page/1](http://www.INDER.go.cr/acerca_del_INDER/politicas_publicas/documentos/revista_popular_pdrt.html#page/1)
- Instituto de desarrollo Rural. (2017). Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022. INDER. [https://www.inder.go.cr/acerca\\_del\\_inder/politicas\\_publicas/documentos/PNDRT-2017-2022.pdf](https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/PNDRT-2017-2022.pdf)
- Ley 9036 de 2012. Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). 29 de mayo de 2012. D.O. No. 103.
- Moncayo, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7262/1/S018637\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7262/1/S018637_es.pdf)
- Ortega, A. (2012). Desarrollo territorial rural y estructuras de gobernanza en Brasil. *Economía, Sociedad y Territorio*, 12(38), 149-179. <https://www.scielo.org.mx/pdf/est/v12n38/v12n38a6.pdf>
- Peroni, A. (2013). Claves del buen desarrollo territorial. *Frontera norte*, 25(49), 57-86. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_)