

¿DESARROLLO RURAL TERRITORIAL en Cartago, Costa Rica? Análisis de los resultados del PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión: años 2016 y 2021

**Rural territorial development in Cartago, Costa
Rica? Analysis of results of Cartago-Oreamuno-El
Guarco-La Unión PDRT, 2016 and 2021**

Joselyn Calderón

joss13.jcm@gmail.com

ORCID: 0009-0005-7134-8463

Universidad de Costa Rica

Alonso Villalobos

alonso.villalobos@ucr.ac.cr

ORCID: 0009-0004-0796-7182

Escuela de Ciencias Políticas

Universidad de Costa Rica

Edgar Blanco

edgar.blanco.obando@una.cr

ORCID: 0000-0002-0165-0676

Escuela de Sociología

Universidad de Costa Rica

pp. 80 - 107

Recibido: 15-10-2025

Aceptado: 26-05-2026

Resumen

Los estudios del desarrollo rural permiten evidenciar la condición de un sector de la sociedad que ha sufrido transformaciones importantes en su estructura y función social, especialmente dentro del contexto de la globalización. En este sentido se presenta la valoración de resultados del Plan de Desarrollo Rural Territorial aplicado en los cantones costarricenses de Cartago, Oreamuno, El Guarco y La Unión, entre 2016 y 2021, específicamente sobre los ámbitos productivo y social. Para ello, se analizó literatura especializada y estadísticas oficiales, y se realizaron entrevistas a participantes en dicho plan de desarrollo. Se concluye que la iniciativa de desarrollo rural analizada no alcanzó a aportar los resultados esperados, según el enfoque del desarrollo rural territorial, debido a que el principal interés fue la solución de problemáticas diferentes a las oficialmente estipuladas.

Palabras clave: Desarrollo rural; Actores locales; Enfoque territorial; Gobernabilidad; Cooperación institucional; Gestión local

Abstract

Rural development studies shed light on the condition of a sector of society that has undergone significant transformations in its structure and social function, especially within the context of globalization. In this regard, we present an assessment of results of Territorial Rural Development Plan implemented in the Costa Rican cantons of Cartago, Oreamuno, El Guarco, and La Unión between 2016 and 2021, specifically in the productive and social spheres. For this purpose, specialized literature and official statistics were analyzed and interviews were conducted with participants in the development plan. It is concluded that the rural development initiative analyzed failed to deliver the expected results according to the territorial rural development approach, because its focus was on solving problems other than those officially stipulated.

Keywords: rural development, local actors, territorial approach, governance, institutional cooperation, local management

Introducción y estado de la cuestión

Desde mediados del decenio de 1980, Costa Rica definió adaptar sus políticas agrícolas con base en reformas orientadas a fomentar la reconversión productiva y el crecimiento económico mediante la promoción de la apertura comercial, la diversificación e incremento de las exportaciones, el crecimiento de la inversión extranjera y de los servicios, especialmente turísticos y financieros. Así, se estableció un modelo agro productivo dirigido al crecimiento de los servicios transnacionales y la producción de bienes no tradicionales (flores, frutas, raíces y productos exóticos e innovadores con valor agregado), debido a sus capacidades para competir en los mercados extranjeros y generar divisas y empleos.

De acuerdo con Elisa Botella (2012), las políticas rurales se dirigieron hacia la articulación de la agro producción con el sector del turismo y el fomento de las exportaciones, especialmente las no tradicionales. Si bien, el modelo ha sido exitoso en generar crecimiento económico, ha provocado la exclusión de aquellas economías tradicionales o unidades campesinas incapaces de insertarse en el nuevo sistema productivo. Ante esta situación, el Estado ha recurrido a los programas de desarrollo rural territorial para atender a las poblaciones empobrecidas y vulnerables del campo.

En sí, la idea del desarrollo rural territorial nace en Europa para la construcción de políticas dirigidas a la promoción del trabajo a nivel local y coordinado entre los sectores productivos y entes gubernamentales, con el fin de construir propuestas para explotar los recursos autóctonos e incrementar las inversiones y oportunidades empresariales en todos los sectores del territorio objetivo. La meta principal es la modernización de las unidades productivas y asegurar su participación en los principales mercados mundiales, con el fin de revertir la situación económica y social del territorio a través de la generación de riqueza y su equitativa distribución entre los diferentes sectores sociales (OECD, 2006).

Entre finales del decenio de 1990 e inicios del 2000, Costa Rica adoptó este enfoque del desarrollo rural para atender las necesidades de la población del campo, especialmente la más pobre, vulnerable y desfavorecida, afectadas por los cambios provocados por la reconversión productiva y la globalización (Rayner, 2014). Se incorporó así la principal herramienta a nivel global para el desarrollo rural con el fin de fortalecer las actividades productivas presentes en el territorio, incorporar la participación popular y la articulación

con el sistema institucional para generar crecimiento económico, asegurar su equitativa distribución y revertir la pobreza o el atraso productivo (Mora, 2005).

De este modo, al menos de manera oficial, el Estado costarricense ha empleado el enfoque territorial del desarrollo rural para mejorar la condición de las poblaciones rurales, especialmente las más pobres, mediante el planteamiento y ejecución de proyectos dirigidos al fortalecimiento de actividades agrícolas, diversificación productiva, creación de empleo, generación de ingresos, fortalecimiento de la gobernanza y fomento de la participación de los actores locales (Barboza y Rodríguez, 2020).

Dentro del enfoque territorial, para Luis Fernández (2008), el crecimiento económico se alcanza con una producción de calidad dirigida a los mercados internacionales, mientras que la institucionalidad representativa se logra a través de la participación concertada de los sectores locales, junto a entes externos públicos y privados presentes en el territorio seleccionado. Mientras que para Barboza y Rodríguez (2020), el proceso de desarrollo rural territorial se construye mediante una metodología ascendente y participativa con los sectores locales, quienes plantean sus demandas y definen su propia ruta en interacción con representantes gubernamentales y del sector privado provenientes de los ámbitos locales, regionales y nacionales.

En Costa Rica inicialmente el desarrollo rural territorial fue impulsado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) desde el Programa de Desarrollo Rural (PDR), cuyo énfasis estaba en la atención de aquellos sectores más afectados por la pobreza, el desempleo, la desorganización social y el atraso en infraestructura y servicios (Fernández, 2008). Posteriormente en el 2012, se creó el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), con el fin de contar con una institución específica y encargada de promover el desarrollo de las zonas rurales. Para tal cosa, al INDER se le asignó el siguiente objetivo central:

Promover el desarrollo integral de los territorios rurales mediante la orientación y priorización de los recursos asignados por las instituciones públicas, Gobiernos locales y empresa privada a los territorios rurales, para la reducción de brechas presentes en cada uno de ellos en función del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, a partir de un modelo de gestión participativo y articulado (INDER, 2017, 21).

Para cumplir con dicho mandato, el INDER emplea el enfoque del desarrollo rural territorial, el cual busca impulsar:

Un proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012, 2).

Finalmente, el territorio rural, objeto central de la atención de la institución, es definido de la siguiente forma:

... el territorio lo conforman uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos. Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de la utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012, 8).

De este modo, desde la principal institución del Estado para el desarrollo de las zonas rurales, se comprende el desarrollo rural territorial como un proceso que se impulsa desde la participación activa de actores locales y entidades externas, tanto públicas como privadas; sustentado en la instauración y funcionamiento de un sistema productivo y otro organizacional, encargados ambos de establecer un trabajo mancomunado orientado a transformar la realidad social y económica de un territorio rural, colocando el énfasis en los sectores con menor desarrollo socioeconómico y mayor pobreza.

Para lograr su objetivo, el INDER ha definido territorios rurales de atención en 71 cantones del país, según la región de planificación de pertenencia.

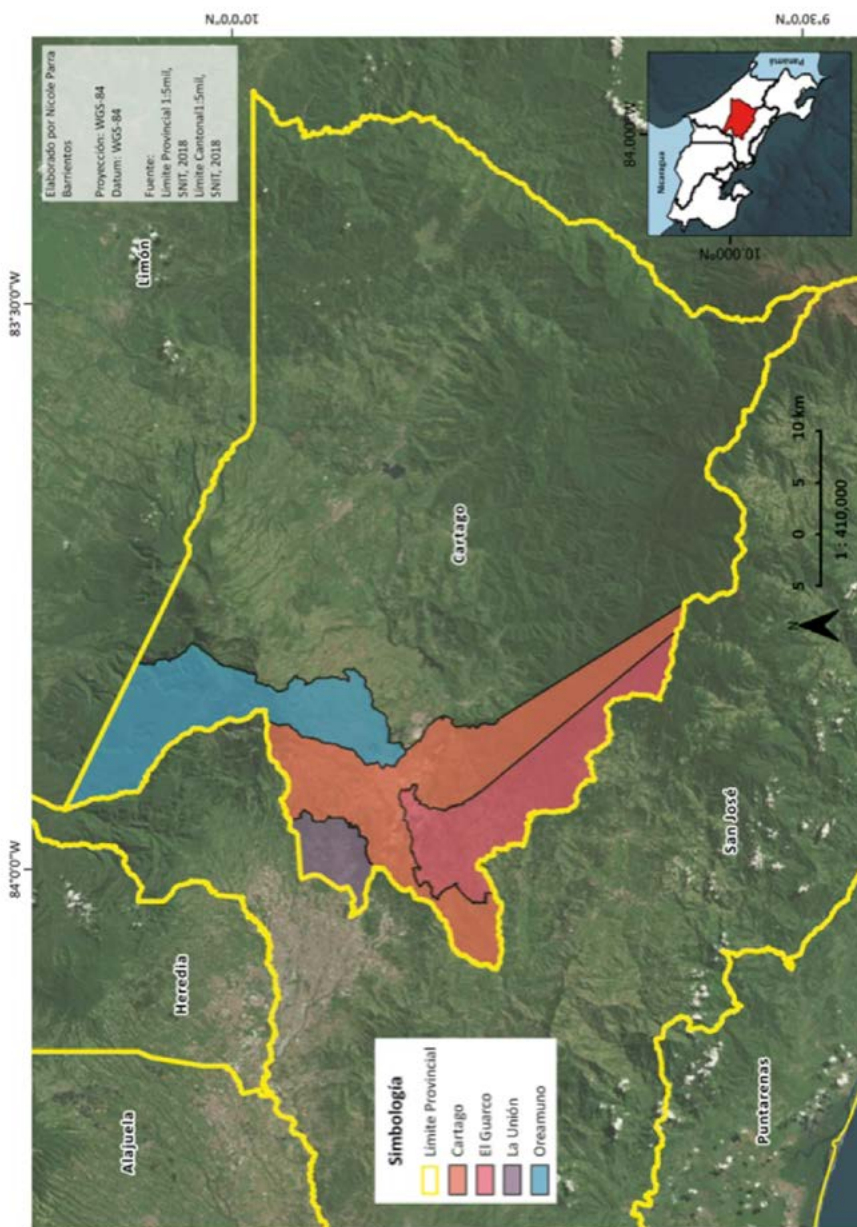
- **Región Huetar Norte:** Guatuso, Upala, Los Chiles, San Carlos, Sarapiquí
- **Región Chorotega.** Liberia, La Cruz, Nicoya, Hojancha, Nandayure, Santa Cruz, Carrillo, Abangares, Cañas, Bagaces, Tilarán
- **Región Brunca:** Buenos Aires, Coto Brus, Osa, Golfito, Corredores, Pérez Zeledón
- **Región Central:** Atenas, Palmares, San Ramón, Naranjo, Zarcero, Cartago, Oreamuno, El Guarco, La Unión, Desamparados, Acosta, Valverde Vega, Dota, Tarrazú, León Cortés, Paraíso, Alvarado, Alajuela, Poás, Grecia, Sarchí, San Isidro, San Rafael, Barva, Santa Bárbara, Santo Domingo, Turrialba, Jiménez, Puriscal, Turrúcares, Mora, Santa Ana, Moravia, Goicoechea, Vásquez de Coronado
- **Región Huetar Caribe:** Limón, Matina, Pococí, Siquirres, Guácimo, Talamanca
- **Región Pacífico Central:** Orotina, San Mateo, Esparza, Puntarenas, Montes de Oro, Quepos, Garabito, Parrita (INDER, 2017).

Dentro de este escenario, surge el interés por valorar algunos de los resultados obtenidos por la ejecución de acciones por parte del INDER. Para tal fin, se ha elegido analizar los resultados del Plan de Desarrollo Rural Territorial Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión llevado a cabo entre 2016 y 2021, enfocándose en los cambios a nivel económico-productivo y social.

Se parte del presupuesto de que el desarrollo rural territorial pretende la transformación social y productiva del territorio objetivo, por lo que la ejecución del Plan de Desarrollo Rural Territorial (PDRT), ya mencionado, ha debido lograr de algún modo la modernización e inserción de las economías en el mercado internacional, ocasionando una generación de riqueza importante que se distribuyó equitativamente entre los sectores locales gracias al sistema institucional construido. Esto estaría reflejado en la transformación o incluso mejora significativa de las condiciones de vida de la población de los cantones de Cartago, Oreamuno, El Guarco y La Unión.

Mapa

Territorio Cartago-Oreamuno-el Guarco-La Unión



Usos de medios audiovisuales en el proceso de enseñanza-aprendizaje para el desarrollo de la habilidad de expresión oral (speaking) en estudiantes del primer año de la carrera de lengua inglesa de la universidad del valle

Material y métodos

El análisis se ha realizado mediante la revisión de literatura especializada sobre desarrollo rural territorial a nivel local como nacional e internacional, incluyendo leyes y estudios gubernamentales sobre proyectos de desarrollo rural territorial en Costa Rica. El acceso a dicha información permitió contextualizar el origen y construcción del Plan de Desarrollo Rural Territorial en el territorio Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión por parte del INDER, así como comprender su estructura y características a nivel tanto organizativo como ejecutivo.

De esta manera se definieron los elementos cardinales para caracterizar el territorio de estudio y componentes del PDRT, permitiendo identificar y comprender la forma en que se organizó el proyecto y se ejecutaron las obras para el desarrollo territorial, incluyendo la valoración de su resultado final.

Esta parte se amplió con la aplicación de entrevistas a integrantes del Comité Directivo, incluyendo a los tres funcionarios del INDER, que conformaron el Equipo Territorial de Apoyo (15 en total). A ellos se les considera informantes clave, capaces de valorar desde primera persona la construcción y ejecución del PDRT, al igual que las acciones para superar las adversidades enfrentadas, incluyendo la pandemia del Coronavirus.

Se aplicó también un instrumento de entrevista semiestructurada a estos 15 informantes clave a través de plataformas de telecomunicación interactiva. Los testimonios y demás datos obtenidos de estas entrevistas se analizaron de manera comparada y desde el análisis del discurso. Finalmente, se consultaron estadísticas oficiales que permitieron definir el contexto económico y social del territorio objetivo y de las zonas rurales del país en general.

Análisis y resultados

Descripción del territorio de estudio

Con base en INDER (2016), al inicio de la construcción del PDRT, el territorio Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión se compone por 702,60 kms² de extensión, siendo el cantón de Cartago (287,77 kms², capital de la provincia homónima) el más extenso, seguido por Oreamuno (202,31 kms²), El Guarco

(167,69 kms²) y finalmente La Unión (44,83 kms²). La población total del territorio es de 334.563 habitantes, de los cuales 147.898 residen en Cartago (44,2 %), 99.399 en La Unión (29,7 %), 45.473 en Oreamuno (13,5 %) y 41.793 en El Guarco (12,6 %). Del total de habitantes, 303.978 residen en zonas urbanas (90,8 %) y 30.585 en zonas rurales (9,2 %). La distribución de la población del territorio según cantón y zona se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Total de población y zona de residencia, según cantón en el territorio
Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión

Cantón	Población	Zona urbana	%	Zona rural	%	Total
Cartago	147.898	131.168	88,6	16.730	11,4	100
Oreamuno	45.473	39.770	87,5	5.703	12,5	100
El Guarco	41.793	36.636	87,6	5.157	12,4	100
La Unión	99.399	96.404	96,9	2.995	3,1	100
Total	334.563	303.978	90,8	30.585	9,2	100

Fuente: INDER 2016

En los cuatro cantones predomina ampliamente la población urbana sobre la rural. En Cartago, Oreamuno y El Guarco el porcentaje de población rural es semejante. Solamente en La Unión, segundo cantón más poblado, este porcentaje es el más reducido.

Actividades productivas

En el territorio predominan, según la mano de obra ocupada, las actividades terciarias y secundarias sobre las primarias. De manera específica, las actividades de agricultura, ganadería y pesca se ubican muy por detrás de las propias del comercio y reparación, y de las de la industria manufacturera.

Cuadro 2

Porcentaje de actividades productivas, según cantón en el territorio
Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión

Cantón	Agricultura, ganadería y pesca	Industria manufacturera	Construcción	Comercio y reparación	Transporte y almacenamiento	Otro	Total
Cartago	10,1	17,2	5,9	19,3	5,1	42,4	100
Oreamuno	20,2	15,3	5,0	18,9	4,0	36,6	100
El Guarco	12,1	22,9	6,1	18,5	5,2	35,2	100
La Unión	1,9	12,2	7,8	20,7	4,8	52,6	100
Total	43,3	67,6	24,8	77,4	19,1		

Fuente: INDER 2016

Solamente en Oreamuno, la agricultura posee la mayor presencia relativa, seguida de cerca por el comercio y reparación, y finalmente la industria manufacturera. En los demás cantones las labores agrícolas son superadas ampliamente por aquellas propias de la industria y los servicios.

Presencia de la agricultura

En el territorio la producción agropecuaria está basada en el ganado vacuno lechero, bosques y cultivos. Tomando a los principales cultivos según cantón, se evidencia el predominio de las hortalizas, frutas, tubérculos y plantas ornamentales.

Cuadro 3

Principales cultivos en el territorio Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión, según cantón y área sembrada, 2015

Cantón	Producto	Área sembrada ha
Cartago	Aguacate	179,00
	Tomate	171,50
	Zanahoria	116,00
	Flores	100,00

Usos de medios audiovisuales en el proceso de enseñanza-aprendizaje para el desarrollo de la habilidad de expresión oral (speaking) en estudiantes del primer año de la carrera de lengua inglesa de la universidad del valle

	Lechuga	100,00
	Remolacha	23,20
Oreamuno	Repollo	300,00
	Brócoli	140,00
	Zanahoria	130,00
	Lechuga	40,00
	Coliflor	25,00
El Guarco	Mora	393,00
	Tomate	102,90
	Lechuga	60,00
	Helechos y flores	50,00
	Pepino	45,00
La Unión	Tomate	7,00

Fuente: INDER 2016

Así, en Cartago se cultiva principalmente aguacate, tomate, zanahoria, flores y lechuga; en Oreamuno, repollo, brócoli y zanahoria; en El Guarco predomina el cultivo de la mora y el tomate; mientras que en La Unión solo hay una reducida producción de tomate.

Incorporando el total de tierras productivas en relación con las hectáreas dedicadas a los principales productos agrícolas (ganadería de leche, bosques, hortalizas, frutas, tubérculos y plantas ornamentales) se aprecia que, aparte de la producción lechera y forestal (las cuales predominan en los cuatro cantones según la dedicación de las tierras), cada cantón presenta la siguiente dedicación a cultivos en orden de importancia:

- Cartago: hortalizas, tubérculos, frutas y plantas ornamentales
- Oreamuno: hortalizas y tubérculos
- El Guarco: frutas, hortalizas y plantas ornamentales
- La Unión: unas cuantas hectáreas sembradas de hortalizas

Cuadro 4

Total de extensiones por producto agrícola, según cantón en el territorio
Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión, 2011

Cantón	Tierras agrícolas ha	Plantas ornamentales ha	Frutas ha	Tubérculos ha	Hortalizas ha	Pastos ha	Bosques ha
Cartago	9.676.8	100	179	139,2	271,5	2.724.3	1.759.7
Oreamuno	7.248.7	0	0	130	505	4.061.8	1.104.7
El Guarco	3.486.0	50	393	0	207,9	1.374.6	883.0
La Unión	1.756.2	0	0	0	7	420.2	487.6

Fuente: INDER, 2016

En lo que respecta a las extensiones bajo ganadería y bosques en conservación o en explotación de sus recursos, en los cantones de Cartago y Oreamuno se ubican las principales producciones de este tipo.

Cuadro 5

Total de terrenos bajo agro producción y dedicados a pastos para el ganado y bosques, según cantón en el territorio Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión, 2011

Cantón	Extensión tierras agrícolas ha	Pastos ha	Bosques ha
Cartago	9.676.8	2.724.3	1.759.7
Oreamuno	7.248.7	4.061.8	1.104.7
El Guarco	3.486.0	1.374.6	883.0
La Unión	1.756.2	420.2	487.6

Fuente: INDER 2016

La ganadería ocupa las mayores extensiones en Oreamuno y en Cartago, seguidos por El Guarco y La Unión. Mientras que las extensiones dedicadas a bosques se ubican mayoritariamente en Cartago y Oreamuno. En el caso de La Unión, cantón que cuenta con la menor población rural y el sistema agrario menos desarrollado, los bosques superan a los pastizales para el ganado.

Esta subordinación de las actividades primarias a las terciarias y secundarias se relaciona con que la población rural es bastante reducida. Los cantones con

la mayor población rural son Cartago, Oreamuno y El Guarco; mientras que en La Unión esta población es solo simbólica. A su vez, solamente en Oreamuno -que posee la segunda mayor población rural absoluta del territorio- las labores agrícolas (aunque levemente) son las predominantes.

El cantón con mayor producción primaria es Oreamuno, seguido por El Guarco y Cartago; mientras que en La Unión esta actividad es mínima. La principal actividad productiva en Cartago es el comercio y la reparación; en Oreamuno es la agricultura, ganadería y pesca; en El Guarco es la industria manufacturera; y en La Unión es el comercio y reparación.

El territorio de estudio está compuesto por una población mayoritariamente urbana, con economías propias del sector servicios y de la industria. Por el otro lado, las actividades agrícolas principales son el ganado de leche, la explotación forestal y la siembra de hortalizas y tubérculos. Todas ellas se desarrollan en unidades medianas y pequeñas, cuyos productos se dirigen esencialmente al mercado doméstico.

Plan de Desarrollo Rural Territorial

Los documentos e informes presentados por el INDER evidencian que el proceso de desarrollo rural se ha construido de manera ascendente desde la interacción de actores gubernamentales y de la sociedad civil, con una participación activa de los sectores locales. El INDER participó como facilitador y soporte del proceso, al igual que como coordinador en la ejecución de las acciones y proyectos de desarrollo.

El proceso se inició a nivel local con la participación de representantes de los habitantes del territorio, quienes crearon los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR). En ellos se plantearon las demandas y proyectos en conjunto con representantes de instituciones públicas, gobiernos municipales y entidades de la sociedad civil. Los CTDR representan la mayor gobernanza en el territorio para el desarrollo rural, y están formados por dos órganos específicos: una Asamblea compuesta por los actores sociales acreditados y parte del territorio; y el Comité Directivo (CD) electo a lo interno de la Asamblea, que se encarga de gestionar los planes de desarrollo con una duración de cinco años (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012).

El Comité Directivo del PDRT del territorio objetivo quedó integrado por 24 representantes de 16 sectores:

- 1 representante de Juventud
- 1 representante de Adulto Mayor
- 1 representante de Discapacitados
- 1 representante de Mujer
- 3 representantes de Asociaciones de Desarrollo Integral Comunal
- 3 representantes de Organizaciones de Productores
- 2 representantes de Asadas (Asociaciones Administradoras de Acueductos Comunales)
- 1 representantes de Educación
- 1 representante de Deporte y Recreación
- 1 representante de Cultura
- 4 representantes de Gobiernos Locales
- 1 representante de Institucional Económico y Productivo
- 1 representante de Institucional Educación
- 1 representante de Institucional Ambiente
- 1 representante de Institucional Salud
- 1 representante de Institucional Social (INDER, 2016a)

Conjuntamente colaboraron tres funcionarios del INDER, quienes conformaron el Equipo Territorial y de Apoyo.

Se ejecutó así el PDRT sustentado en el objetivo central de mejorar la calidad de vida de los habitantes de manera integral y multidimensional, mediante la explotación de los recursos autóctonos y la gestión descentralizada y participativa. Para esto se ejecutaron capacitaciones, reuniones y talleres con los sectores participantes (comunidades, gobiernos locales, empresas privadas e instituciones públicas), orientadas a definir las necesidades del territorio y las formas de solventarlas. Los representantes comunales lideraron el proceso, mientras que el INDER funcionó como facilitador y coordinador con las demás entidades (INDER 2016).

Para la construcción y cumplimiento del PDRT, se determinaron cinco dimensiones del desarrollo (social, ambiental, económica, cultural e infraestructural), sustentadas en un objetivo base y definición de proyectos o acciones estratégicas.

1. Dimensión social

Objetivo. Potenciar acceso a la satisfacción de necesidades fundamentales como salud educación, vivienda, seguridad y nutrición, en especial adultos mayores, niños, adolescentes, mujeres y discapacitados.

Acciones estratégicas (10). Incentivar acceso a una educación de calidad. Impulsar construcción de una escuela. Mejorar sistema de becas estudiantiles. Mejorar servicios de salud. Fomentar atención igualitaria de la salud mental. Construir dos clínicas de atención primaria. Mejorar seguridad ciudadana preventiva. Mejorar acceso a vivienda. Apoyar empresas de mujeres y atención del adulto mayor. Mejorar atención, rehabilitación y reinserción de drogadictos y delincuentes.

2. Dimensión ambiental

Objetivo. Promover desarrollo rural incorporando la variable ambiental en todas las acciones en la gestión del territorio.

Acciones estratégicas (6). Facilitar realización de estudios sobre biodiversidad del territorio. Promover uso de “controladores biológicos” para plagas de cultivos. Fortalecer protección de recursos

naturales. Cuidar áreas verdes municipales. Fortalecer gestión de acueductos comunales. Mejorar manejo de aguas residuales y residuos sólidos.

3. Dimensión económica

Objetivo. Activar economía con la generación de empleo y fortalecer MiPymes, sector agrícola y turismo.

Acciones estratégicas (11). Capacitar para atención de necesidades de mano de obra calificada y semicualificada. Fomentar acceso al crédito. Fomentar producción con valor agregado. Crear agroindustria Guayabita del Perú-Coope La Estrella del Guarco. Construir invernadero para secado de cebolla. Apoyar gestión de residuos y servicios ambientales. Construir Centro Ferial de Oreamuno. Construir planta para procesar mermeladas de hortalizas. Diversificar producción agrícola pecuaria. Reducir vulnerabilidad por cambio climático. Fomentar mejoramiento y ampliación del mercado.

4. Dimensión cultural

Objetivo. Fomentar expresiones culturales de los pueblos a partir de sus formas de producción, historia, tradiciones, costumbres y aprovechamiento de recursos, mediante coordinación con instituciones y asegurando la equidad e inclusión.

Acciones estratégicas (4): Apoyar iniciativas de actores culturales y artísticos y proyectos culturales. Apoyar Proyecto Parque Histórico Ciudad del Lodo. Recuperación de tradiciones, costumbres y valores. Apoyar Proyecto Anillo Turístico de Cartago.

5. Dimensión infraestructura

Objetivo. Fomentar iniciativas innovadoras que lleven hacia un territorio rural accesible, sostenible e inteligente, desde la participación ciudadana, mediante el uso sostenible de los recursos.

Acciones estratégicas (10). Mejorar infraestructura en servicios. Desarrollo del Centro Multiuso para personas con Discapacidad. Construir Centro de Recuperación de Residuos Sólidos. Construir albergue para desastres naturales. Construir tanque de almacenamiento de agua potable en Asentamiento Garabito. Mejorar red vial. Fomentar instancias comunales de mantenimiento vial. Mejorar operación de sistemas de acueductos y alcantarillados. Mejorar empleo del canon de vertidos. Mejorar estado de aceras y señalización. Cumplir la legislación de caminos rurales.

El aporte financiero para la ejecución de los proyectos y acciones para el desarrollo ha provenido del INDER, junto a otras instituciones públicas y privadas. En general, se invirtió un monto cercano a los dos mil cien millones de colones costarricenses, equivalentes aproximadamente a \$3.157.894 dólares americanos y a €3.000.000 euros (INDER 2016).

En el PDRT se evidencia el cumplimiento a nivel organizativo y administrativo con los postulados establecidos dentro del enfoque rural territorial. Sin embargo, a nivel productivo, parece que el interés no se centró en la promoción de economías novedosas y dirigidas a los mercados internacionales, ni tampoco a resaltar la importancia del fomento de las actividades primarias y explotación de los recursos autóctonos. Según las 5 dimensiones definidas para dirigir el proceso de desarrollo (social, ambiental, económica cultural e infraestructura), prácticamente solo la dimensión económica presenta iniciativas afines con el desarrollo territorial a nivel productivo, donde sobresale la creación de la agroindustria Guayabita del Perú-Coope La Estrella del Guarco, para exportar productos alimenticios con valor agregado.

La situación descrita sería resultado del interés gubernamental de orientar el desarrollo rural a la satisfacción de necesidades inmediatas o básicas de las poblaciones rurales, especialmente las más pobres y vulnerables. Esto a pesar de que el objetivo del enfoque territorial es revertir la realidad social y económica del territorio a través de la modernización y desarrollo de las unidades productivas con base en la explotación de los recursos autóctonos.

De esta manera, la estructura del PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión evidencia que el Estado emplea el desarrollo rural territorial para un objetivo distinto al de dicho enfoque para el desarrollo rural. Además, no parece existir en el INDER preocupación por atender territorios con prevalencia de

poblaciones urbana y de actividades terciarias y secundarias, ni en evitar que los PDRT se orienten a las mejoras en las condiciones de bienes y servicios públicos, que son responsabilidad del Estado central.

Impactos de la pandemia por COVID-19

1. Nivel organizacional

Las medidas sanitarias de contención de la pandemia por SARS-CoV-2, como es sabido, provocaron la reducción de la movilidad y, por lo tanto, el cambio de metodología de las reuniones del Comité Directivo del PDRT, que pasaron de presenciales a virtuales. Este cambio no afectó la ejecución de las reuniones, pero sí la asistencia (el Comité se compone por 27 miembros, incluyendo a los funcionarios del INDER), aunque no de una manera que comprometiera la toma de decisiones ni el avance del plan de desarrollo territorial.

De acuerdo con las actas del PDRT (INDER 2016a), en los primeros años se realizó la mayor cantidad de reuniones, que tendieron a reducirse a medida que se avanzaba con el plan operativo. Con respecto a la asistencia, en los años prepandémicos (del 2016 al 2019) asistieron en promedio entre 17 y 24 miembros por reunión; mientras que en los años en pandemia (del 2020 al 2022) el promedio se mantuvo entre 16 y 19 asistentes. En términos relativos, antes de la pandemia la asistencia a las reuniones se mantuvo entre 63 y 89 %; mientras que durante la pandemia fue entre 60 y 70 %.

Según la opinión de los miembros del Comité consultados, la reducción de la participación se debió al paso a la metodología virtual, a pesar de que el grupo de apoyo (los 3 funcionarios del INDER) realizó capacitaciones sobre el manejo de la internet y las plataformas para el teletrabajo. Algunas personas no lograron adaptarse a esta modalidad, como varios adultos mayores, y otras consideraron que la nueva modalidad dificultaba las discusiones, el alcance de consensos y volvía muy lento el proceso organizativo:

No todos sabían manejar lo virtual. No fue lo mismo, las actividades se paralizaron, y los grupos de emprendedores se vieron afectados porque no podían capacitarse en temas o cursos que eran presenciales. Se atrasaron los proyectos, perdieron fuerza o impulso... (Comunicación personal: miembro del Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Se redujo la supervisión de los proyectos porque nadie quería salir al trabajo de campo. Se dejaron de presentar proyectos y se avanzó más lento y sin definir mucho (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Ante esta situación, la mayor parte de los miembros consultados opinó que las medidas de contención del Covid-19 afectaron en gran medida la organización y construcción del Plan de Desarrollo Rural Territorial. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que, si bien no fue posible continuar con las reuniones y el trabajo en modo presencial, se aplicó la virtualidad de una manera que aseguró la continuidad del plan, así como la realización de reuniones con un quorum bastante aceptable.

Se logró así mantener la organización y ejecución del plan de desarrollo gracias a la disponibilidad y acceso a herramientas tecnológicas por parte de los representantes comunales y el equipo del INDER, a pesar de los efectos que esto tuvo en el alejamiento de algunas personas. En otras palabras, la restricción a la movilidad no impidió la continuidad de reuniones y actividades programadas, que solo pasaron del modo presencial al virtual, aunque sí afectó la asistencia y participación en general.

2. A nivel productivo

Para los entrevistados, las medidas sanitarias tuvieron repercusiones en la producción y venta de mercancías. El cambio tanto en las cotidianidades como en la modalidad de ejecución de los proyectos de desarrollo acarreo efectos sobre los plazos planteados, en la ruta de operación y en la calidad de los resultados obtenidos:

Los proyectos se atrasaron, perdieron fuerza o el impulso ya no fue el mismo. También se redujo un montón la supervisión de los proyectos... porque nadie quería salir al trabajo de campo. Había miedo a los contagios (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Ya no se podía dar seguimiento a los proyectos... y las restricciones impidieron realizar muchas actividades (Comunicación personal:

miembro del Equipo Territorial y de Apoyo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Se paralizaron las actividades presenciales, se detuvieron planes y proyectos. Todo esto acarreó atrasos de más de un año en la ejecución del proyecto. Se trabajó por lo presencial y los contagios (Comunicación personal: miembro de Equipo Territorial de Apoyo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Las restricciones que más impacto tuvieron fueron las dirigidas a la contención de la movilidad, que provocaron el cierre temporal de negocios, la reducción de horarios comerciales y de los aforos:

Algunos comercios tuvieron que cerrar. Hubo cierre de ferias del agricultor, quejas, pérdidas económicas o reducción de los ingresos... muchos de los comercios tuvieron que cerrar por aforo (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Así, la limitación a los mercados afectó la ejecución y funcionamiento de los proyectos dirigidos a la producción y ventas de bienes, lo que tuvo repercusiones sobre la generación de ingresos económicos:

Los agricultores no podían vender sus productos, tenían que regalar o dejar perder la cosecha. El desempleo general y cierre de negocios impidió que las personas compraran flores... muchos recurrieron a la reducción de precios para vender más. (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Según los entrevistados, los obstáculos descritos llevaron a diversificar las formas de venta, por lo que se recurrió al uso de la internet y a la entrega de los productos directamente en los domicilios. De esta forma se compensó el impacto de las restricciones sanitarias y se avanzó con el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo.

Valoración de los resultados finales del PDRT

Para los miembros del Comité Directivo entrevistados, el PDRT ha tenido un impacto bastante favorable en la mejora de las condiciones de desarrollo del territorio. La gran mayoría confirmó esta situación:

Se otorgaron ayudas importantes a los agricultores para aumentar la producción... y también para los sectores no atendidos o más vulnerables (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Los cantones recibieron mucho apoyo, que tuvo el territorio de parte del INDER... fue bastante provechoso para visibilizar problemáticas. Se dieron ayudas a proyectos, donaciones del INDER, apoyo a los emprendimientos (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Si bien, la concepción general del impacto final del PDRT sobre el desarrollo del territorio es bastante afirmativa, también se presentaron valoraciones sobre situaciones que impidieron la obtención de mejores resultados por la existencia de factores relacionados con la pandemia, tales como bajo nivel de instrucción de los miembros del Comité, muchos trámites burocráticos, falta de participación y dificultad de comunicación entre los sectores:

... la pandemia complicó muchas cosas, hubo menos participación en las reuniones. Por la pandemia se desatendieron proyectos... fue un proceso más lento por las restricciones (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

La gente no tenía conocimiento, el documento era muy complicado para los niveles educativos de la población. Los proyectos no se aprobaban por exceso de requisitos y el personal del INDER no está capacitado para dar apoyo. No sabían explicar y solo se votaban los proyectos. No consideraban el nivel educativo de la población necesitada y rural. Se dieron formularios y las

personas no tenían asesoría (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Poco interés de los actores. Y la burocracia del sector público. Principalmente las municipalidades ponen trabas a los proyectos, la burocracia impide que avancemos. Las entidades públicas tienen buenas intenciones, pero la población no muestra interés o quieren todo en la mano (Comunicación personal: miembro de Equipo Territorial de Apoyo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Uno de los principales problemas fue la articulación entre sectores: municipalidades, instituciones y sociedad civil. Hubo un aporte de todos los sectores, pero faltó comunicación entre actores (Comunicación personal: miembro de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

Finalmente se resaltó que, en general, la metodología empleada para organizar y ejecutar los PDRT acarrea dificultades que impactan directamente en la conformación de los comités directivos y en su operación, junto a la concepción misma del desarrollo territorial y de los resultados finales que obtienen las comunidades:

Hay personas que vieron la oportunidad, pero carecían de conocimiento y experiencia como líderes e inclusive ni se sentían vinculados y comprometidos con el sector que representan. Luego lo que el INDER pide, delimita y considera que es un plan de desarrollo es muy rígido y demandante para un comité... piden tanto que se convierten en la carta al niño en vez de un proceso de análisis consciente de cuáles son las posibilidades de lograr impactar algunos problemas sociales que tiene el territorio. Todos los sectores quieren un pedazo del pastel, o se enfocan en lo más tradicional o ni siquiera se les da la oportunidad en enfocarse en algo, sino se les fuerza a que abarquen y trabajen sobre una complejidad de problemas muy ambiguos. Ante la poca falta de claridad por todas partes, el comité trabaja a como pueden con aquellos que se arrollan las mangas, mientras lidian con el

clientelismo institucional y las luchas de poder dentro del comité (Comunicación personal: miembro de Equipo Territorial de Apoyo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión).

A pesar de las dificultades y demás complejidades, se logró mantener andando el PDRT y culminarlo según el plazo establecido, por lo que el territorio recibió al final una inversión nada despreciable. Esto evidencia un trabajo destacado y comprometido por parte de los funcionarios y sectores sociales participantes. Sin embargo, se resalta en las opiniones de los entrevistados una concepción del desarrollo rural dirigido a la satisfacción de necesidades básicas y generación de algún ingreso para aliviar las condiciones de pobreza o exclusión, sin pretender la transformación social y económica del territorio. De igual forma, parece estar ausente la reflexión de que se realizó un PDRT en un territorio con predominio de población urbana y de las actividades terciarias y secundarias.

Discusión y conclusiones

Impacto del PDRT sobre el territorio

Como se ha mencionado, la tendencia en el país es destinar los proyectos de desarrollo rural territorial a la solución de necesidades primarias de las poblaciones, especialmente de las más vulnerables y pobres. Para Fernández Alvarado (2008), esta situación se debe a que el Estado dirige las políticas de reconversión productiva y sus recursos a los sectores exportadores, mientras que las poblaciones excluidas son atendidas mediante los proyectos de desarrollo rural. De este modo, el interés público es emplear el desarrollo rural para aliviar la pobreza de las poblaciones rurales, y no así revertir sus situaciones económicas y sociales; esto a pesar de que se utiliza el enfoque territorial del desarrollo rural.

En esta misma dirección, Blanco-Obando (2016) sostiene que la solución de los problemas de desigualdad entre la población rural no es de interés para el Estado costarricense, sino únicamente mejorar las condiciones de los sectores más vulnerables mediante los planes de desarrollo rural. De aquí la concepción estatal del enfoque territorial como un buen recurso para aliviar la pobreza rural, y no para transformar la realidad de los territorios rurales.

Para Aguilar et al (2022) dicha situación coincide con que el Estado costarricense posee mayor presencia y efectividad en los territorios urbanos, y por el contrario menor eficacia y atención en las zonas rurales. Esta situación incide directamente en la permanencia de niveles de vida más bajos en los territorios rurales con respecto a los urbanos. Por lo tanto, vistas en el tiempo, las acciones para el desarrollo rural no han sido efectivas para revertir las condiciones sociales y económicas del campo nacional, ni para solucionar las brechas y diferencias económico y sociales entre los mismos territorios rurales.

Finalmente Gómez y Blanco (2022) afirman que en el país no se logra la transformación de las condiciones socio-económicas en los territorios rurales ni tampoco la solución de brechas entre los mismos territorios debido, en primer lugar, a la concepción del desarrollo rural territorial basada en la construcción dentro de los PDRT de una institucionalidad plana y representativa de los sectores del territorio y sustentada en un modelo de gestión participativo y articulado; pero, por otro lado, se omite el desarrollo de emprendimientos eficientes y modernos que generen crecimiento económico mediante su participación en los principales mercados mundiales. Por lo tanto, se construyen proyectos de desarrollo populares y representativos, pero dirigidos a la solución de necesidades básicas y el impulso de economías poco competitivas.

Estas situaciones descritas coinciden con el predominio de los mayores porcentajes de pobreza en las zonas rurales del país, muy superiores incluso a los presentados a nivel nacional y en las zonas urbanas. Dicha situación se presenta a continuación, a partir del 2012, cuando se fundó el INDER.

Cuadro 6

Distribución relativa de hogares pobres según zona y año, 2012-2024

Año	Total, país	Zona urbana	Zona rural
2012	20,6	18,2	27,1
2013	20,7	18,2	27,8
2014	22,4	19,5	30,3
2015	21,7	19,4	27,9
2016	20,5	18,6	25,7
2017	20,0	18,5	24,1

2018	21,1	19,5	25,1
2019	21,0	19,8	24,2
2020	26,2	26,4	25,5
2021	23,0	21,8	26,3
2022	23,0	21,1	28,3
2023	21,8	21,1	26,4
2024	18,0	16,4	21,1

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2024

Se aprecia así que, en un lapso de 12 años, a pesar de la existencia del INDER, la pobreza rural se mantiene como problema persistente, cuyos porcentajes en general superan a las zonas urbanas y al país en general. Si bien hay una reducción en la pobreza rural de cerca del 5 % entre 2010 y 2024, coincide con la reducción de la pobreza en el país y en las zonas urbanas. En este escenario, incorporando el caso de estudio, no parece posible que el PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión transforme la realidad social y económica del territorio.

Reflexiones finales

Aunque el Estado costarricense afirma emplear el enfoque territorial del desarrollo rural, la verdad es que aplica otras estrategias basadas en las propuestas de los sectores sociales para lo que definen ellos mismos como desarrollo de sus territorios. Por esa razón, los PDRT se basan en proyectos para la solución de necesidades básicas y fomento de algunas unidades productivas, sin pretender la modernización de las economías y que se genere riqueza que transforme la realidad de los territorios rurales. La continuidad en el tiempo de los niveles de pobreza rural, muy superiores a los presentados por las zonas urbanas y la nación, evidencian esta situación.

Los resultados obtenidos del PDRT de estudio corresponden al modo de actuar por parte del Estado. De los 41 proyectos planteados, únicamente 4 o 5 pueden ser relacionados con la exportación o la modernización productiva. La gran mayoría se dirigieron a satisfacer otro tipo de necesidades que se definieron como importantes y de interés por parte de los sectores sociales y fueron aprobados por los funcionarios del INDER, pero que no corresponden con el enfoque territorial del desarrollo rural.

Las valoraciones sobre los resultados finales del PDRT por parte de los miembros del Comité Directivo entrevistados evidencian la situación descrita, y también que al final de todo no se recibieran los mayores beneficios para los cantones objetivo.

Es muy probable que el Estado costarricense afirme emplear el enfoque territorial para posicionarse adecuadamente ante los organismos de cooperación internacional, pero no aplique dicho enfoque en los PDRT, porque su principal interés es solo aliviar la pobreza en las zonas rurales. En ese sentido, los recursos dirigidos a financiar y ejecutar los PDRT no parecen ser aprovechados adecuadamente. Por lo anterior, es de esperar que los bajos niveles de vida en el campo costarricense no vayan a revertirse en el corto o mediano plazo, y seguirán siendo muy inferiores a los de las ciudades y a los del país en general.

Referencias

- Aguilar, M., Blanco, E., Gómez, A., Villalobos, A. (2022). Índice de densidad del Estado en los territorios rurales de Costa Rica. *Cuadernos de antropología. Revista Digital del Laboratorio de Etnología* “María Eugenia Bozzoli Vargas”, 32(1), 1-18. DOI: 10.15517/cat.v32i1.49008
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2012). Ley 9036. Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Diario oficial *La Gaceta*, 29-05-2012. Imprenta Nacional.
- Barboza Arias, L., Rodríguez Miranda, A., & Sáenz Segura, F. (2020). Las políticas de desarrollo rural en Costa Rica: Avances y desafíos desde las perspectivas del territorio. *Revista Rupturas*, 10(2), 1-20. <https://dx.doi.org/10.22458/rr.v10i2.3017>
- Barboza, L. y Rodríguez, A. (2020). Las políticas de desarrollo rural en Costa Rica: Avances y desafíos desde las perspectivas de territorio. *Revista Rupturas*, 10(2), 1-20.
- Blanco, E. (2016). Desarrollo Rural Territorial: ¿el mejor recurso para resolver las problemáticas de las poblaciones rurales costarricenses? Análisis del período 1990-2014. En, *Historia de las desigualdades en América Central: Una visión interdisciplinaria. Siglos XVIII-XXI*. Ronny Viales y David Díaz (eds.), 158-172. Centro de Investigaciones Históricas de América Central.
- Botella Rodríguez, E. (2012). El modelo agrario costarricense en el contexto de la globalización (1990-2008): oportunidades y desafíos para reducir la pobreza rural. *Ager* (12), 1-49.
- Fernández, L. (2008). El cambio institucional. Las relaciones entre los actores estratégicos en el enfoque ascendente de las políticas públicas a nivel local. Estudio del caso: El Programa de Desarrollo Rural en el cantón de La Cruz, Región Chorotega, Costa Rica, 1995-2005. Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica.
- Gómez, A. y Blanco, E. (2022). Índice de Desarrollo Productivo e Institucional para los territorios rurales de Costa Rica. *Estudios Rurales*, 12(26), julio-diciembre, 1-20.

- Instituto de Desarrollo Rural (INDER). (2016). *Región Central. Caracterización del Territorio Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión*. INDER, Costa Rica.
- Instituto de Desarrollo Rural. (2016a). *Plan Territorial de Desarrollo del Territorio Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión*. INDER, Costa Rica.
- Instituto de Desarrollo Rural. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDRT) 2017-2022*. INDER, Costa Rica.
- Instituto de Estadísticas y Censos (INEC). (2024). *Encuesta Nacional de Hogares*. INEC. Costa Rica.
- Mora, J. (2005). Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: Elementos para su definición en el nuevo entorno internacional. *Agronomía costarricense*, 29(1), 101-133.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Publishing.
- Rayner, A. (2014). *New Way of Doing Politics: The Movement against CAFTA in Costa Rica*. A dissertation submitted to the Graduate Faculty in Anthropology in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, The City University of New York.

Entrevistas realizadas

- Miembros de Comité Directivo, PDRT Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión, Comunicación personal, Cartago, 2021.