

Cruce de caminos

Lecturas disciplinarias
del territorio

Raúl Fonseca Hernández
Wilson Picado Umaña
Abelardo Morales Gamboa
Maximiliano López López

Editores



Cruce de caminos

Lecturas disciplinarias del territorio

COLECCIÓN ENCUENTROS ACADÉMICOS

Cruce de caminos

Lecturas disciplinarias del territorio

Raúl Fonseca Hernández
Wilson Picado Umaña
Abelardo Morales Gamboa
Maximiliano López López

Editores



307.14

C955c

Cruce de caminos. Lecturas disciplinarias del territorio / Raúl Fonseca Hernández, editor ; Wilson Picado Umaña, editor ; Abelardo Morales Gamboa, editor ; Maximiliano López López, editor. – primera edición – San José, Costa Rica : FLACSO, 2020. 242 páginas ; 24 x 16 centímetros

ISBN 978-9977-68-312-6

1.PLANIFICACIÓN REGIONAL. 2. TERRITORIALIDAD. I. Fonseca Hernández, Raúl, editor. II. Picado Umaña, Wilson, editor. III. Morales Gamboa, Abelardo, editor. IV. López López, Maximiliano, editor. V. Título.

Consejo Editorial de FLACSO Costa Rica: Mauricio Sandoval, Cathalina García y Fidel de Rooy

Directora de FLACSO Costa Rica: Ilka Treminio Sánchez

Coordinación editorial: Raúl Fonseca Hernández y Carlos Peña Menjívar

Revisión filológica: Carla Salguero Achí

Publicado electrónicamente en el mes de octubre de 2020

ISBN 978-9977-68-312-6

La distribución de esta publicación está protegida bajo la licencia

Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional

(Atribución-NoComercial-SinDerivadas)



© 2020

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica

De Plaza del Sol, 200 metros Sur y 25 metros Este

Curridabat, San José, Costa Rica

+506 2224 8059 · www.flacso.or.cr

Producido en Costa Rica / Made in Costa Rica

Índice

Introducción 9

Parte I. El territorio como constructo social

1. Tenencia de la tierra y cambio territorial en
Costa Rica (1950-2014) 13

Wilson Picado Umaña

Elisa Botella Rodríguez

2. Conservación y dinámica territorial en Costa Rica,
de 1950 al presente 43

Maximiliano López López

3. Fragilidad urbana y convivencia en San José, Costa Rica 69

Abelardo Morales Gamboa, Isabella Páez Zúñiga,

Cléver G. Toalombo Jaén, Guillermo Acuña González

Parte II. Políticas y estrategias para el territorio

4. Línea base situacional para el diseño de estrategias de
desarrollo territorial en la Región Brunca, Costa Rica 93

Raúl Fonseca Hernández

Roy Mora Vega

Ariana López Peña

5. Propuestas y retos para alcanzar una transformación
productiva con enfoque territorial y equidad social 127

Rafael Arias Ramírez

Luis Vargas Montoya

Leonardo Sánchez Hernández

6. El territorio desde la perspectiva estructural: una visión para el análisis	147
<i>Shirley Benavides Vindas</i>	
<i>María Leonela Artavia Jiménez</i>	
7. El territorio desde la perspectiva del institucionalismo: una revisión de las políticas públicas en Costa Rica	171
<i>Shirley Benavides Vindas</i>	
<i>María Leonela Artavia Jiménez</i>	
Parte III. Metodologías para el territorio	
8. Identificación y definición de una Zona Económica de Desarrollo (ZED) en el cantón de Limón, Costa Rica	191
<i>Rafael Arias Ramírez</i>	
<i>Luis Vargas Montoya</i>	
<i>Leonardo Sánchez Hernández</i>	
9. Propuesta metodológica para la estimación de la brecha digital en zonas urbanas: caso Mérida, Yucatán, México	209
<i>Miguel Ángel Viana Dzul</i>	
<i>Lizbeth Noemí Fernández Chalé</i>	
<i>Ruby de los Ángeles Pasos-Cervera</i>	
<i>Gerald Solano Aguilar</i>	
<i>Sobre las autoras y autores</i>	235

Introducción

Este libro constituye un esfuerzo multidisciplinario para poner en diálogo visiones y enfoques diversos sobre el territorio, un tema transversal en las ciencias sociales. El análisis de lo territorial es tan amplio que admite su abordaje desde puntos de vista paralelos, complementarios o, incluso, opuestos, no solamente en cuanto a las premisas teóricas, sino también a los métodos utilizados.

Diversas y distantes son a menudo las conclusiones a las que se llega según la respectiva tradición o enfoque de estudio. A pesar de su transversalidad, el territorio también es afectado por la paradoja del prisma: si bien se trata de una realidad inevitable para todo proceso social, el ángulo y la perspectiva de análisis modificarán significativamente los resultados y las conclusiones, a la vez que diferenciarán entre sí a los sujetos cognoscentes.

Teniendo esta realidad como trasfondo, la presente obra busca potenciar la investigación y la reflexión multi e interdisciplinaria desde las ciencias sociales, como un medio para abordar, en forma holística, problemas complejos y propios de lo territorial.

En el pasado, la tradición dominante en los estudios territoriales delimitó al territorio, casi estrictamente, como un objeto de estudio de las ciencias geográficas. Sin embargo, en su desarrollo reciente, se entiende que el análisis de lo territorial permite —y requiere— el diálogo con otros campos del conocimiento y saberes, sin abandonar el enfoque geográfico.

Este libro pretende constituir un primer paso en la búsqueda de “cruces de caminos” entre disciplinas y enfoques distintos. Para lograrlo, reúne investigaciones que abordan el territorio desde campos de conocimiento como economía, historia, planificación económica y social,

relaciones internacionales y sociología. El resultado de estos diálogos es un texto que puede ser utilizado como base para la discusión por parte de estudiantes e investigadores interesados en la unidad común de lo territorial, así como en la diversidad teórica y metodológica de lo territorial, según las perspectivas disciplinarias.

El libro está compuesto por diez capítulos, organizados en tres secciones. La Parte I agrupa los trabajos que entienden el territorio como constructo social. Los estudios reunidos en este apartado tienen en común el análisis de transformaciones espaciales asociadas tanto con procesos políticos y sociales en el presente como también a través de una perspectiva a largo plazo. Es el caso del estudio de la tenencia de la tierra, las políticas públicas relacionadas con los programas de conservación de bosques y los cambios en los territorios urbanos en Costa Rica. Las investigaciones demuestran que las configuraciones geográficas no son procesos independientes, sino que son producto, y a la vez condicionantes, del cambio social.

Esta sección está conformada por tres contribuciones. El primer capítulo analiza la tenencia de la tierra y el cambio territorial en Costa Rica entre 1950 y 2014. Los autores, Wilson Picado y Elisa Botella, estudian el desarrollo paralelo, aunque contrastante, de las políticas de conservación de bosques y la política de redistribución de tierras durante dicho periodo. Los autores buscan evidenciar el papel invisibilizado del bosque como un gran actor territorial en la Costa Rica del último medio siglo y su relación con el proceso de concentración de la tierra.

En el segundo capítulo, Maximiliano López propone que la creación de áreas protegidas y la entrega de tierras a campesinos originaron una dinámica territorial que dio como resultado la configuración de tres macrorregiones en el territorio costarricense. Por un lado, se encuentra el sector del Pacífico, ligado al turismo en su forma más diversa y complementado por una agricultura industrial; por otro, el sector del Caribe y norte, orientado principalmente a la agricultura campesina y caracterizado por la concentración de asentamientos campesinos; y una tercera zona corresponde a la región sureste, donde la existencia de pueblos indígenas mantiene una naturaleza distinta a las dos anteriores.

En el tercer capítulo, Abelardo Morales, Isabella Páez, Cléver G. Toalombo y Guillermo Acuña generan una discusión sobre la fragilidad urbana y la segregación socioespacial en el Gran Área Metropolitana de San José. El capítulo esboza las relaciones sociales gestadas entre actores diversos en los procesos de producción, adaptación y transformación

de los territorios, donde se evidencia la fragilidad urbana como resultado de procesos de urbanización, crecimiento demográfico y deterioro de las formas de convivencia social.

La Parte II se compone de cuatro capítulos. En general, los estudios incluidos comprenden al territorio como un dispositivo o una categoría analítica que pueden ser integrados en el diseño de estrategias de desarrollo económico y social. Los trabajos publicados coinciden en que la dialéctica entre la geografía y la acción política, sintetizada en las denominadas “estrategias de desarrollo”, los modelos de organización de los recursos económicos e institucionales o la política pública, resulta clave de entender para implementar estrategias efectivas de cambio territorial.

La propuesta de una línea base situacional para el diseño de estrategias de desarrollo territorial en la Región Brunca es desarrollada por Raúl Fonseca, Roy Mora y Ariana López. Este estudio, desde una lectura del comercio internacional, pretende identificar variables e indicadores que expliquen el desarrollo de un territorio, como insumo para un posterior análisis prospectivo. En segundo orden, Rafael Arias, Leonardo Sánchez y Luis Vargas analizan en su capítulo las propuestas y retos para alcanzar una transformación productiva con enfoque territorial y equidad social. En este caso, se examina el contexto social y económico de las regiones, a partir de lo cual se identifican diversos problemas que limitan la transformación productiva con enfoque territorial y de equidad social.

Por su parte, Shirley Benavides y María Leonela Artavia contribuyen a la sección con dos capítulos. En el primero, realizan un balance, desde una perspectiva institucional, de las políticas públicas en Costa Rica vinculadas al territorio. En este apartado, se analiza la forma como las políticas públicas buscan responder a las diversas problemáticas económicas, sociales y ambientales que impulsan o detienen el desarrollo territorial. En el segundo capítulo, se presenta una propuesta de análisis de lo territorial desde una perspectiva institucional y neoestructuralista.

La Parte III está conformada por dos capítulos que, de alguna manera, constituyen ejemplos de la aplicación de distintas metodologías tanto para la comprensión de dinámicas territoriales como para la gestión del territorio por parte de actores sociales e institucionales. Rafael Arias, Leonardo Sánchez y Luis Vargas proponen una identificación y definición de una Zona Económica de Desarrollo (ZED), en el cantón de Limón. El estudio ofrece una metodología para la identificación de Limón como un territorio con condiciones adecuadas para mejorar su desarrollo económico.

Miguel Viana, Lizbeth Fernández, Ruby Pasos y Gerald Solano proponen una metodología de estimación de la brecha digital en zonas urbanas, aplicada al caso de Mérida, en Yucatán, México. La alternativa metodológica identifica patrones de concentración del capital informático, así como el acceso a la información, a partir de la utilización de datos estadísticos y el método de econometría espacial.

Como se advertirá, la presentación de los capítulos anticipa una suerte de caleidoscopio teórico y de base empírica sobre el problema territorial. Los capítulos ofrecen categorías de análisis distintas, algunas entrecruzadas y otras contrastantes entre sí; además, presentan base empírica, es decir, datos construidos bajo metodologías distintas y distantes. De este modo, la aparente simplicidad de la constitución biofísica del territorio contrasta con las múltiples y complejas perspectivas de análisis provenientes de las ciencias sociales y de los diferentes actores sociales en estudio. Todo lo cual también es “territorio”, vale decir.

I. El territorio como constructo social

Tenencia de la tierra y cambio territorial en Costa Rica (1950-2014)

Wilson Picado Umaña
Elisa Botella Rodríguez

Introducción

Este capítulo estudia los principales cambios ocurridos en la estructura de la tenencia de la tierra en Costa Rica entre 1950 y el presente. Su objetivo es analizar dichos cambios en el contexto de la consolidación de las políticas de conservación de bosques entre 1970 y 1980, así como de la política de redistribución de tierras promovida por el Estado durante ese período.

El abordaje cruzado de ambas políticas permite entender las contradicciones y matices que subyacieron a la acción del Estado respecto al problema de la tenencia de la tierra. A diferencia de otras investigaciones, centradas en el estudio del latifundio y su relación con la expansión ganadera de la posguerra, en esta ocasión interesa analizar, con cierto detalle, el papel de los bosques en la estructura de tenencia de la tierra durante el auge desarrollista y en las últimas décadas.

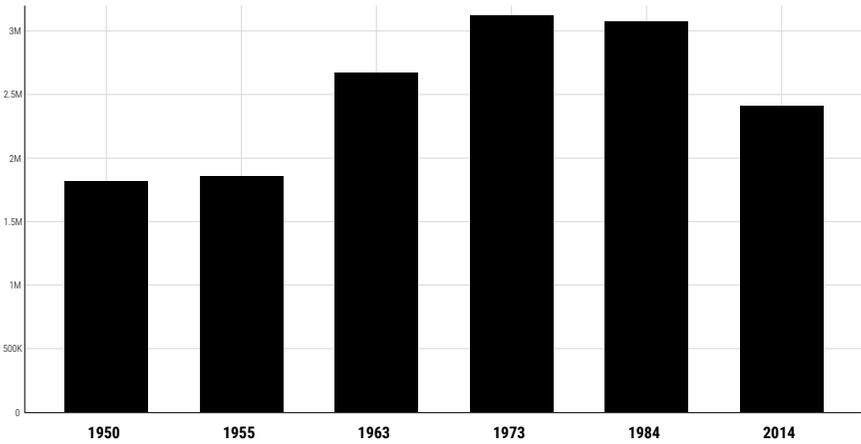
La hipótesis es que, en el caso particular de Costa Rica, las transformaciones ocurridas en el esquema del uso del suelo, así como en las políticas de conservación de bosques han propiciado la estructuración de una “nueva cuestión agraria”, ya no solamente relativa a la concentración de la tierra, sino también a la distribución de los denominados servicios ambientales.

Estructura agraria y tenencia de la tierra (1950-2014)

Datos generales

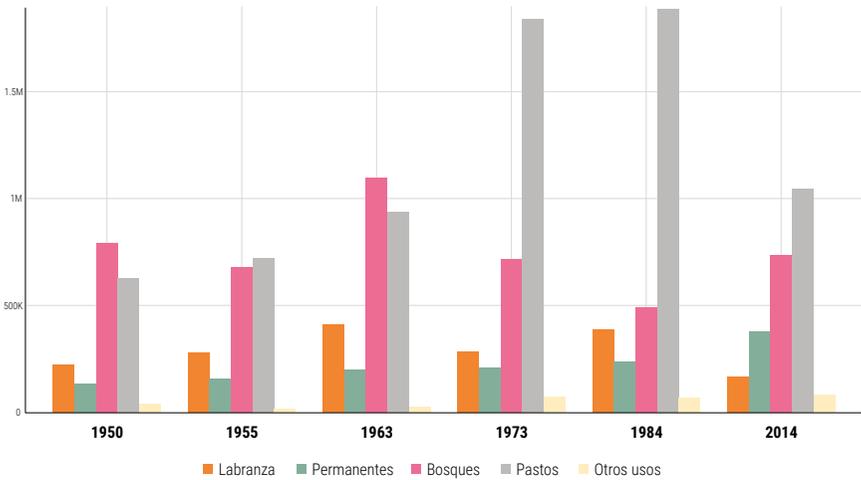
Con el paso del tiempo, la estructura general de la tenencia de la tierra en Costa Rica evidencia, en primer término, una tendencia a la

GRÁFICO 1. Evolución del área agrícola



FUENTE: DGEC, 1953; 1959; 1965; 1974; 1987.

GRÁFICO 2. Evolución del uso del suelo



FUENTE: DGEC, 1953; 1959; 1965; 1974; 1987.

reducción del área agrícola, así como un proceso de fragmentación de las explotaciones.

El área agrícola en el 2014 era de poco más de 2 406 418,4 hectáreas, una cantidad inferior a la existente en 1984, 1973 y 1963. Solo entre 1984 y 2014 el área agrícola disminuyó en poco más de 600 000 hectáreas. Mientras que entre 1950 y 1984 se duplicó la cantidad de fincas en Costa Rica —pasó de 43 086 a 101 938—, en el 2014 el total de fincas bajó a 93 017. En el contexto de una reducción marcada del área agrícola y de un descenso moderado en la cantidad de fincas, el tamaño promedio de las unidades productivas descendió a poco más de 25 hectáreas; un promedio más bajo aún que los de 30,1 hectáreas y 38,3 hectáreas, vigentes en 1984 y 1973, respectivamente (DGEC, 1953; 1959; 1965; 1974; 1987).

En cuanto al uso del suelo, el auge desarrollista tuvo como resultado una expansión notable de los pastizales entre 1960 y 1980; a la vez, sacrificó las tierras cubiertas por bosques, las cuales se redujeron significativamente esta última década.

El otro cambio crucial ha sido la reducción paulatina de las tierras dedicadas a cultivos de labranza, esto es, a la producción de granos básicos como arroz, frijol y maíz, fundamentales en la dieta nacional. Esa disminución es, sin embargo, engañosa y relativa sobre todo en cuanto a los cultivos de frijol y maíz, de base campesina. A diferencia de estos, el arroz ha mantenido su área de cultivo entre 1984 y 2014, y, en el último año, experimentó una baja apenas sensible.¹

Por su parte, los cultivos permanentes (según la terminología censal), asociados con el monocultivo, han mostrado un aumento desde 1950. Aun en medio de recurrentes crisis de precios en productos como el café, banana y caña de azúcar, derivadas de la ruptura de los mercados internacionales regulados, estos cultivos han mantenido, no sin altibajos, su área y producción. En general, el monocultivo ha sostenido sus áreas desde 1950 e incluso ha crecido gracias al empuje territorial de nuevos productos no tradicionales de exportación, como piña, palma de aceite y naranja.

Entre 1950 y 2014, la distribución de la tierra según el tamaño de las explotaciones presenta una evidente tendencia a la concentración en propiedades de gran extensión, superiores a las 175 hectáreas. Tómese la siguiente comparación como una representación simplificada del

1 Desde 1970, el cultivo del arroz en Costa Rica se ha concentrado en fincas medianas y grandes, manejadas bajo una lógica empresarial, mecanizadas y con una adopción casi plena del paquete tecnológico de la revolución verde (Cartín y Pizsk, 1988).

problema. En 1963 (un punto de inicio del auge desarrollista), las fincas con una extensión entre 1 y 10 hectáreas correspondían a cerca de un 43 % del total de las fincas; sin embargo, solamente abarcaban un 2,9 % del total de las tierras. En sentido contrario, las fincas con más de 175 hectáreas, aunque eran solo el 5 % del total, controlaban casi un 60 %.

En 1984, después de dos décadas de transformación técnica en la agricultura, la situación de la estructura de la tenencia de la tierra no era distinta a la de 1950. De acuerdo con González (1987), en 1984 las fincas entre 1 y 5 hectáreas representaban la mitad del total de propiedades, pero controlaban solamente el 5,2 % del área agrícola.

Por su parte, las propiedades de más de 200 hectáreas, el 3,5 % del total, acaparaban casi la mitad de las tierras. Poco más de medio siglo después de 1950, en el 2014, la concentración era semejante. En dicho año, las fincas menores a las diez hectáreas representaban poco más de la mitad del total, pero abarcaban solamente un 7 % del total de tierras. Mientras tanto, las propiedades con más de 200 hectáreas, aun cuando eran solamente el 2,4 % del total, controlaban el 47 % de las tierras (INEC, 2015). El fenómeno de la concentración de la tierra en Costa Rica ha sido foco de análisis de diferentes investigadores desde la década de los setenta. Existe al respecto abundante literatura dedicada a estudiar desde distintas perspectivas el problema.

Entre finales de la década de los setenta y la de los noventa aparecieron libros, artículos y tesis planteados en el contexto del debate del dualismo latifundio-minifundio, pero también en el marco de la agudización de los conflictos por la tierra (Barahona, 1980; Ramírez Boza, 1981; Churnside, 1981; Edelman y Seligson, 1994; Edelman, 1992; González, 1987; Mora, 1990; Rodríguez, 1988; Villarreal, 1992). En general, los estudios coinciden en reconocer la existencia de una concentración de la tierra en grandes propiedades a lo largo del auge desarrollista, que cuestiona todo intento ideológico por mostrar a Costa Rica como el “país del minifundio”, como suele reivindicar cierta mitología oficial (Gudmundson, 2011). En este capítulo, vista la cantidad y calidad del acervo de estudios sobre el tema, el abordaje se centra en un aspecto que ha sido poco atendido: la estructura de la tenencia imperante en las tierras con bosques.

Buena parte de los estudios señalados fijaron su mirada en el latifundio como la unidad causante del problema de la concentración de la tierra, o bien, del problema de la deforestación del territorio nacional. En ambos casos, se contemplaba de forma simbólica, pero también estructural, al pastizal como el componente básico de una vieja

estructura social sobreviviente a la modernización capitalista de posguerra, asociado con el latifundio y el poder de los terratenientes.

En otro sentido, desde una temprana perspectiva ecológica, el pastizal era el reflejo de la depredación de los recursos naturales, ocasionada por la ganadería y la demanda de carne en los países ricos. En este caso, interesa estudiar con detalle tres aspectos en particular: primero, el cambio territorial experimentado en el campo costarricense entre 1950 y 1970, vinculado con la expansión de los pastos. Segundo, las contradicciones subyacentes a la política del Estado, que buscó atenuar y controlar los problemas de la extensión de los pastos y del proceso de deforestación mediante la creación de los parques nacionales y los asentamientos campesinos. Y tercero, la recuperación de los bosques en el territorio nacional a partir de la década de los noventa hasta el presente.

Del bosque al pastizal: cambio territorial entre 1950 y 1980

Entre 1950 y 1973, la extensión de los pastos se incrementó más del doble. De unas 680 200 hectáreas, se pasó a cerca de 1 558 053 hectáreas. Mientras tanto, los bosques se redujeron de poco más de un millón de hectáreas en 1950 a 716 000 hectáreas en 1973 (Porrás y Villareal, 1993). Este fue un cambio estrechamente vinculado con la expansión ganadera, y, especialmente, con el crecimiento de la industria de la ganadería de carne, en el contexto de la demanda creciente del producto en los Estados Unidos.

A lo largo del período, la actividad se consolidó como una de las más importantes en la estructura productiva del país y generó un incremento continuo en el tamaño del hato. Por ejemplo, justo al inicio de la Segunda Guerra Mundial, el total de cabezas de ganado vacuno era de unas 374 800, una cifra que, once años después, llegó a las 607 900 cabezas. En 1973 la cantidad era ya de 1 693 900 cabezas y tan solo siete años más tarde había superado los dos millones de cabezas (León *et al.*, 1982).

Una tendencia semejante mostró la producción de carne bovina entre 1950 y 1960, con tasas de crecimiento anuales que superaron el 4 % (Myers y Tucker, 1987). Esta fue una expansión que se concentró en las tierras del norte y del Pacífico del país y se caracterizó por su dinámica extensiva en el uso de los pastos: en 1984, las provincias de Puntarenas y Guanacaste (ambas en el Pacífico), así como Alajuela (centro y norte del país) controlaban más del 75 % del hato nacional para carne, según un promedio de carga animal que rondaba el animal por hectárea (Ramírez y Maltodano, 1988).

Esta transformación territorial llamó la atención de académicos nacionales e internacionales durante la década de los setenta. Investigadoras como María Eugenia Bozzoli, además de James J. Parsons y Joseph A. Tosi, mostraron su preocupación ante lo que entonces se denominó la “potrerización” del territorio nacional. Así, por ejemplo, en 1976, utilizando datos de censos agropecuarios, Bozzoli demostró que los pastos constituían el uso del suelo dominante en casi todo el territorio nacional (Bozzoli, 1977). Advertía entonces Bozzoli que “la conversión de Costa Rica en un pastizal” fue un proceso que se desarrolló en un período alrededor de 20 años y que, de mantenerse ese ritmo, “habrá desaparecido toda la selva” en un plazo de 15 años, a menos que se tomaran medidas adecuadas (Bozzoli, 1977: 571).

La lectura de Bozzoli, sin embargo, no era solamente de tipo territorial o ecológica. Esta antropóloga también resaltaba que la expansión ganadera tenía una clara vertiente social debido a que, por su lógica extensiva, propiciaba el desplazamiento y la migración de la población rural, así como la concentración de la tierra en pocas manos. Para Bozzoli, esta expansión había reforzado a la élite vinculada con la exportación de carne; además, había afectado a los grupos de campesinos, arrendatarios y propietarios de fincas familiares (Bozzoli, 1977).

Las perspectivas de Parsons y Tosi se centraron en la dimensión ecológica, pero también revelaban las contradicciones inherentes al desarrollo de los pastizales. En un artículo publicado en 1976, el primero de los autores indicó que la expansión de los pastos en Centroamérica se asociaba al uso creciente de pastos artificiales o cultivados, en muchos casos vinculados con los pastos traídos desde África a finales del siglo XIX (Parsons, 1976).

La potrerización era tan marcada en la región, según Parsons, que la agricultura de frontera agrícola no era sino una etapa transitoria entre la eliminación del bosque y la apertura de pastizales para la ganadería. Para este autor, dicho proceso resultaba evidentemente contradictorio porque, aunque desde 1960 el área cubierta por pastos y el hato ganadero se habían duplicado en la región, el consumo per cápita de carne en países como Costa Rica había decrecido en el mismo período.

Parsons advertía adicionalmente que las consecuencias ecológicas de la transformación de los bosques en pastizales eran poco comprendidas y que el crecimiento en la cobertura de los pastos de origen africano, a pesar de mejorar la disponibilidad de forrajes para la ganadería, ocurría gracias a especies que eran colonizadoras agresivas, como

el jaragua (*Hyparrhenia rufa* (Nees) Stapf). Se trataba, en sus términos, de una “africanización” del paisaje de las sabanas y llanuras del trópico centroamericano (Parsons, 1976)

Joseph A. Tosi (1976), entonces investigador del Centro Científico Tropical, centró su atención en el problema forestal. Tosi fue contundente al indicar que:

Nuestra preocupación con los alcances, la severidad y las tasas de cambios ecológicos desfavorables sobre nuestro medio pueden atribuirse en gran parte, directa o indirectamente, a la insensata y desenfrenada expansión de la ganadería tradicional hacia tierras menos aptas para esta actividad (pp. 139-141).

Tosi estaba especialmente preocupado por el desperdicio de madera que generaba la creación de los pastizales; un desperdicio en dimensiones y calidades que difícilmente se podría recuperar en el futuro, afirmaba. Destacó que buena parte de los bosques talados eran de “avanzadas etapas sucesionales”, con elevado contenido de maderas en grandes troncos. Y eran especies difícilmente adaptables a la reproducción en suelos degradados o de antiguo pastoreo (Tosi, 1976). La proyección de Costa Rica como un gran pastizal no estaba alejada de la realidad. En 1978 se calculó que la tasa lineal de deforestación en el país entre 1950 y 1961 rondó las 36 000 hectáreas por año, una cifra que aumentó hasta 45 000 hectáreas entre 1961 y 1977 (Pérez y Protti, 1978).

Si se cruza esta información con los datos aportados por autoras como Porras y Villareal, se sabrá que la mayor parte de este proceso de tala ocurrió al margen de la regulación jurídica. En 1977, por ejemplo, el total nacional del área explotada mediante permisos era solo de 19 348 hectáreas (Porras y Villareal, 1993). Además del aumento de la tala, este proceso implicó el traslado de la frontera forestal. Como lo comprobó el primero de los estudios citados, mientras que la tala en la década de los cincuenta se concentró en el Pacífico central y norte, entre 1961 y la década de los setenta se extendió al Caribe, así como a las regiones norte y sur del país (Pérez y Protti, 1978).

Formación de parques nacionales y asentamientos campesinos

Una de las principales respuestas del Estado ante la mencionada postrerización consistió en crear áreas protegidas a inicios de la década de los setenta, bajo la forma de parques nacionales, reservas biológicas y reservas forestales, entre otras figuras.

Siguiendo un esquema conservacionista y bajo la influencia de la tradición estadounidense, la apertura de estas áreas hizo las veces de un proceso de contención ante la acelerada deforestación (López y Granados, 2016). Aunado a esto, al mismo tiempo que se intentaban proteger los bosques, el Estado debió atender uno de los efectos colaterales (sociales) del problema de la potrerización y de la concentración de la tierra en torno a la ganadería: el empobrecimiento de la población rural y su marcada proletarización.

Esa realidad ocasionó el aumento de las demandas de tierra, la violencia social y los conflictos con antiguos campesinos y trabajadores del campo, lo cual obligó al Estado a establecer una política de redistribución de la tierra a través de la concesión de parcelas en asentamientos campesinos, controlados por el entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)².

El lector advertirá que ambas respuestas compartieron una base en común: la de constituir islotes territoriales de restauración ecológica y social, así como de contención territorial. La creación de los parques nacionales buscó tanto moderar la expansión del pastizal como “restaurar” los bosques afectados por la tala de árboles. Mientras tanto, la acción de los asentamientos campesinos buscó contener la conflictividad social derivada de la desigual estructura de la tenencia de la tierra entonces vigente, también asociada, con la expansión del pastizal. Además, se intentó focalizar el conflicto social, reduciéndolo a sectores puntuales del país.

En 1970 se contaba con poco más de 3000 hectáreas protegidas. Pero solamente durante los tres primeros años de esa década se agregaron más de 40 000 hectáreas. El aumento fue aún más significativo durante la administración del presidente Daniel Oduber (1974-1978), durante la cual se incorporaron al Sistema de Parques Nacionales³ nuevas áreas como Chirripó y Corcovado, al sur del país, además de un número significativo de reservas forestales y refugios de vida silvestre (Rodríguez y Vargas, 1988).

2 El ITCO fue renombrado como Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en 1982 y, actualmente, Índer. Fue creado en el marco de los Acuerdos de Punta del Este y la Alianza para el Progreso. La política del ITCO tuvo tres grandes líneas de acción entre 1962 y 1982: primero, la formación de colonias entre 1962 y finales de esa misma década. Segundo, al fracasar este modelo, se crearon los asentamientos campesinos con el objetivo de atender los conflictos por la tierra de forma directa, en la región donde estos ocurrían. Y tercero, en la década de los setenta se agregó el modelo de “Regiones de Desarrollo”, el cual buscaba atender integralmente los asentamientos en grades unidades territoriales (Picado, 2005).

3 El Servicio de Parques Nacionales (SPN) fue creado mediante la Ley 6084, el 24 de agosto de 1977. Antes de eso, constituía el Departamento de Parques Nacionales, adscrito a la Dirección Forestal, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con lo establecido en la Ley Forestal 4465 de 25 de noviembre de 1969.

La creación de nuevas áreas se mantuvo durante los gobiernos de Carazo Odio (1978-1982) y Monge Álvarez (1982-1986), de modo que para 1986 se disponía de casi medio millón de hectáreas protegidas. Las zonas de resguardo se consolidaron durante la década de los noventa y la primera década del presente siglo. Para 2012, por ejemplo, más de 1 300 000 hectáreas contaban con algún tipo de protección, de las cuales poco más de 600 000 estaban incluidas como parques nacionales, 200 000 como refugios nacionales de vida silvestre y otras tantas como reservas forestales. El resto se distribuía entre humedales, zonas protectoras, reservas biológicas o reservas naturales.⁴

Esta historia, en apariencia exitosa, se desarrolló en el contexto de una agudización de los conflictos sociales en el campo, derivada de la existencia de una estructura concentrada de la tierra y de los recursos en general. En el cultivo del arroz, por ejemplo, la modernización conllevó a la concentración de la tierra y la producción, además de la tecnología y del apoyo estatal, en manos de medianos y grandes productores, de igual manera como ocurrió con la explotación ganadera (Cartín y Pizsk, 1988; Matamoros, 1985). En el café, si bien la revolución verde viabilizó la producción de tipo familiar en las zonas de ladera del sur y del oeste del país, también excluyó de un modo dinámico a aquellos productores que no lograron modernizar sus fincas (Raventós, 1986). Estas tendencias se presentaron en diferentes regiones, particularmente en la provincia de Guanacaste, donde la modernización capitalista, además de agravar la concentración de la tierra, propició la desaparición de pequeños agricultores y su conversión en peones, agravando el problema del acceso y la presión sobre dicho recurso (Rodríguez, 1988).

La ocupación precaria de tierras alcanzó su apogeo en medio de esta estructura de desigualdad. Entre 1963 y 1979, se estima que diferentes grupos de campesinos tomaron por su cuenta poco más de 700 000 hectáreas, mientras que entre 1980 y 1985 la cantidad fue de aproximadamente 120 000 hectáreas (Villareal, 1992).

Para tener una idea aún más precisa de las dimensiones del problema, en 1970 el ITCO contaba con registros de 817 fincas ocupadas, las cuales abarcaban una superficie de cerca de 400 000 hectáreas (Grupo Centroamericano de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural, 1969; Barahona, 1980). La intervención del Estado fue inevitable. Mientras que

4 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, *Estadísticas ambientales*, en: <http://estadonacion.or.cr/estadisticas-index#ambiental> (Fecha de acceso: 28/4/2018).

en 1963 el ITCO medió en la compra de poco más de 4000 hectáreas, para un total de 324 familias beneficiarias, al final del período, en 1986, el acumulado de tierras compradas era de 663 000 hectáreas aproximadamente, con más de 32 000 familias beneficiarias (Mora, 1990).

El impacto territorial de ambas políticas fue notorio. Ambos espacios, los asentamientos campesinos y los bosques protegidos, cubrían en 1986 una cantidad de hectáreas que equivalía aproximadamente a un 35 % del área agrícola nacional declarada en el Censo Agropecuario de 1984. En otros términos, un tercio de la tierra efectivamente disponible de Costa Rica había cambiado su orientación en poco más de una década, no por la influencia estricta del mercado, sino por la acción “conservacionista” del Estado y de la presión del conflicto social en el campo.

Del pastizal al bosque: cambio territorial entre 1980 y el presente

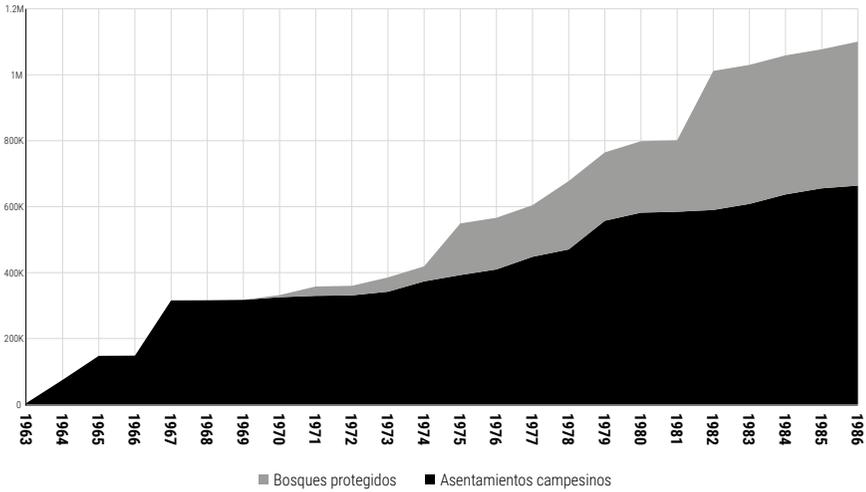
Treinta años después de la denominada “potrerización” de Costa Rica, el panorama del país era distinto. La deforestación fue aparentemente revertida como problema nacional y, en su lugar, hubo un proceso de recuperación de la cubierta boscosa. Según un estudio del Programa Estado de la Nación, el balance negativo respecto a la pérdida de bosques desapareció entre los años finales de la década de los ochenta y el año 2000.

Mientras que entre 1960 y 1979 el país perdió 35 000 hectáreas por año y 39 000 entre 1979 y 1986, a partir de 1986 y hasta el 2000 se recuperó a un ritmo de 17 000 al año y de 26 000 entre 2000 y 2005. El resultado no pudo ser menos complejo: el territorio nacional como constructo social dejó de ser considerado como un “gran pastizal” y pasó a ser valorado como un “gran bosque”. Las estadísticas así lo demostraban: en el 2005, se estimaba que el territorio nacional contaba con una cobertura en bosque de un 48 %, del cual cerca del 44 % estaba bajo alguna unidad de protección y el resto, en manos privadas. Y casi la mitad de estos bosques privados formaban parte del programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) (Calvo, 2008).

*Entre el campesino “antiecológico” y el conservacionismo:
el bosque y el problema de la tenencia de la tierra*

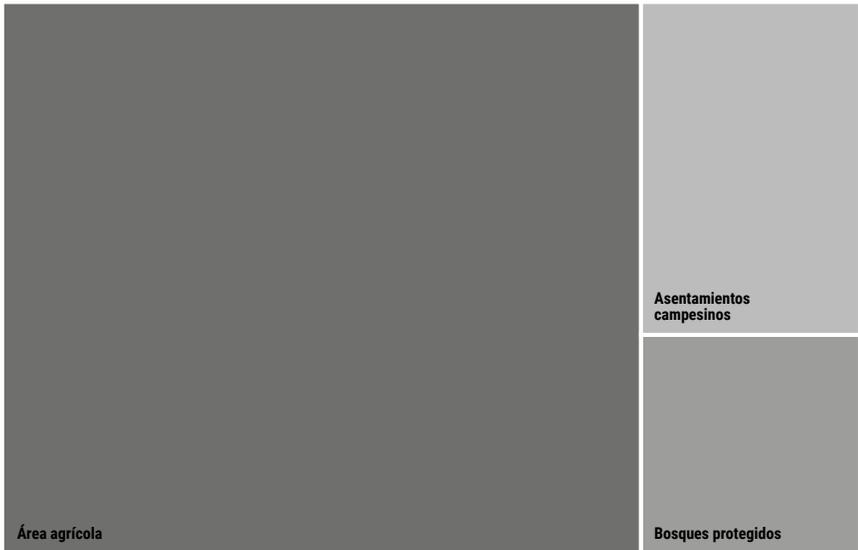
Entre 1963 y 1973 los pastos acrecentaron su cobertura aproximadamente en una tercera parte, mientras que los bosques perdieron casi

GRÁFICO 3. Evolución del área cubierta por asentamientos campesinos y bosques protegidos. 1963-1986 (en hectáreas)



FUENTE: DGEC, 1987; Mora, 1990; Rodríguez y Vargas, 1988.

GRÁFICO 4. Costa Rica. Importancia relativa de los asentamientos campesinos y los bosques protegidos respecto al área agrícola*. 1984



*Los datos de área de asentamientos campesinos y bosques protegidos corresponden al año 1986.

FUENTE: DGEC, 1987; Mora, 1990; Rodríguez y Vargas, 1988.

400 000 hectáreas (Porras y Villareal, 1993). A pesar de este evidente proceso de deforestación, no siempre hubo acuerdos entre los expertos respecto a la cuantificación del ritmo de tala como tampoco de la identificación de las causas del fenómeno (Parsons, 1976). Los datos de Joyce sugirieron una desaparición anual de cerca de 50 000 hectáreas de bosque, mientras que los de González y Hatshorn indicaron un promedio entre 25 000 y 60 000 hectáreas por año (Rodríguez y Vargas, 1988).

Las divergencias también aparecieron en relación con las causas de la tala. Por una parte, entre industriales madereros y organismos internacionales prevalecía la idea de que la deforestación estaba asociada con la presión de los campesinos e invasores de tierras (Rodríguez y Vargas, 1988), mientras que otras posiciones planteaban una lectura de carácter estructural, en la cual se relacionaba la conversión de los bosques en pastizales con el crecimiento del consumo de carne en Estados Unidos, la denominada “Hamburger Connection” (Myres, 1981; Edelman, 1992).

Los precaristas o campesinos de frontera agrícola fueron, por lo general, señalados como los contribuyentes principales en la tala del bosque. En un informe elaborado en 1983, se reclamaba que “los precaristas siguen invadiendo impunemente tanto tierras públicas como particulares”, abarcando reservas forestales y reclamando que su ocupación había sido anterior a la creación de éstas (Rodríguez y Vargas, 1988: 33).

A inicios de esa misma década, un industrial del sector afirmaba que “Los campesinos no solo corrientemente usurpan terrenos con plantaciones agrícolas tradicionales, sino que se especializan en destruir irracionalmente nuestros bosques” (citado por Rodríguez y Vargas, 1988). Diez años después, un reconocido pionero de la Conservación en Costa Rica mantenía la misma posición al afirmar que:

Desde luego que, al campesino no se le debe culpar en forma directa por esta acción, ya que él procura su subsistencia, pero sí es un agente deforestador, que en muchos casos vende a terratenientes su parcela cuando estas pierden su potencialidad inicial, migran a nuevas tierras y continúan con su actividad (Fournier, 1991).

El perfil del campesino como agente “antiecológico” también estuvo presente en el relato fundacional de los parques nacionales en Costa Rica. Una historia, vale advertir, que se concentró en destacar el rol del Estado en la creación de dichos parques como un agente preservacionista, así como el papel relevante de funcionarios y científicos nacionales (Boza, 1978a, 1993b). Pero también bajo una perspectiva en la cual el campesino fue catalogado enemigo de la conservación al promover

la caza furtiva, motivar la invasión de haciendas y bosques, así como fungir de intermediario entre los intereses de los grupos de madereros y ganaderos. En un informe de expertos, elaborado en la década de los ochenta, se sostenía que:

La mayor amenaza a la integridad de las áreas silvestres son las invasiones de tierras por parte de un variado grupo de personas...: por precaristas o agricultores sin tierras, especuladores de tierras, empresarios madereros que promueven y a veces hasta pagan a terceras personas para que invadan tierras con el fin de posteriormente sacar madera de las fincas, ganaderos que de igual forma promueven la invasión de tierras para ampliar las superficie de pastizales y mineros (Ramírez y Maltodano, 1988, p. 88).

Otras visiones eran aún más explícitas y señalaban al campesino de frontera agrícola como el causante de la deforestación y como un actor cuya actividad pondría en peligro inevitablemente la integridad de las áreas protegidas. El campesino, según estas percepciones, talaba el bosque para demostrar que había “mejorado” la tierra. Luego sembraba maíz y otros cultivos “poco productivos”, los cuales, al bajar sus rendimientos con el paso de los años, sustituía por los pastos y la introducción de ganado, facilitando la degradación de los suelos (Umaña, 1987).

Todavía en la década de los noventa imperaba esta perspectiva. En un estudio realizado por el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas en esa década se afirmaba que: “El ritmo de la colonización agrícola es insostenible” (Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, 1990). Y agregaba que: “Costa Rica cuenta con solo 51.000 km², y prácticamente la frontera agrícola ha llegado a su límite”. Después se advertía que las tierras bajo cobertura forestal no eran aptas para actividades productivas que no fueran la protección de los recursos hídricos, escénicos o la biodiversidad. Sin embargo, “continúa la presión por colonizar nuevas áreas, sin considerar los altos costos sociales, económicos y ambientales” (Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, 1990).

En el debate sobre la deforestación se abordó de forma dual el problema de la tenencia de la tierra en el campo. Los industriales madereros, así como los funcionarios de organismos internacionales y del Estado costarricense asociaron la tala del bosque con la agricultura campesina tanto de frontera agrícola como aquella que se asentaba en tierras privadas o del Estado sin respaldo jurídico, en la forma de “invasiones” o “tomas de tierras”. Para estos grupos, la deforestación estaba vinculada con la permanencia de una forma tradicional y arcaica de tenencia, la de tipo campesina, que no calzaba con el régimen productivo desarrollista,

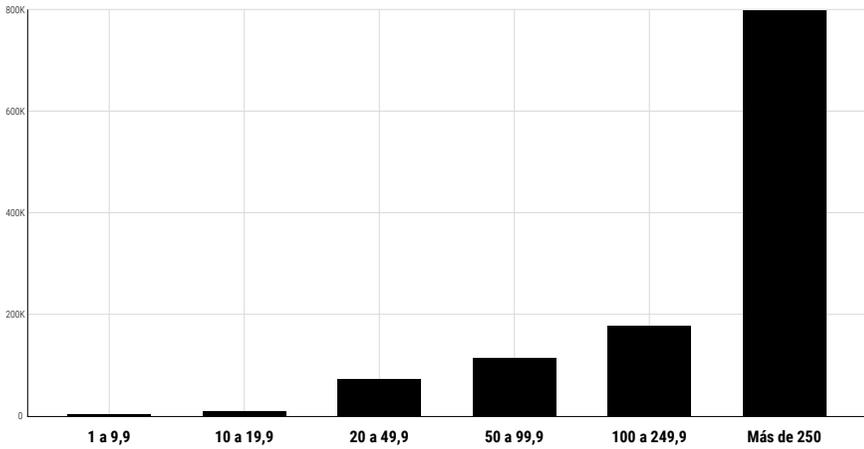
como tampoco con la propia tendencia conservacionista que empezó a ganar terreno en el interior de ese mismo régimen.

En sentido contrario, diferentes académicos advirtieron que dicho proceso guardaba vínculo con la expansión ganadera y por ello tenía un evidente impacto en la estructura de tenencia de la tierra, al favorecer la formación de pastizales y de grandes propiedades ganaderas, usualmente en manos de grupos sociales con poder económico. Como indicaba Bozzoli, detrás de la potrerización del territorio nacional no solo había un coste ecológico, sino también social, derivado de la concentración de la tierra y de la expulsión de campesinos de las zonas ganaderas hacia zonas urbanas u otras regiones del país.

Visto en perspectiva, ambas posiciones simplificaron la dinámica de tenencia de la tierra que subyacía al proceso de deforestación. Ni el pastizal ni la parcela campesina eran los únicos culpables del proceso de deforestación del territorio nacional. Por un lado, la deforestación y la reforestación se desarrollaban bajo una intensa actividad comercial, en contextos de legalidad pero también, sobre todo, de ilegalidad, y estaban relacionadas con la presencia de finqueros y empresarios de mediana y gran escala. Así, por ejemplo, en lo que respecta a la tala legal, la mayor parte de los permisos para talar el bosque que se asignaban en las décadas de los setentas y los ochenta se concentraban en fincas de más de 100 hectáreas de extensión. Asimismo, la mayor parte del área reforestada mediante incentivos estatales estaba concentrada en este tipo de propiedades (Rodríguez y Vargas, 1988). Por otro lado, es fácil suponer que, a partir de la formación de los asentamientos campesinos del entonces ITCO, la deforestación se incrementó; lo que no sería poca cosa tomando en cuenta que, como se dijo antes, en 1986 el Estado había comprado un acumulado de 600 000 hectáreas.

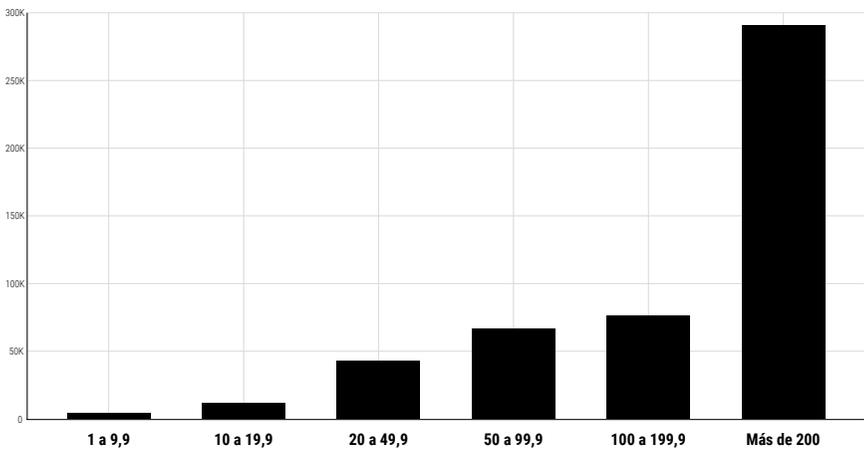
El problema fundamental de este debate era que obviaba, en cierta manera, los datos respecto a la estructura de la tenencia que imperaba en las tierras con bosques. Una de las cuestiones que demuestran los censos agropecuarios de la época es que en el bosque nacional existía una concentración de la tierra tan marcada como aquella predominante en las tierras ganaderas. De acuerdo con el Censo Agropecuario de 1963, del total de hectáreas cubiertas con bosques (1 171 663,2 hectáreas), el 68 % estaba concentrado en fincas con tamaños superiores a las 250 hectáreas, mientras que solo poco más del 1 % de los bosques estaban dentro de fincas con tamaños inferiores a las 20 hectáreas. Esta distribución apenas cambió dos décadas después, en 1984. Según el censo de dicho

GRÁFICO 5. Costa Rica. Distribución del área cubierta por bosques. 1963



FUENTE: DGEC, 1965; 1987.

GRÁFICO 6. Costa Rica. Distribución del área cubierta por bosques. 1984



FUENTE: DGEC, 1965; 1987.

año, el 59 % de los bosques estaban situados en el interior de fincas de más de 250 hectáreas, mientras que poco más del 3 % se ubicaba dentro de propiedades con tamaños menores a las 20 hectáreas. En un sentido interpretativo, si la deforestación constituía un problema en estas décadas, lo era en términos del peligro que representaba para una estructura de tenencia en la cual imperaban las grandes propiedades en manos de terratenientes y del Estado en la forma de parques nacionales.

El bosque es el nuevo pastizal: servicios ambientales y una tenencia de la tierra de “segunda generación”

¿Cuál ha sido la evolución de la dinámica de concentración de la tierra en bosque hasta el presente? Los datos del Censo Agropecuario de 2014 resultan especialmente útiles para contemplar los cambios ocurridos desde 1963. Lo primero que debe señalarse es que el área cubierta por bosques en 2014 experimentó un aumento respecto a 1984, aunque aún se mantiene inferior respecto a los datos de 1963.

Entre 1984 y el 2014 los bosques incrementaron su cobertura en aproximadamente 244 000 hectáreas. Como se decía, este aumento todavía no permite alcanzar el millón de hectáreas en bosque existentes en los años iniciales del cambio desarrollista, en 1963. Además, los datos del 2014 revelan que se mantiene la concentración en la estructura de tenencia de los bosques. Las fincas con más de 200 hectáreas abarcan el 58 % del total de tierras, mientras que las propiedades menores a 50 hectáreas comprenden solo el 15 % del total. En comparación con la situación de 1984, las fincas menores a 50 hectáreas han duplicado su número, pero, asimismo, se han incrementado en casi un 70 % las fincas con extensiones superiores a las 200 hectáreas (INEC, 2015).

En conclusión, la recuperación boscosa que muestran los datos censales ha ocurrido a partir de un aumento en la cantidad de fincas de pequeña y mediana escala y de propiedades superiores a las 200 hectáreas. Sin embargo, es un hecho comprobado que la recuperación se ha concentrado en fincas de gran extensión (como lo muestra el Gráfico 6), de modo que la Costa Rica boscosa es, en el presente, un territorio acaparado por las áreas protegidas y los grandes bosques en manos privadas.

Este proceso de concentración revela que una transformación territorial marcada por la recuperación del bosque no necesariamente tiene implicaciones positivas desde el punto de vista social, o mejor dicho,

CUADRO 1. Costa Rica. Variación en el número de fincas y área cubierta de pastos y bosques. 1984-2014

Actividad	1984		2014		Tasa de crecimiento anual acumulativo (1984-2014)	
	Fincas	Área	Fincas	Área	Fincas (%)	Área (%)
Pastos	53 793	1 651 560,5	44 285	1 044 909,7	-0,6	-1,5
Bosques	17 359	429 065,9	33 128	736 505,2	2,2	1,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de DGEC, 1987; INEC, 2015.

desde el punto de vista de la apropiación de los recursos por parte de distintos grupos sociales.⁵

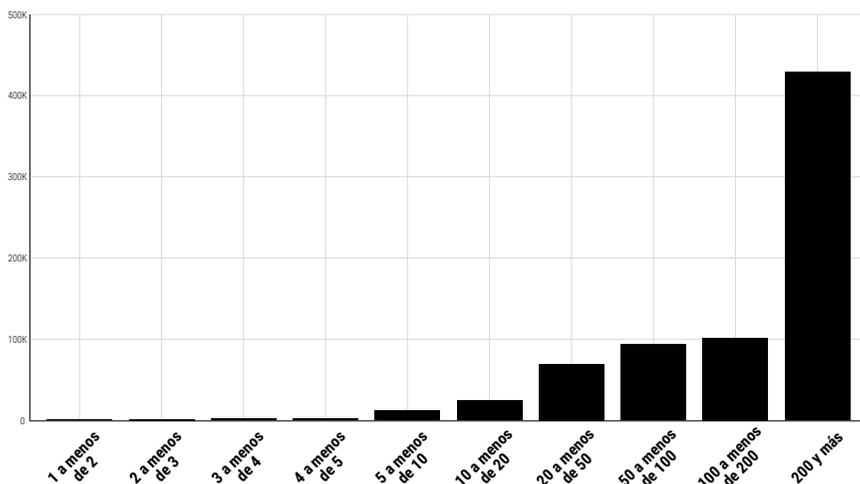
Ahora bien, el caso de Costa Rica no solamente evidencia estas limitaciones, sino que, además, las complejiza en varios sentidos. En las últimas décadas, este país ha desarrollado un marco de incentivos de protección forestal y ambiental que han propiciado lo que se puede denominar hipotéticamente como un segundo piso de concentración de recursos o, definido en otros términos, una “tenencia de la tierra de segunda generación”, asociada a la apropiación de dichos incentivos por parte de medianos o grandes propietarios. Los incentivos se establecen en el presente mediante el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA, en adelante), originado en el marco de la Ley Forestal 7575 (1996) y dirigido por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía.

Este programa tiene como objetivo la recuperación y conservación de la cobertura forestal mediante incentivos financieros de acuerdo con cuatro áreas de acción: la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la protección de agua para uso urbano rural o hidroeléctrico, la protección de la biodiversidad y la protección de la belleza escénica natural. El PPSA consiste en la creación de contratos quinquenales con propietarios privados, así como con fundaciones y comunidades indígenas, mediante los cuales el FONAFIFO realiza pagos anuales por hectárea conservada o sometida al régimen establecido por el programa.

En la actualidad, existe un conjunto diverso de modalidades de pago mediante PPSA, de las que destacan las siguientes: protección de

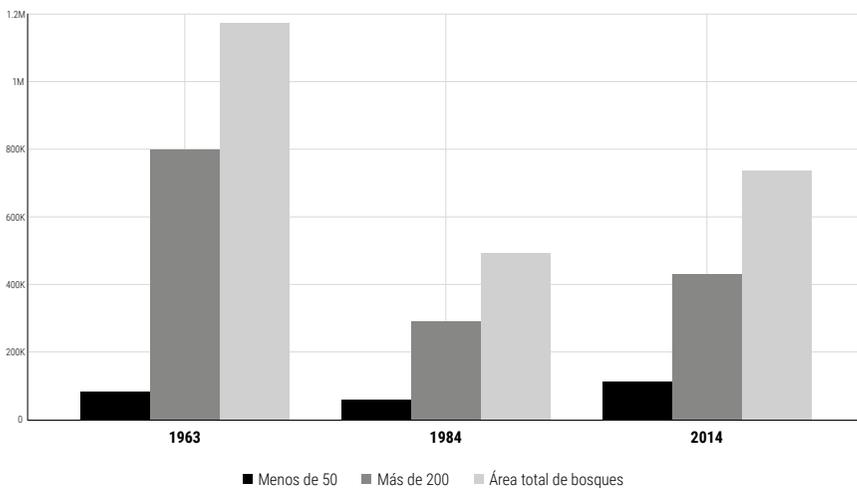
5 Al lado de esta problemática, debe considerarse también la expansión de las plantaciones forestales de especies exóticas como teca (*Tectona grandis* L. f) y melina (*Gmelina arborea*). Desde la década de los noventa, las plantaciones de ambas especies han crecido significativamente hasta alcanzar en el año 2014 un total de 47 167 hectárea, en el caso de la teca y 18 235,1 hectáreas, en el de la melina (INEC, 2015).

GRÁFICO 7. Costa Rica. Distribución del área cubierta por bosques según tamaño de la finca (en hectáreas). 2014



FUENTE: DGEC, 1965; 1987; INEC, 2015.

GRÁFICO 8. Costa Rica. Área cubierta por bosques en fincas de menos de 50 y más de 200 hectáreas. 1963-2014



FUENTE: DGEC, 1965; 1987; INEC, 2015.

bosque, protección de recurso hídrico, protección de bosque en vacíos de conservación, protección de bosque en Áreas Silvestres Protegidas, reforestación, reforestación con especies nativas en vías de extinción, reforestación en áreas de protección, regeneración natural en tierras Kyoto, regeneración natural en potreros, regeneración natural con potencial productivo, sistemas agroforestales, sistemas agroforestales en café, sistemas agroforestales con especies en extinción, sistemas agroforestales con especies nativas y manejo de bosques, entre otras.

Como se indicó, cada propietario recibe un pago anual, en el marco de un contrato de cinco años, si somete su finca (o una parte de la finca)⁶ a alguna de las modalidades antes mencionadas. Oficialmente, más que un incentivo o un subsidio, los PPAA suponen una estrategia de “reconocimiento económico” al propietario por la conservación (o reforestación) de sus bosques, es decir, representa una práctica de valoración económica, social y ecológica del bosque (FONAFIFO, 2017).⁷

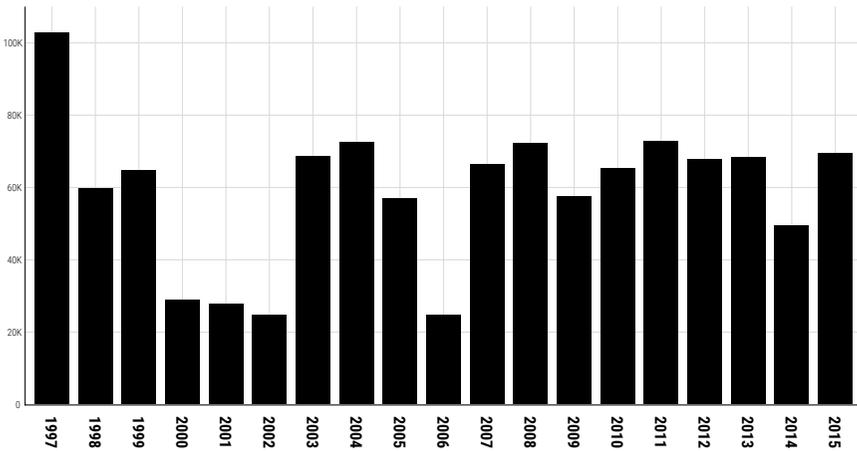
El PPSA constituye una iniciativa que, de alguna manera, condensa una serie de prácticas o políticas de incentivos creadas en el país desde la década de los setenta. A finales de esa década, se ofrecieron incentivos fiscales para el desarrollo de proyectos de reforestación y, a principios de la década de los ochenta, se generó un mecanismo de deducción del impuesto de la renta que también buscaba favorecer la reforestación (Rodríguez y Vargas, 1988). En esta misma década, surgió el Certificado de Abono Forestal (CAF), que consistía en un título fiscal, entregado por el Estado y negociable en el mercado financiero. A finales de la década, apareció el Certificado de Abono Forestal para Manejo de Bosques, el cual buscaba mejorar el mantenimiento técnico de esos sitios. De igual forma, surgieron una serie de certificados de reforestación para pequeños productores, como los Certificados de Abono Forestal por Adelantado (CAFA) y el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF), este último, contaba con recursos provenientes de los Países Bajos, Suecia y Finlandia.

En la década de los noventa, finalmente, se efectuaron las primeras de ventas de carbono con países nórdicos (Camacho y Solano, 2010). Para tener una idea de su impacto, en 1995 el acumulado de hectáreas

6 Un proyecto constituye una parte de la finca cubierta por los PPSA; por consiguiente, las estadísticas usualmente se presentan, por un lado, en términos de número y tamaño de proyectos y, por el otro, en términos de número y tamaño de fincas (dentro de las cuales se encuentran los proyectos).

7 Los datos que, en adelante, se analizarán fueron tomados de: <http://www.fonafifo.go.cr/psa/index.html> (fecha de acceso: 28/4/2018). Y: http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadisticas_psa.html (fecha de acceso: 28/4/2018).

GRÁFICO 9. Evolución del área cubierta por PPSA (en hectáreas). 1997-2015



FUENTE: FONAFIFO, Departamento de Gestión de Servicios Ambientales.

GRÁFICO 10. Evolución del área cubierta por PPSA según categoría de protección (en hectáreas). 1997-2015



FUENTE: FONAFIFO, Departamento de Gestión de Servicios Ambientales.

cubiertas por estos incentivos —y otros aquí no detallados— era de aproximadamente 139 000 hectáreas (González y Lobo, 1999).

La distribución de los pagos se contempla en los Gráficos 8 y 9. En primer lugar, se representan los datos de evolución de las hectáreas cubiertas por el PPSA entre 1997 y 2015.⁸ Como se puede apreciar, a lo largo de este período el área cubierta aumentó en poco menos de siete veces: pasó de poco más de 100 000 hectáreas en el primer año a más de 690 000 hectáreas en 2015. En total, a lo largo del período, el programa ha abarcado más de 1 100 000 hectáreas. La segunda cuestión es la distribución de los recursos según tipo de protección. En el mismo período, la mayor parte de los recursos se han destinado a la protección de bosque, que ha acaparado por lo general más del 80 % de los fondos (Gráfico 9).

Con respecto a la extensión de los proyectos cubiertos, es decir, de tierras protegidas en el interior de cada finca, la información evidencia la concentración de los pagos en proyectos con tamaños comprendidos entre las 100 y las 300 hectáreas. Aunque poco más de la mitad de los contratos se realizan en extensiones inferiores a las 50 hectáreas, la mayor parte del área cubierta por los pagos está incluida en proyectos de 100 a 300 hectáreas de extensión (46 %) y en proyectos de más de 300 hectáreas (18 %).⁹ Evidencias más precisas se hallan en los datos sobre la extensión de las fincas. De igual forma que en el caso de los proyectos, la mayor parte de los contratos se efectúan en fincas inferiores a las 50 hectáreas; sin embargo, la mayor parte del área cubierta se concentra en fincas que tienen extensiones entre 100 y 300 hectáreas (43 %) y superiores a las 300 hectáreas (31 %).

Conclusiones

Costa Rica representa un laboratorio ideal para el estudio de los efectos sociales y ecológicos de las políticas agrarias de corte desarrollista, no solamente por su pequeña escala o por el peso que ha tenido el sector agrario en la economía nacional, sino también por la dinámica intensiva mediante la cual se adoptó la tecnología asociada con la revolución verde.

8 Los siguientes datos fueron obtenidos de la sección de Estadísticas del Pago de Servicios Ambientales, de FONAFIFO. Para detalles: http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadisticas_psa.html (fecha de acceso: 28/4/2018).

9 Es importante advertir que existe un límite de 300 hectáreas para la firma de contratos con propietarios individuales; los contratos que se fijan en fincas con tamaños superiores refieren a bosques en manos de fundaciones o de comunidades indígenas, por ejemplo.

El patrón desarrollista favoreció contradictoriamente la producción ganadera a gran escala, a la que vez que mantuvo la concentración de las tierras con bosques en pocas manos. Pero, además, legitimó la deforestación en busca de crear un país de propietarios privados. Asimismo, mediante la revolución verde, acentuó el uso de tecnología química y la especialización productiva. Es decir, el monocultivo. Sin embargo, debido al efecto ambiental de dichos cambios, en el propio entorno desarrollista surgió un discurso conservacionista que intentó contener la deforestación mediante la creación de los parques nacionales (no debe olvidarse que el mismo Servicio de Parques Nacionales nació en el seno del Ministerio de Agricultura y Ganadería).

El empobrecimiento en las zonas rurales y la concentración de la tierra generaron coyunturas agudas de conflictos que obligaron al Estado a intervenir mediante la creación del ITCO (IDA-INDER) y la formación de los asentamientos campesinos. Tanto en el plano ecológico como en el social, el Estado y su política desarrollista quedaron encerrados en su propio laberinto.

No obstante, las repercusiones más trascendentales de estos cambios tienen que ver con la situación imperante en el presente desde el punto de vista de la estructura agraria dominante, así como de la naturaleza de las relaciones de tenencia vigentes. En términos globales, mientras oficialmente se reivindica a Costa Rica como el “país de los bosques”, prevalece una competencia entre territorios, con actores tan disímiles como monocultivos basados aún en una agricultura familiar o de mediana escala territorial (café) y otros de base empresarial (banano, palma, arroz y caña de azúcar), plantaciones forestales de especies exóticas (teca y melina), monocultivos agresivos para el ambiente (piña) y bosques en manos del Estado, así como en propietarios privados. Todo lo anterior —sin contemplar el efecto que la actividad del narcotráfico— está incidiendo en los territorios, en especial en el desarrollo del monocultivo y las áreas protegidas.¹⁰

En otro sentido, el país ha desarrollado un marco de incentivos para la conservación de bosques y para la valorización de los servicios ambientales asociados con estos, el cual no solamente está transformando los intercambios mercantiles con los bosques, sino que también, sobre

10 Véase al respecto el estudio desarrollado por la Fundación Neotrópica y la Escuela de Biología de la Universidad de Costa Rica: <http://neotropica.org/es/patrones-de-impacto-del-narcotrafico-sobre-los-espacios-protegidos-en-centroamerica-nos-alertan-sobre-los-riesgos-para-el-pais/> (fecha de acceso: 28/4/2018).

todo, está modificando la tenencia de la tierra en una estructura de dos pisos: la clásicamente entendida sobre la propiedad de la tierra, y la nueva tenencia entendida a partir de la apropiación y mercantilización de los servicios ambientales. Esto es, planteando las bases para el desarrollo de lo que puede denominarse una tenencia de la tierra de segunda generación.

Este nuevo tipo supone la existencia de un segundo piso de apropiación y de acumulación de recursos (los servicios ambientales), adicional a la acumulación misma de la tierra, que implica la articulación de una nueva dinámica de renta de la tierra. De momento, los bosques y los PSA muestran una tendencia a la concentración entre fincas de gran tamaño, lo cual evidencia que recuperar territorialmente y valorizar económicamente el bosque no necesariamente resuelve el problema de la apropiación social de los recursos naturales en el mundo rural, sino, más bien, legitima su concentración en manos del Estado o de grandes propietarios privados bajo nuevos mecanismos políticos y de mercado.

BIBLIOGRAFÍA

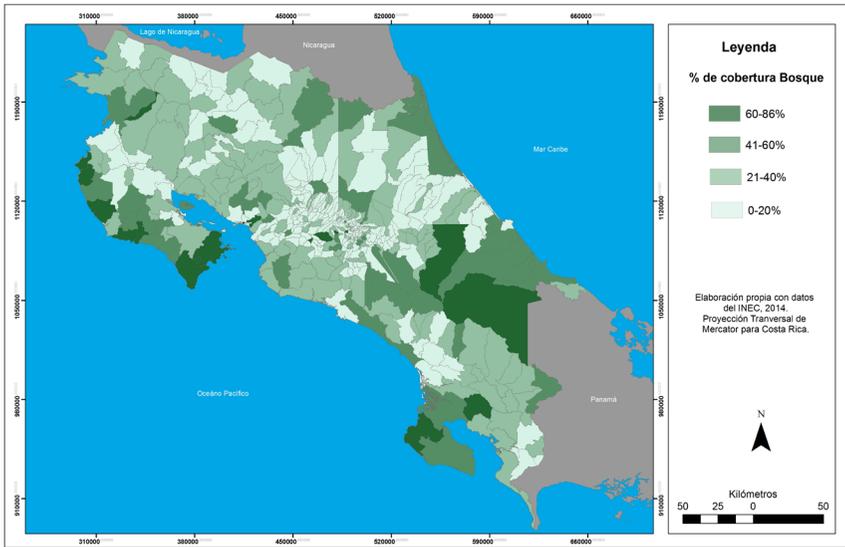
- Barahona, F. (1980). *Reforma agraria y poder político*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Boza, M. (1978a). *Los Parques Nacionales de Costa Rica*. Servicio de Parques Nacionales-MAG, San José, Costa Rica.
- Boza, M. (1993b). Conservation in Action: Past, Present, and Future of the National Park System of Costa Rica. *Conservation Biology*. 7 (2), 239-247.
- Bozzoli, M. E. (1977). Comentario de la Dra. María Eugenia Bozzoli. *La Costa Rica del año 2000*. (571). San José, Costa Rica: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- Bulmer-Thomas, V. (1987). *The Political Economy of Central America Since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvo, J. (2008). *Bosque, cobertura y recursos forestales 2008*. (Decimoquinto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible). San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Camacho, A. y Solano, V. (2010). *Un nodo de cooperación sobre los servicios ambientales en Costa Rica*. Costa Rica: IICA.
- Cartín, S. y Piszcz, I. (1988). *Producción de granos básicos en Costa Rica. Evolución histórica y participación del Estado en su desarrollo*. (Tesis de Licenciatura en Sociología). Universidad de Costa Rica, sede Rodrigo Facio.

- Churnside, R. (1981). Concentración de la tierra en 1935 y 1800-1850: algunas consideraciones de tipo metodológico. *Revista de Ciencias Sociales*. 21-22, 7-34.
- Conroy, E. M., et al. (1996). *A Cautionary Tale. Failed US Development Policy in Central America*. Oakland: Food First Books.
- CORFOGA (Corporación Ganadera de Costa Rica). (2000). *Censo Ganadero de Costa Rica 2000*. San José, Costa Rica: MAG.
- DGEC. (1953). *Censo Agropecuario de 1950*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.
- DGEC. (1959). *Censo Agropecuario de 1955*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos. DGEC. (1965). *Censo Agropecuario de 1963*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos. DGEC. (1974). *Censo Agropecuario de 1973*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.
- DGEC. (1987). *Censo Agropecuario de 1984*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.
- Edelman, M. y Seligson M. A. (1994). La desigualdad en la tenencia de la tierra: una comparación de los datos de los censos y de los registros de propiedad en el sur de Costa Rica en el siglo XX. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 20 (1), 65-113.
- Edelman, M. (1992). *The Logic of the Latifundio. The Large Estates of Northwestern Costa Rica Since the Late Nineteenth Century*. California, EE. UU. : Stanford University Press.
- Estado de la Nación. (2010). *Informe del Estado de la Nación*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Evans, S. (1999). *The Green Republic. A Conservation History of Costa Rica*. Texas, EE. UU. : University of Texas Press.
- Fournier, L. (1991). *Desarrollo y perspectivas del movimiento conservacionista costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- González, F. y Lobo, S. (1999). Breve descripción del estado de los recursos forestales de Costa Rica. Por: Kleinn, C. y Davis, R. (Eds.) *Memoria del Taller sobre el Programa de evaluación de los recursos forestales en once países latinoamericanos*. Costa Rica: FAO.
- González, R. (1987). Consideraciones sobre el Censo Agropecuario de 1984. *Revista de Ciencias Sociales*. 37-38, 91-92.
- Grupo Centroamericano de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural. (1969). *Costa Rica: tenencia y uso de la tierra*. San José, Costa Rica: Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria.
- Gudmundson, L. (2011): *Costa Rica antes del café*. Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.
- IICA. (2006). *Situación y perspectivas de la agricultura y la vida rural en Costa Rica*. Costa Rica: IICA.
- INEC. (2015). *VI Censo Agropecuario*. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/censos/censo-agropecuario-2014> [Consulta 28 abr. 2018].

- León, J., et al. (1982). *Desarrollo tecnológico en la ganadería de carne*. San José, Costa Rica: CONICIT.
- López, M. y Granados, Roberto. (2016). Desnudando el mito: Un balance sobre las tensiones del modelo de conservación en Costa Rica (1970-2015). *Revista HALAC*. VI (1), 61-85
- Matamoros, A. (1985). *La Revolución Verde y el cultivo del arroz: un intento de interpretación del desarrollo agrario en Costa Rica*. (Tesis de Maestría en Sociología Rural). Universidad de Costa Rica, sede Rodrigo Facio.
- Méndez, F. y Bravo, O. (2013). *Costa Rica, mapas de pobreza 2011*. Recuperado de http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/documentos_metodologicos/mepobrezacenso2011-01.pdf.pdf [Consulta 28 abr. 2018].
- Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas. (1990). *Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica*. San José, Costa Rica: ECODES-MIRENEM.
- Mora, J. (1990). La distribución de la tierra y los asentamientos humanos en Costa Rica. *Centroamérica y los problemas del desarrollo en el campo*. Santiago de Chile: FAO.
- Mora-Alfaro, J. (2005b). Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: elementos para su definición en el nuevo entorno internacional. *Agronomía Costarricense*. 29 (1), 101-133.
- Morales N. y Segura, R. (2014). Distribución de la tierra y su relación con la desigualdad social. *Simposio del Censo Nacional Agropecuario 2014*. Recuperado de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Equidad/SimposioCENAGRO.pdf [Consulta 28 abr. 2018].
- Myers, N. y Tucker, R. (1987). Deforestation in Central America: Spanish Legacy and North American Consumers. *Environmental Review*. 11 (1), 55-71.
- Myres, N. (1981). The Hamburger Connection: How Central America's Forests Became North America's Hamburgers. *Ambio. A Journal of the Human Environment*. 10, 3-8.
- Ortiz, E. (2004). Efectividad del Programa de Pago de Servicios Ambientales por Protección del Bosque (PSA-Protección) como instrumento para mejorar la calidad de vida de los propietarios de bosque en zonas rurales. *Kurú: Revista Forestal*. 1(2), 1-11.
- Parsons, J. (1976). Forest to Pasture: Development or Destruction? *Revista de Biología Tropical*. 24, 121.
- Pérez, S. y Protti, F. (1978). *Comportamiento del sector forestal durante el período 1950-1977*. San José, Costa Rica: Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- Picado, W. (2005). Políticas del IDA-ITCO en la Costa Rural. El caso de la región Huetar Norte. Por M. Samper (Ed.) *Trayectorias y disyuntivas del agro en la Zona Norte de Costa Rica*. San José, Costa Rica: UCR-CIRAD..
- Porrás, A. y Villarreal, B. (1993). *Deforestación en Costa Rica. Implicaciones sociales, económicas y legales*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.

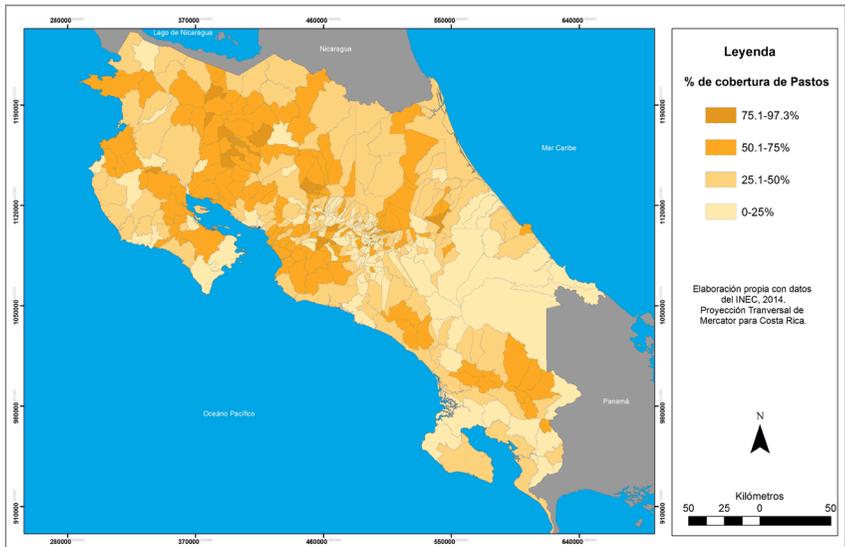
- Ramírez, M. (1981). La polémica de la concentración de la tierra en Costa Rica: mitos e ideologías. *Revista de Ciencias Sociales*. 21-22, 35-54.
- Ramírez, A. y Maltodano, T. (1988). *Desarrollo socioeconómico y el ambiente natural de Costa Rica. Situación actual y perspectivas*. San José, Costa Rica: Fundación Neotrópica.
- Raventós, C. (1986). Desarrollo económico, estructura y contradicciones sociales en la producción de café. *Revista de Historia*. 14, 179.
- Rodríguez, C. (1988). *Estructura agraria de Guanacaste y políticas estatales en el Distrito de Riego Arenal-Tempisque*. (Tesis de Licenciatura en Sociología). Universidad de Costa Rica, sede Rodrigo Facio.
- Rodríguez, S. y Vargas, E. (1988). *El recurso forestal en Costa Rica. Políticas públicas y sociedad*. Heredia, Costa Rica: Editorial de la Universidad Nacional.
- Rovira Mas, J. (1987). *Costa Rica en los años 80*. San Pedro de Montes de Oca: Editorial Porvenir.
- Seligson, M. A. (1977). Agrarian Policies in Dependent Countries: Costa Rica. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 19 (2), 201-231.
- Tosi, J. A. (1976). Transformación del bosque en pastizal: ¿desarrollo o destrucción? *Revista de Biología Tropical*. 24, 139-141.
- Umaña, A. (1987). La colonización agropecuaria y deforestación en Costa Rica. *Revista Abra*. 7-8, 32.
- Villarreal, B. (1992). *Precarismo, campesinado y democracia*. San José, Costa Rica: FLACSO.

ANEXO 1. Costa Rica. Porcentaje del área cubierta por bosques respecto al área agrícola total en los distritos. 2014



FUENTE: INEC, 2015.

ANEXO 2. Costa Rica. Porcentaje del área cubierta por pastos respecto al área agrícola total en los distritos. 2014



FUENTE: INEC, 2015.

Conservación y dinámica territorial en Costa Rica, de 1950 al presente

Maximiliano López López

Introducción

Cuando se habla de naturaleza en Costa Rica, usualmente está presente como referencia los datos sobre el presente y algunos otros que hacen posible hablar de lo ocurrido en décadas anteriores. Muchos de esos datos son estadísticas recuperadas acerca de la exportación de madera, permisos de tala, registros y tasas sobre deforestación, entre otros.

Sin embargo, detrás de esos datos “duros”, existe una realidad generalmente ignorada, la cual se relaciona con la forma como la sociedad ha percibido a la naturaleza y como ha definido su relación con ella. La manera más simple de ejemplificar tal fenómeno es, quizás, a partir de la situación actual: hoy se tiene claro que el daño que se infringe a la naturaleza repercute directamente sobre la sociedad y una prueba contundente de ello es el cambio climático. Por esa razón, ahora es relativamente común oír sobre distintos esfuerzos para mitigar la crisis climática, así como para revertir ciertas prácticas relacionadas con el uso de agrotóxicos, gases de efecto invernadero e incluso la eliminación paulatina del uso del plástico.

Al ver el estado actual de nuestro medio y de nuestros bosques y aguas en particular, es posible pensar que se trata de un daño reciente, ocasionado por una sociedad consumista y por un modelo de desarrollo industrial que demanda cada vez más de los recursos naturales, al tiempo que genera una gran variedad de desechos y agentes contaminantes.

Ciertamente, tendría una importante cuota de razón quien piense así, pero el daño ambiental en Costa Rica no es atribuible solo al modelo de desarrollo industrial impulsado en el país desde la segunda mitad del siglo XX, ni siquiera es exclusivo del siglo XX. El problema ambiental de este territorio tiene raíces en la época colonial y posindependentista,

particularmente atribuible a los esfuerzos por expandir la cafcultura y colonizar el territorio más allá del Valle Central. Con el tiempo, esa dinámica fue marcando o definiendo una configuración del territorio hasta adoptar las características que conocemos hoy.

La ocupación del territorio y el *boom* de los parques nacionales 1950-2000

Para comprender el “escenario” que posibilitó el desarrollo del modelo conservacionista en Costa Rica, es preciso tener claros algunos aspectos puntuales. En primera instancia, el país venía enfrentando serios problemas en su balanza comercial, causados por el paulatino debilitamiento de su modelo agroexportador (para detalles, ver, por ejemplo, Acuña y Molina, 1991). Pero, además de ese paulatino decrecimiento de la economía costarricense, la dependencia del mercado en productos como café, banano, caña y carne se volvió insostenible debido a las repercusiones de la Segunda Guerra Mundial, particularmente por el cierre de los mercados europeos. Aunado a lo anterior, el desarrollo sociopolítico costarricense y, especialmente, el segundo quinquenio de la década de los cuarenta llevaron al país a un conflicto armado que terminó por establecer una serie de directrices sobre el desarrollo posterior de la economía.

La instalación del denominado Estado benefactor —también llamado gestor o interventor— supuso la reorientación hacia un modelo de desarrollo menos dependiente de los ritmos y las pulsaciones del mercado externo. En ese sentido, las acciones de la Junta Fundadora de la Segunda República, en especial la nacionalización de la banca, constituyeron los cimientos sobre los que se impulsaría ese modelo.

El Estado tenía claro que para impulsar la diversificación productiva, así como el incipiente desarrollo de la industria, era fundamental contar con un mercado interno robustecido, capaz de adquirir créditos y de aumentar su capacidad de consumo, todo lo cual era posible en tanto controlara el acceso al crédito. Sobre este proceso de cambio, Iván Molina y Steven Palmer (2011) indican que “El esfuerzo por diversificar la economía se centró en la agricultura durante la década de 1950. La industrialización se profundizó después de 1963, al unirse Costa Rica al Mercado Común Centroamericano” (p. 121).

Aunque este modelo como tal no tuvo el éxito esperado, pues los productos de agroexportación siguieron aportando la mayor parte de

los ingresos del Estado (gracias al repunte de la producción, de la mejora en los precios del café y del auge de la carne), lo que sí originó fue una reconfiguración de la sociedad costarricense que se manifestó de distintas formas; por ejemplo, el éxodo rural-urbano, la proletarización que no logró absorber el sector industrial, el crecimiento de las ciudades y junto a ellas los llamados cinturones de miseria, entre otros.

Estas y otras situaciones se agravaban cada vez más debido a la explosión demográfica que caracterizó la segunda mitad del siglo XX (el costarricense un millón nació en 1956), aspecto que hasta entonces había permitido mantener controlada la presión por el acceso a tierras y a recursos naturales. A pesar de ello, el periodo entre 1950 y 1978 es calificado por Molina y Palmer como la edad de oro de la clase media costarricense, debido principalmente al crecimiento social, cultural y educativo de la población. Sin embargo, ellos mismos son enfáticos en decir que durante este periodo “hubo tres perdedores básicos: el campesino, los trabajadores y el ambiente” (Molina y Palmer, 2011, p. 128). En esencia, señalan que los pequeños campesinos

Fueron desplazados por la agricultura capitalista a gran escala, un proceso que los condenó a un porvenir de frustración, pobreza, expropiación, éxodo y precarismo. El ascenso de las empresas agrícolas acentuó la concentración de la tierra en unos pocos dueños y sometió al medio a un deterioro sin precedente. La deforestación fue especialmente aguda en la actividad bananera, y caracterizó el crecimiento de la ganadería extensiva en Guanacaste (Molina y Palmer, 2011, p. 128).

Este cambio en la estructura de uso del suelo, ampliamente estudiado en Costa Rica y denominado por algunos como el proceso de potrerización, resulta pertinente en tanto permite el acercamiento a la magnitud de las transformaciones y su impacto sobre las dinámicas territoriales. Al respecto, Picado y Botella (2018) señalan que entre 1950 y 1973 “la extensión que abarcaban los pastos en el país se incrementó en más del doble, pasando de unas 680 200 hectáreas a cerca de 1 558 053 hectáreas” (p. 19).

El proceso fue tan marcado que según los autores, citando a Parsons (1976), “la agricultura de frontera agrícola no era sino una etapa transitoria entre la eliminación del bosque y la apertura de pastizales para la ganadería” (Picado y Botella, 2018, p. 6). En este contexto de desarrollo y de contradicciones internas, especialmente en el espacio rural, el Estado se vio obligado a buscar alternativas dirigidas a mitigar los efectos de la expansión agrícola y ganadera, y que al mismo tiempo permitieran mantener a la gente en el campo para evitar los problemas urbanos que

se empezaban a evidenciar como respuesta a la demanda de trabajo en un sector industrial que no despegaba.

Son varias las acciones emprendidas entre 1950 y 1970, especialmente para contener los efectos adversos del modelo de desarrollo que se impulsaba en el país. Así, por ejemplo, una de las más trascendentales, por su proyección hasta la actualidad, fue la creación de las primeras áreas protegidas.

En 1955, se decretó la formación de los parques nacionales Volcán Turrialba y Volcán Irazú, ambos en el marco de la creación del Instituto Costarricense de Turismo (ICT). En la década siguiente, se establecieron las áreas silvestres protegidas Refugio de Vida Silvestre Corredor Fronterizo (1961), Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco (1963), Reserva Forestal Río Macho (1964), el Parque Nacional Santa Rosa (1966) y la Reserva Forestal Zona de Emergencia Volcán Arenal (1969). Estas áreas protegidas marcaron el inicio de un proceso que en la década siguiente iba a cobrar mucho mayor auge gracias a la Ley Forestal de 1969 (Ley 4465), mediante la cual se dispuso la creación del Departamento de Parques Nacionales como unidad adscrita a la Dirección Forestal.

La creación de esas áreas fue acompañada de diversas estrategias de promoción, algunas de forma indirecta, como la llevada a cabo por los mismos estudiantes que empezaron a llegar al país para hacer sus estudios en temas ambientales, e incluso gracias a “la empresa Líneas Aéreas Costarricenses 'LACSA', quien desde principios de los años ochenta apostó al turismo basado en la naturaleza” (Báez, 2017, p. 26). A escala internacional,

A inicios de los años 70, George Powell publicó un reportaje sobre quetzales desde Monteverde, en el periódico *American Birds*... En 1978, el documental de la BBC, *Un bosque en las nubes (Forest in the Clouds)* llegó a audiencias más grandes. La revista *Vida Silvestre Internacional (International Wildlife)*, ampliamente leída, publicó un artículo ilustrado *Is this the Garden of Eden? (¿Será este el Jardín del Edén?, traducción libre)* en el cual se destacan Monteverde y La Selva... *National Geographic* destacó Monteverde en un libro sobre “mundos en la montaña”... muchas publicaciones y documentales llegaron a una amplia audiencia a finales de los 80” (Nadkarni y Wheelwright, 2000 y 2014, citado en Báez, 2017, p. 23).

Un segundo aspecto que marcó el accionar del Estado en este camino fue la creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en 1961. Según Picado (2005), este instituto desarrolló sus objetivos desde tres ángulos: primero, la creación de colonias agrícolas; segundo, la creación de asentamientos campesinos, especialmente en los casos donde

se habían presentado invasiones de fincas (precarismo rural); y, tercero, bajo la lógica de regiones de desarrollo. De hecho, según este autor, entre 1963 y 1966 la labor del ITCO permitió enfrentar la presión que ejercían los campesinos sin tierra en distintas partes del país, gracias al desarrollo de “una decena de proyectos de colonias en prácticamente todas las provincias, alcanzando una cobertura de más de 30 mil hectáreas y cubriendo una cantidad superior a las 1000 familias” (Picado, 2005, p. 162).

Desde la perspectiva de Picado y Botella, esos procesos buscaban contener, por un lado, la expansión de los pastizales y aportar a la recuperación de bosques y, por otro, mitigar la conflictividad social que se empezaba a manifestar como resultado de la desigual tenencia de la tierra y los procesos de precarización (Picado y Botella, 2018, p. 8).

En este sentido, es pertinente tener claro que el avance de los pastos, asociado a la actividad ganadera en Guanacaste, se convirtió en un problema adicional para el ITCO, pues en ese contexto, como lo indicó Spielmann (1972) “el desplazamiento de los minifundios y microfundios no puede considerarse, bajo las condiciones existentes, como una reforma agro-estructural conveniente y oportuna, pues este desplazamiento origina gran cantidad de pobladores rurales sin tierra” (p. 75). En cuanto a la protesta social, debe recordarse también que algunas de estas manifestaciones eran apoyadas por los comunistas. Debido en parte a esto último, en 1967 el Estado creó la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco), desde la cual se organizó el apoyo a las comunidades rurales con el fin de solventar algunas carencias y así potenciar la permanencia de la gente en el campo, al tiempo que intentaba restar protagonismo a la izquierda (Molina y Palmer, 2011, p. 130).

La Ley Forestal de 1969 (sustituida por la ley 7575 de 1996) vino a ser otro aspecto de suma relevancia, pues el país no contaba con una normativa clara en ese campo. Según el primer artículo de la norma, su objetivo principal era “velar por la protección, la conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables” y, para ello, en su artículo 10 exponía como una de las competencias de la Dirección General Forestal “Establecer reservas forestales, zonas protectoras, refugios de fauna silvestre y otras categorías de uso que sea necesario definir” (Ley Forestal, 1969, p. 2). En cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, en la década de los setenta surgió el denominado *boom* de la conservación en Costa

CUADRO 1. Áreas protegidas creadas en la década de 1970, según año y tipo

Año	Nombre del área protegida	Cantidad/año
1972	Parque Nacional Manuel Antonio	1
1973	Reserva Biológica Isla Guayabo, Reserva Biológica Isla Negritos, Monumento Nacional Guayabo, Reserva Forestal Pacuare Matina	4
1974	Parque Nacional Barra Honda, Parque Nacional Volcán Rincón de la Vieja, Reserva Forestal Grecia	3
1975	Parque Nacional Chirripó, Parque Nacional Corcovado, Reserva Forestal Cordillera Volcánica Central, Reserva Forestal Los Santos	4
1976	Reserva Biológica Isla del Caño, Reserva Biológica Isla Pájaros, Parque Nacional Volcán Tenorio, Zona Protegida Cerro Escazú, Zona Protegida Caraigres, Zona Protegida Cerros de la Carpintera, Zona Protegida El Rodeo, Zona Protegida Cerro Atenas, Zona Protegida Río Tiribí, Zona Protegida Río Grande, Zona Protegida Tenorio, Zona Protegida Miravalles	12
1977	Zona Protegida Arenal Monteverde	1
1978	Parque Nacional Braulio Carrillo, Parque Nacional Isla del Coco, Reserva Biológica Hitoy Cerere, Reserva Forestal Golfo Dulce, Reserva Forestal Taboga	5

FUENTE: Elaboración propia con base en datos oficiales del Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

Rica. De hecho, solo en 1971 y en 1979 no se creó ninguna área protegida, como se aprecia en el Cuadro 1.

De los datos contenidos en el Cuadro 1 basta hacer referencia a dos aspectos puntuales. En primer lugar, el 40 % de las áreas protegidas creadas en esta década se fundaron en 1976, lo cual posiblemente explica la necesidad de que en 1977 se creara el Servicio de Parques Nacionales como entidad encargada de “la conservación del patrimonio natural del país” (Ley del servicio de Parques Nacionales, 1977). En segundo lugar, el 74 % de las áreas protegidas creadas en esa década estaban especialmente orientadas a la protección de los suelos y las fuentes de agua (zonas protectoras), así como de las reservas forestales. También es válido notar que en la década de los setenta se creó el 23,43 % del total de áreas protegidas con que cuenta el país en la actualidad (sin contar la red de reservas privadas), solo superado por el 38,28 % correspondiente a las creadas en la década de los noventa. De acuerdo con un estudio

CUADRO 2. Superficie total y relación porcentual de parques nacionales en 13 países latinoamericanos. 1976

País	Área ocupada por parques nacionales por KM ²	Relación porcentual (%)
Argentina	26 707	0,96
Brasil	24 000	0,28
Bolivia	2000	0,18
Chile	68 149	8,00
Colombia	11 731	1,03
Costa Rica	1679	3,30
Ecuador	6910	2,55
Guatemala	672	0,62
Panamá	26	0,03
Paraguay	550	0,01
Perú	20 690	1,62
Uruguay	194	0,11
Venezuela	17 429	1,88

FUENTE: Citado por Molina, 1980.

comparativo de 1976 para 13 países latinoamericanos, solo Chile aparecía con una proporción mayor del territorio sometido a protección mediante parques nacionales, como se aprecia en el Cuadro 2. Ahora bien, es relevante para los propósitos de este trabajo tener claro el paralelismo entre conservación y la entrega de tierras por medio del ITCO-IDA en este periodo (véase el Cuadro 3).

Como puede apreciarse en los datos del Cuadro 3, para el cierre de la década de los setenta se habían declarado como áreas silvestres protegidas un total de 584 668 hectáreas, mientras que en el caso del ITCO, este había adquirido un total de 557 264 hectáreas para entrega a campesinos. En otras palabras, la relación entre conservación y parcelación de tierras era casi de 1 a 1 entre 1961 y 1979.

Sin embargo, es preciso hacer la salvedad de que en el total de hectáreas sometidas a alguna modalidad de conservación se incluyen tierras sobre las cuales el Estado aún no ha pagado los derechos y que, por lo tanto, se mantienen como fincas privadas dentro de las áreas protegidas. Además, y como se advierte claramente en el Gráfico 1, esa relación

CUADRO 3. Total de hectáreas sometidas a conservación en comparación con tierras entregadas a campesinos según subperiodos. 1960-2009

Conservación		Tierras adquiridas por ITCO-IDA	
<i>Subperiodo</i>	<i>Total de ha.</i>	<i>Subperiodo</i>	<i>Total de ha.</i>
1961-1969	123 278,41	1963-1969	317 354
1970-1979	461 390,57	1970-1979	239 910
1980-1989	380 229,16	1980-1989	120 649
1990-1999	188 544,2	1990-1999	37 119
2000-2009	133 375,38	2000-2003	5292

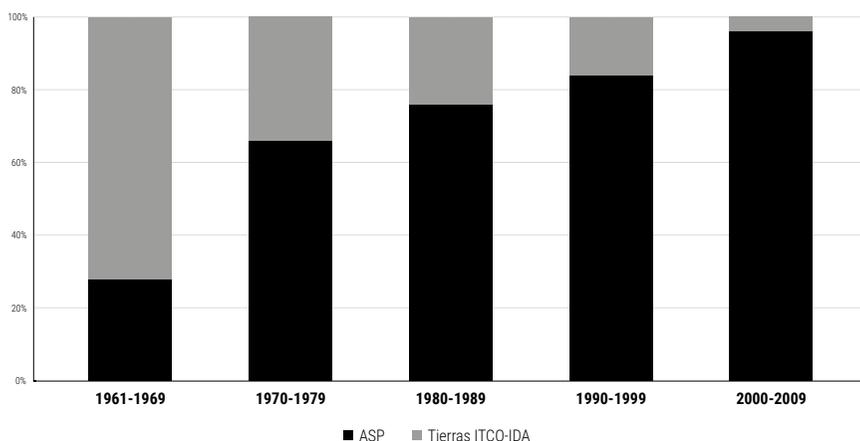
FUENTE: Elaboración propia con base en datos oficiales del SINAC. Sobre Tierras del ITCO-IDA, Montoya, 2004.

1:1 que predominó hasta finales de la década de los setenta se rompe completamente a favor de las áreas silvestres protegidas en las décadas de los ochenta y noventa, particularmente. De acuerdo con estos datos, es posible asegurar que el papel del ITCO-IDA en la adquisición de tierras (buena parte de ellas ya invadidas por precaristas) contribuyó a “disminuir” o “contener” la presión por el acceso a la tierra y, por ende, sobre los recursos naturales.

Esa situación hizo posible que el Estado invirtiera en la creación de áreas silvestres protegidas como mecanismo para asegurar la permanencia de biodiversidad, la protección de suelos y de las fuentes de agua, entre otros aspectos. Pero también es oportuno señalar, en el marco de estas interpretaciones, que el desarrollo posterior de esta dinámica estuvo influido por otros factores. Por ejemplo, en 1984 el ICT llevó adelante una transformación del modelo turístico que aplicaba en Costa Rica y, según sus propias palabras,

el país dejó de lado la estrategia de promocionarse turísticamente como un destino caribeño (más enfocado en el concepto de playa y circuitos de ciudad y alrededores) y en su lugar el ict aprobó e implementó una nueva política de mercadeo para posicionar a Costa Rica como un destino soft nature, con el desarrollo de una primera campaña internacional de promoción turística denominada “Costa Rica: It’s only natural” que se lleva a ferias internacionales de turismo (ICT, 2017, pp. 20-21).

Este cambio en la orientación del sector turístico estuvo acompañado de otras campañas que reforzaron la imagen de Costa Rica como destino turístico, pero, especialmente, como destino para el ecoturismo.

GRÁFICO 1. Relación entre tierras bajo conservación y tierras adquiridas por el ITCO-IDA* para entrega a campesinos 1961-2009**

FUENTE: Elaboración propia con base en datos oficiales del SINAC. *Sobre tierras del ITCO-IDA, Montoya, 2004.

**En el caso de las tierras ITCO-IDA, el primer periodo corresponde a 1963-1969 y el último es 2000-2003.

Así, por ejemplo, a las campañas citadas siguieron otras como “No artificial Ingredients” (que pretendía explotar la naturaleza y los parques nacionales específicamente), “Costa Rica Gift of happiness” (desde la que se resaltaban valores de la sociedad costarricense), “Save the americans” (centrada en naturaleza y sociedad) y, más recientemente, “Essencial Costa Rica”, como una marca país (ICT, 2017).

Estos cambios en apariencia resultaron de gran impacto, pues entre finales de la década de los ochenta y principios de la siguiente, el turismo creció a un ritmo de 15,5 % (Alvarado, 2005, p. 75). Lo interesante es que estos cambios fueron oportunamente secundados por el Estado con la creación de nuevas áreas protegidas y con la declaración de la actividad turística como una actividad pública. El resultado de esto fue, por ejemplo, que entre 1980 y 1999 se crearon 71 áreas protegidas, es decir, el 55,5 % de las áreas con que cuenta el país en la actualidad (solo en 1994 se crearon 24, es decir, un promedio de 2 al mes).

En el ámbito privado, la Asociación Red Costarricense de Reservas Naturales (RCRN) cuenta con la declaratoria de interés público según el decreto 28378-MINAE. Hoy, esta red “cuenta con más de 213 Reservas Privadas afiliadas, que en conjunto protegen una superficie superior a las 82.045 ha de territorio” (RCRN, 2017).

También es necesario señalar que hacia el final de la década de los setenta el país estaba enfrentando las repercusiones de un modelo en crisis, reflejado, entre otras cosas, en las críticas hacia la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), creada oficialmente en 1972. Pero el tránsito entre las décadas de los setenta y los ochenta también fue el escenario donde eclosionó el problema de la crisis internacional de los hidrocarburos que se había originado desde 1973. El gobierno de Rodrigo Carazo Odio (1978-1982) debió enfrentar la caída de las exportaciones, la hiperinflación, el incremento de las tasas de desempleo y la carestía de alimentos básicos, entre otros aspectos. En el marco de esta crisis, la reorientación del sistema productivo hacia la agricultura no tradicional y especialmente la aplicación de las políticas de ajuste estructural marcaron nuevos rumbos en torno al desarrollo económico que debía impulsarse, ahora bajo la “supervisión” de entes financieros internacionales.

En vista de ello, y del “desincentivo” que representó esto para los agricultores, no es de extrañar que la adquisición de tierras por parte del Estado o las mismas políticas de redistribución de tierras cambiaran. Esto se ve claramente con el siguiente dato. De las 720 324 hectáreas adquiridas por el ITCO-IDA entre 1963 y 2003, el 77,4 % fue adquirido entre 1963 y 1979 (16 años) y el restante 22,6 %, entre 1980 y el 2003 (23 años).

Tener claro estos datos ayuda a comprender por qué el modelo económico impulsado por los denominados PAE favoreció el desarrollo de actividades ligadas al turismo, al ecoturismo y a una amplia gama de actividades vinculadas al sector, entre ellas, hotelería, gastronomía y transportes. En otras palabras, desde la década de los ochenta, pero con especial importancia desde la década de los noventa, hubo un proceso de terciarización del modelo de conservación, aspecto del que se hablará en otro trabajo, pues requiere de un análisis propio.

A lo anterior deben sumarse también las directrices o condicionamientos que se establecen en los tratados o convenios internacionales firmados y ratificados por el país, no solo en cuanto a la protección de la biodiversidad, sino también en materia comercial y de bioprospección por parte de terceros.

A manera de recordatorio, basta con nombrar el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (CITES), el Convenio para la Protección del Patrimonio Natural y Cultural de la UNESCO y la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS).

En el ámbito comercial, debe recordarse que algunos tratados internacionales (TLC) establecen “pautas” para asegurarse la explotación de las riquezas naturales de los países con los que establecen acuerdos (para mayor detalle, ver la obra de Rodríguez, 2013). Tanto unas como otras determinan la necesidad de nueva legislación o de readecuación de la existente, lo cual también condiciona el accionar del Estado para continuar con políticas de redistribución de tierras, por ejemplo. Esto sin entrar en las implicaciones de las deudas que el Estado tiene con los dueños de propiedades situadas en el interior de algunas áreas protegidas, como ya se mencionó.

Ahora bien, en el marco expositivo de este trabajo, es inevitable ver la conservación y, en particular, los espacios protegidos como un elemento de competitividad en el contexto de los desarrollos internacionales. Costa Rica no posee ciudades monumentales, ruinas prehispánicas significativas, y, aunque tiene numerosas playas, tampoco reúne las características o condiciones de otras regiones del planeta, pero lo que sí tiene es naturaleza y biodiversidad. Esa es el arma competitiva del país y su principal gestor es el ICT.

En el 2002, desde la presidencia de la República se declaró el turismo como “alta prioridad nacional. Ese mismo año, la Asamblea Legislativa constituyó, por primera vez en la historia, una Comisión Especial de Turismo” (Álvarez, 2005, pp. 62-63). Ahora bien, las cuestiones son ¿cuáles regiones-territorios se han favorecido por esos desarrollos?, ¿en qué medida los beneficios ecosistémicos que se busca proteger en esas áreas están contribuyendo al desarrollo local?, y, de manera más reciente, ¿cuál es el efecto de los servicios ambientales que paga el Estado a través del financiamiento forestal?

En este punto, es preciso, como paso fundamental para lo que sigue, indicar que el territorio, tal como manifiestan Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri y Portilla (2003), trasciende lo espacial, de la misma forma en que lo rural representa más que lo meramente agrario. Desde esta perspectiva, el territorio puede entenderse como

un producto social e histórico —lo que le confiere un tejido social único—, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos (Sepúlveda *et al.*, 2003, p. 69).

Como se desprende de la definición anterior, la idea de territorio va más allá de cualquier interpretación o definición geográfica clásica, o

incluso de los estudios de geografía económica que entienden la desigualdad territorial “en términos de las relaciones sociales de poder y acceso a recursos, las que a su vez se ligan a las relaciones sociales de producción” (Massey (1985) y Harvey (1982) citados por Berdegué *et al.*, 2011, p. 21).

Conocer esta visión de lo territorial como algo resultante de un proceso “social e histórico”, sustentado en una base natural, permite comprender que es “a partir de esa supeditación que debe comenzar la reconstrucción de lo rural” (Sepúlveda *et al.*, 2003, p. 76) y, por consiguiente, es desde esta perspectiva donde se pueden tejer soluciones y proyectos acordes con cada realidad territorial.

En esta misma línea, también se debe rescatar, como dice Echeverri (2005), citado por Rodríguez y Saborío (2008), que “el territorio rural es concurrencia de sectores económicos, por tanto es multisectorial; es concurrencia de diversas dimensiones de la vida social, por tanto es multidimensional. Y como resultado de estas concurrencias, los procesos que allí tienen lugar son multifuncionales” (p. 13).

Si partimos de esa definición y además se acepta que los territorios se articulan a través de las cadenas de producción y valor que originan sus desarrollos internos, resulta relativamente fácil determinar que, en el campo productivo, hay territorios vinculados de forma directa al mercado interno, mediante producciones como la de frijol, arroz, yuca, entre otros; mientras que otros están “más cerca” del mercado internacional, como el caso del monocultivo de la piña. Eso se debe a un proceso social e histórico, pero también a unas condiciones naturales específicas que favorecen tales desarrollos. Sin embargo, si se pretende analizar esos mismos territorios desde la óptica de la conservación, a partir de las áreas protegidas y del turismo, la dinámica no es tan clara como la resultante desde la óptica de la agroproducción.

En otras palabras, suponer que la creación de reservas, parques u otras modalidades de protección contribuye *per se* a la integración y al desarrollo territorial sería un tanto reduccionista, pues solo se estaría partiendo desde la visión institucional y se dejaría de lado no solo el amplio espectro de políticas públicas que deberían acompañar esos emprendimientos, sino también el componente social, y con ello, los conocimientos bioculturales.

Para ejemplificar, piénsese en una región tradicionalmente agrícola y ganadera donde el Estado decide establecer un área protegida para resguardar parches de bosque, aguas o biodiversidad en su conjunto. Por lo general, se espera que la población sepa aprovechar los servicios

ecosistémicos definidos en las normas técnicas y que justifican la protección de esa área, pero en realidad eso no es viable, o al menos no de manera inmediata. Llevar adelante un proceso de esta magnitud requiere de la bioalfabetización y del desarrollo de conocimientos de manejo ambiental que no están en el bagaje cultural del poblador local, dedicado por décadas y generaciones al trabajo en el campo. E, incluso, en muchos casos, se requiere de preparación a otro nivel (aprendizaje de otro idioma, por ejemplo) para atender el perfil de un turista internacional.

Esta triada población-conservación-territorio se vuelve más compleja cuando se introduce la acción estatal mediante la colonización dirigida. La migración interna, aunque sea rural-rural, pero especialmente urbano-rural, implica una serie de procesos de ajuste que no resultan fáciles o incluso deseables para mucha gente, pues migrar siempre significa dejar algo atrás. En este sentido, la colonización dirigida y luego la adquisición y distribución de tierras por parte del ITCO-IDA se destinó a personas que invadieron fincas o que fueron reubicadas desde otras áreas rurales o desde los cascos urbanos, despojándolos en cierta forma de su arraigo original. El problema que suscita este proceso es que la persona deberá desarrollar mecanismos de arraigo e identificación en su lugar de destino hasta construir una nueva identidad socioterritorial. Para Quezada (2007), esta identidad se concibe como

Una dimensión de la identidad personal que se caracteriza por tomar como centro de referencia un territorio delimitado, donde tiene su asiento un conglomerado social con el cual se establecen y reconocen vínculos de pertenencia. En el caso de los migrantes, cambiar su lugar de residencia provoca un reacomodo simbólico y cultural en la relación que establecen con el territorio próximo y los vínculos que se entablan con la nueva comunidad en la que habitan (p. 36).

En comunión con esa perspectiva, hablar de la migración interna (producto de la adjudicación de tierras) aunque sea rural-rural, conlleva a un proceso de redefinición de identidades socioterritoriales. Un campesino que se traslada de una región a otra para establecerse, rompe el hilo identitario con su territorio y debe iniciar la reconfiguración de ese vínculo en su lugar de destino.

Es de suponer que para algunos resulte fácil (por ejemplo, los que añoraban el estatus de propietarios o que lograron quedarse en las fincas que habían invadido) y para otros ni siquiera llegue a ser posible. El éxito o las dificultades derivados de este proceso de reacomodo al lugar de destino probablemente afectarán, positiva o negativamente, la relación socioecológica que la gente establezca con su entorno. Y aunque

no hay estudios específicos al respecto, la experiencia y el conocimiento de algunos asentamientos campesinos vislumbran que mucha de las personas que adquieren tierras terminan vendiéndolas y, en el mejor de los casos, solo conservan un lote pequeño con su casa.

En este sentido, debe haber claridad en que “el territorio siempre se mira desde las experiencias personales y, a través de ellas, se otorgan significados específicos al entorno” (Quezada, 2007, p. 55). Así las cosas, y considerando que muchos de los asentamientos campesinos creados en el país se ubican cerca de áreas silvestres protegidas (véase Anexo 1), cabe preguntarse si a la ya evidente presión sobre los recursos naturales se le está adicionando la de aquella población que carece de identidad socioterritorial. Precisa advertir otro aspecto y es que los habitantes necesitan alimentarse, lo cual resulta crucial en la fase de establecimiento en la parcela, mientras la tierra empieza a producir.

De regreso al punto de análisis anterior, la ubicación de los asentamientos campesinos en las cercanías de las áreas silvestres protegidas supone trasladar, hacia sus propias áreas de amortiguamiento, una mayor presión sobre los recursos naturales que se intenta preservar. Además, en algunos casos, como el de la zona norte, las inquietudes surgen de la misma contradicción de las políticas públicas. Por ejemplo, en la zona del Río Frío, la creación del Refugio de Vida Silvestre Caño Negro se sustenta en la necesidad de preservar los servicios ecosistémicos del lugar. Su ecosistema se cataloga como de humedal frágil y de paso de aves migratorias. Sin embargo, son numerosos los asentamientos campesinos que se han creado en sus proximidades y eso ocasiona que se presenten con mucha regularidad problemáticas ligadas con incendios forestales, así como pesca y caza ilegal.

Ahora bien, el problema no reside solo en un asunto de ubicación de las áreas protegidas y de los escenarios donde se constituyen asentamientos campesinos, sino también en la lógica bajo la cual opera el modelo de conservación. En este sentido, Costa Rica aún debe avanzar en esquemas de gobernanza o cogobernanza ambiental desde los cuales se motive a las comunidades cercanas a las áreas protegidas a asumir roles, no solo de vigilantes, como se hace en los comités de vigilancia de los recursos naturales (COVIRENA) o de las asociaciones que administran acueductos rurales (ASADAS), sino de agentes involucrados con la administración directa del área respectiva.

Esa acción directa mediante algún esquema cooperativo o de otra naturaleza potenciará la vigilancia y el uso racional de los recursos en

tanto se vea la correlación directa entre conservación y desarrollo local-territorial.

Conservación y territorios

El desarrollo de la conservación impulsado en la década de los setenta, pero particularmente a partir de 1980 propició la consolidación de un modelo conservacionista con fuerte influencia estadounidense.

De hecho, tanto Álvaro Ugalde como Mario Boza, reconocidos en el país como los creadores o padres de los parques nacionales, viajaron por separado a Estados Unidos a finales de los sesenta donde se capacitaron en el manejo de parques nacionales. Al regreso, se consolidaron como promotores de la conservación no solo a través el Estado, sino también al buscar fondos para invertirlos en la adquisición de terrenos aptos para protección. Uno de los primeros proyectos, según recuerda Álvaro Ugalde, fue la creación del Parque Nacional Santa Rosa, efectuado gracias a la compra (por parte del ICT) de la finca que pertenecía al dictador nicaragüense Anastasio Somoza, la cual había sido invadida en un sector por precaristas. Entre los trabajos que le correspondió ejecutar a Ugalde fue negociar la salida de esas personas de la finca, lo cual se logró con la participación del ITCO (debe recordarse que fue hasta 1982 que pasó a llamarse Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

Cuando nos enteramos que los precaristas querían tierras y estaban dispuestos a negociar su traslado, iniciamos el proceso de avalúos y el proceso fue tan bien coordinado que para junio de 1970 ya habíamos trasladado 35 de las 36 familias fuera del Parque, a la finca San Luis, propiedad del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Cañas, Guanacaste. Esta fue la primera alianza interinstitucional que produjo un resultado concreto en un parque nacional y que sentó un precedente. El IDA asumió las familias del Parque Nacional Santa Rosa (Saénz, 2016, p. 9).

Lo anterior constituye un ejemplo de cómo la dirección que tomaron las políticas de asentamientos campesinos con el ITCO-IDA, la consolidación del modelo de conservación que venía impulsando el Estado y la orientación general del sector del turismo van a definir la configuración de dinámicas y fisonomías territoriales concretas. Gracias a estas acciones institucionales es posible hablar de la configuración inicial de los *wilderness* al estilo estadounidense. Estos “desiertos verdes” eran vistos desde la óptica conservacionista como espacios vírgenes, prístinos o, en su defecto, poco alterados (Dowie, 2011), que debían ser preservados y regularse o incluso prohibirse la entrada de personas. Este fue

básicamente el modelo que impulsado en 1960 y 1970 y desde el cual se “separó” sociedad y ambiente. Esta línea claramente obviaba “las necesidades de la población que habita en las zonas sometidas a algún criterio de protección” con tal de proteger un área específica (López y Granados, 2016, p. 64). Como producto de esta visión, se crearon los primeros parques y reservas, que dieron inicio a un paisaje fragmentado e inconexo que hacia 1976 cubría el 3,3 % del territorio nacional.

En correspondencia o no con el modelo turístico, la adquisición y entrega de tierras por parte del ITCO-IDA fue configurando dos escenarios diametralmente opuestos. En el Anexo 1 se observa con claridad cómo la interacción entre estas dinámicas ha dado como resultado la configuración del país en tres grandes territorios (más o menos correspondientes con el sistema montañoso). El que da al Pacífico se caracteriza por un desarrollo centrado en el turismo y en actividades agropecuarias de escala industrial, como los productos de caña, arroz, banano, palma y ganadería. Precisamente, esta vertiente reúne los principales polos turísticos del país como lo son el Golfo de Papagayo, la zona Arenal-Monterverde, el sector de Manuel Antonio y el de Corcovado, así como otro numeroso grupo de lugares destinados a la atención del turismo nacional e internacional, muchos de ellos en manos privadas.

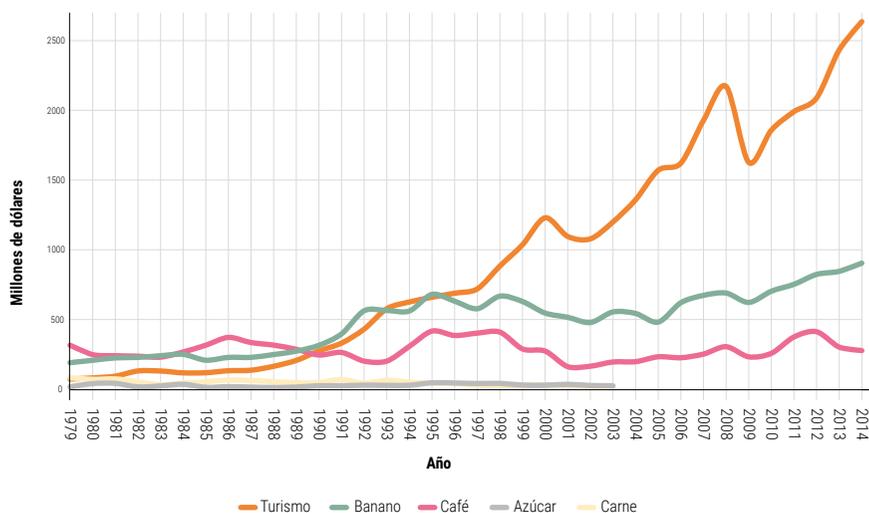
Entretanto, la parte que da al Caribe concentra la mayoría de desarrollos campesinos y está centrada en una agricultura más diversificada (salvo las plantaciones de naranja, piña y forestales que datan de finales de la década de 1990 en adelante). Aunque en esta vertiente claramente se desarrollan emprendimientos ligados al ecoturismo (como en Tortuguero) y agroecoturismo, su desarrollo en el país es más reciente y no necesariamente calza con los intereses del usuario “standard” al que van dirigidas las campañas promocionales del ICT. Basta con mirar los desarrollos turísticos que prevalecen en la costa del Caribe costarricense para darse cuenta de que estos no provocan los mismos encadenamientos que en el sector del pacífico. En este sentido puede indicarse que el desarrollo turístico que se ha logrado en el pacífico costarricense está “soportado” o es posible gracias a la permanencia de un sector del territorio dedicado a la producción de alimentos (granos) y de otros bienes de consumo como el caso de la lechería, fundamental en la dieta costarricense.

El tercer gran espacio o territorio que se aprecia es la zona de Talamanca, que no está ligado a ninguno de los sectores que se han descrito. Se trata del área ocupada por las reservas indígenas y en general por todo el sector del Parque Internacional La Amistad (tanto en su vertien-

te del Caribe como del Pacífico). El aislamiento de este sector en términos del desarrollo regional obedece en parte a la escasa inversión en infraestructura y a la necesidad de mantener ciertos espacios con menor grado de alteración. Pero también obedece a un marco internacional ligado al respeto a los territorios de las comunidades originarias lo cual implica que el país debe reconocerlas y vigilar para que estas sean respetadas. Pese a ello, y aunque no es para abordarse en este trabajo, se sabe que desde la zona de Buenos Aires y Coto Brus se ejerce mucha presión y explotación ilegal de recursos de esas zonas protegidas.

Ahora bien, es necesario concretar esta idea y señalar que la configuración macro-territorial de Costa Rica es el resultado de un proceso en el que convergen distintos actores. En primera instancia el Estado desde sus políticas e instituciones como es el caso del ITCO-IDA, el Servicio de Parques Nacionales, el ICT y por su puesto la iniciativa privada, entre otros. Pero la mayor evidencia de esta dinámica se sustenta en que la relación, turismo-conservación, después de la segunda mitad de la década de 1980, dio un golpe de timón al rumbo de las políticas conservacionistas, lo cual se puede valorar, como ya se mencionó, con el

GRÁFICO 2. Aporte de divisas del turismo y otras actividades económicas. 1979-2014



FUENTE: Elaboración propia con datos de CANATUR y del ICT para el periodo 1979-2003, citados por Benavides (2005). Datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR), Departamento de Estadística Macroeconómica para el periodo 2004-2014 (ICT, Anuario estadístico, 2014).

significativo número de áreas protegidas que se crearon, el arribo sostenido de turistas y por supuesto, por el ingreso de divisas.

Como se aprecia en el Gráfico 2, ya para el 2002 las divisas por concepto de turismo eran superiores a la suma de lo obtenido por las exportaciones de café y banano. Este comportamiento obedece a una política de atracción muy fuerte, relacionada con la “marca país” como un destino verde y esto se puede constatar con la afluencia sostenida de los turistas, incluso después de los atentados del 11 de Setiembre (López y Granados, 2016, p. 81)

Para entender esta relación, resulta pertinente observar la correlación entre las zonas protegidas del país y las denominadas “unidades de planeamiento”, que utiliza el ICT como plataforma para organizar la promoción de la actividad turística. En ellas se aprecian tres ejes: el Pacífico, el Caribe y el Valle Central y volcanes, cada uno de estos sectores se subdivide en distintas unidades de planeamiento. Lo significativo es ver que el sector del Pacífico concentra el 50 % de esas unidades, lo cual refleja la relevancia de esta vertiente en el conjunto de la economía costarricense. Además, en el marco de los planes nacionales de desarrollo turístico, se definen estrategias particulares a través de los Planes Generales de Uso del Suelo y Desarrollo Turístico (PGUS), desde los cuales se establece el potencial de la zona. Claramente, tanto las unidades de planeamiento como los propios PGUS están en sintonía con el potencial turístico de las zonas, esto es, acceso, infraestructura hotelera y gastronomía, entre otros aspectos, además de los atractivos que sustentan el planeamiento.

Está de más indicar que esta subdivisión del territorio nacional es muy diferente a las regiones de planificación o regiones socioeconómicas con las que trabaja el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplán) e incluso a los 28 territorios definidos por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Índer) que se sustentan en las regiones socioeconómicas creadas desde 1978.

Considerando este panorama, es inminente preguntar cómo se sostiene este modelo y cuál es el coste territorial que implica esta dinámica en la escala nacional. Contestar no es sencillo, pero es necesario externar por lo menos una aproximación y para ello se parte de un rápido acercamiento al debate sobre la conservación desde los enfoques de *land sparing* y *land sharing*.

Se trata de un debate en el que no solo intervienen biólogos y conservacionistas propiamente, sino que abre el espectro a discusiones

CUADRO 4. Organización de las unidades de planeamiento del ICT según el Plan Nacional de Desarrollo Turístico. 2002-2010

Vertiente del Pacífico	Valle Central y volcanes	Vertiente del Caribe
Guanacaste norte: <i>Subunidad Polo Turístico Papagayo</i>	Valle Central: <i>Subunidad Chiripó</i>	Caribe Norte
Guanacaste sur	Llanuras del norte: <i>Subunidad volcanes de Guanacaste</i>	Caribe Sur
Puntarenas e islas del Golfo	Monteverde	
Pacífico Central		
Corcovado-Golfito: <i>Subunidad cordillera de Talamanca</i>		

FUENTE: ICT, 2002.

ideológicas más amplias en las que sin duda la política ha estado presente. Es preciso saber, como indican Perfecto y Vandermeer (2012), que

Land sparing se refiere a la idea de que la intensificación de la agricultura para incrementar la productividad por área, resulta en la liberación de tierras para la conservación de la biodiversidad a nivel del paisaje [...]. *Land sharing* se refiere a la idea de que la agricultura alternativa, diversa y agroecológica puede mantener la biodiversidad a nivel del paisaje [...]. El tema contiene elementos que claramente pueden ser adjudicados a un nivel no-ideológico. Sin embargo, debido al carácter político del proceso de producción de alimentos y de la conservación de biodiversidad, no es sorprendente que la ideología política haya jugado un papel importante en definir el debate (p. 181).

En este debate hay una serie de elementos que sustentan las posiciones, por ejemplo, la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad. Lo polémico reside en que los defensores del *land sparing* parecen ignorar los efectos dañinos de la agricultura industrial para el ambiente (Perfecto y Vandermeer, 2012, p. 183). Para visualizar esta situación en la escala local, basta con analizar las repercusiones que provoca la expansión piñera en el norte de Costa Rica, ampliamente documentadas. Pero, además, la posición de *land sparing* plantea la necesidad de incrementar la productividad sin considerar que los costos de esa producción están íntimamente vinculados con las tendencias del mercado y que en muchos casos implican una dependencia muy fuerte de la importación de combustibles fósiles y derivados.

Desde el *land sharing* se apuesta por el desarrollo de una agricultura de base agroecológica. El supuesto detrás de esta idea es que la diversidad de los sistemas productivos conforma un soporte o potenciador de la biodiversidad en el paisaje, como lo fueron las fincas policultivistas que caracterizaron a la Costa Rica de mediados de siglo XX. Aunque hay trabajos que tratan de mostrar esa realidad, el argumento de la oposición se centra en la supuesta baja productividad de la agricultura ecológica. A esto se le suma, entre otras cosas, que los paisajes tanto de conservación como de explotación agrícola son dinámicos y que la diversidad de la matriz agrícola de un lugar puede favorecer u obstruir las tasas de migración e inmigración de especies. Es de suma relevancia considerar lo expuesto en el marco costarricense, en especial, con respecto a los corredores biológicos, ya que su “salud” constituye una condición trascendental para el tránsito o recolonización de especies en el territorio, así como para la tarea de “atacar” los llamados vacíos de conservación.

Para algunos autores como Claire Kremen, de la Universidad de California, Berkeley, esta dicotomía debe ser analizada con cuidado, pues ambos enfoques podrían tener efectos indeseados. Según ella, “tanto las grandes regiones protegidas como las matrices circundantes favorables son necesarias para promover la conservación de la biodiversidad; funcionan sinérgicamente y no son mutuamente excluyentes” (Kremen, 2015, p. 1). Más aún, la autora analiza una serie de estudios realizados en distintas partes del mundo sobre las implicaciones de *land sparing/land sharing* y llega a la conclusión de que hay pocos que recopilen datos fundamentales para determinar si alguna de esas estrategias ayuda más a conservar la biodiversidad (Kremen, 2015). Sí es enfática al indicar que la intensificación agrícola no necesariamente se traduce en más tierras para conservar, pues en el ámbito político se requiere de mejores prácticas de gobernanza ambiental (Kremen, 2015, p. 13).

Según los planteamientos esbozados, hay cierta claridad en que el modelo de parques nacionales impulsado en Costa Rica desde la década de los setenta cuenta con una gran influencia del modelo estadounidense. Ahora, la pregunta que surge es si el modelo aplicado en Costa Rica responde también, en alguna manera, a las líneas de la ecología profunda del Wilderness estadounidense y del enfoque de *land sparing*. Por su parte, lo apuntado por Kremen hace pensar en que, si hay países que importan gran cantidad de alimentos (como Costa Rica con los frijoles y maíz), lo cual en principio también contribuye a liberar tierras agrícolas, ¿por qué no han dado el salto a la conservación de manera exitosa?

CUADRO 5. Crecimiento de los principales cinco cultivos permanentes de Costa Rica. 1984-2014

Cultivo	Hectáreas sembradas en 1984	Hectáreas sembradas en 2014	% de crecimiento
Café	89 881,6	84 133,0	-6,4
Caña de azúcar	47 286,7	65 062,0	37,6
Banano	32 316,1	51 758,1	60,2
Palma aceitera	16 830,2	66 419,7	294,6
Piña	2474,2	37 659,9	1422,1

FUENTE: INEC, 2015.

En Costa Rica pareciera ocurrir lo contrario; dicho en otras palabras, da la impresión de que la lectura hecha es que conservar unas áreas específicas del territorio da “autorización” o “licencia” para explotar el resto del territorio, en lo que se ocurra y sin restricciones. Quizás esta observación es un tanto severa, pero los datos oficiales de los censos indican lo que se observa en el Cuadro 5.

Como se aprecia en dicho cuadro, el incremento en el área de piña es sorprendente. Además, según los datos que ofrece la Cámara de Productores y Exportadores de Piña (CANAPEP) en su página web (consultada en mayo 2018), el país cuenta en la actualidad con 44 500 hectáreas de este cultivo. El 56 % de dicha extensión se ubica en la zona norte; el 25%, en el Atlántico; y un 19%, en el Pacífico (CANAPEP, 2018). De hecho, la expansión de la piña en los cantones de la zona norte llevó a que en el 2016 el Estado de la Nación publicara un trabajo especial donde se habla de “territorios piñeros” (Valverde, Porras y Jiménez, 2016).

Pero la zona norte de Costa Rica no solo se ha convertido en un territorio piñero, sino también en el principal foco para el cultivo de plantaciones forestales. Por ejemplo, según el boletín estadístico 2014-2015 del Sistema de Información de los Recursos Forestales (SIREFOR), el 30,9 % del total de metros cúbicos de madera (m³) autorizados por el SINAC en el 2014, se extrajeron del Área de Conservación Huetar Norte, donde sobresalen lugares como Cutris de San Carlos y Los Chiles (SIREFOR, 2017). Esto está relacionado con las dinámicas, a veces apuestas y en ocasiones paralelas, entre la política forestal y la de conservación.

Conclusiones

Como se puede deducir, lo expuesto es una lectura de muchas posibles sobre la relación que se ha tejido a lo largo del siglo XX entre iniciativas de conservación y las dinámicas territoriales. En consecuencia, y dada la complejidad del tema ambiental, las conclusiones aspiran a ser valoradas como parciales, pero con el interés concreto de aportar las bases para discusiones de fondo.

En primera instancia, cabe reafirmar que la ocupación del territorio y la creación de las primeras áreas protegidas guardan estrecha relación con la apertura de caminos y con ello la accesibilidad a los recursos. Conforme se abrieron carreteras (como la Interamericana), la naturaleza fue objeto de explotación, los habitantes del Valle Central fueron ocupando nuevas tierras y expandieron la frontera agrícola, en parte “orientada” por las mismas políticas del Estado, como el caso de la Ley de Informaciones Posesorias de 1941. La escasa o poca preocupación por los temas forestales en el país se explica porque hasta 1940 se tenía la noción de que el país contaba con reservas naturales casi inagotables.

La década los sesentas ocasionó un viraje crucial en la ocupación del territorio y sentó las bases para el modelo de conservación impulsado en la década siguiente. La creación del ITCO y, con él, la creación de colonias agrícolas y de asentamientos campesinos produjo una significativa movilidad de las personas desde y hacia los sectores rurales, lo cual acarrió una mayor explotación de los recursos naturales.

Asimismo, la creación de las primeras áreas protegidas comenzó a originar desplazamientos y a configurar nuevas dinámicas socioeconómicas en las zonas cercanas. Esto fue todavía más evidente entre 1970 y 1990, cuando sucedió el *boom* de la protección de la naturaleza. Este *boom*, originado en un contexto de crisis, solo puede entenderse a medida que el Estado vio en la naturaleza una opción de competitividad y así lo demuestra el accionar el ICT al enfocar el turismo hacia esa fuente de riqueza.

En el marco de la aplicación de las políticas públicas —del Estado, del ITCO-IDA y del ICT—, el territorio costarricense se fue configurando en tres macrounidades territoriales: un sector Pacífico agrícola-industrial, pero especialmente ligado al turismo natural o ecoturismo, el cual ha dado cabida a una fuerte inversión extranjera directa y a una dinamización del territorio caracterizada por el mercado de tierras y la creación de numerosos servicios; un espacio Caribe, donde convive

la producción agrícola de pequeña escala con plantaciones de cultivos forestales y agrícolas, como piña, constituido en gran medida por asentamientos creados por el Estado como mecanismo para atenuar las demandas por tierra y procurarse el suministro de una parte de las necesidades alimenticias, pues no se puede arriesgar la seguridad alimentaria; y un tercer sector que se mantiene menos alterado por esas dinámicas, el cual corresponde a las áreas indígenas. Queda para otro momento analizar en detalle, por ejemplo, la correlación entre áreas protegidas, mercado de tierras, creación de infraestructura, etc. y contrastarlo con los territorios definidos por el Índer en la actualidad.

Para concluir, y como una forma de rendir tributo a Mario Boza, uno de los padres de los parques nacionales, es meritorio rescatar algunas de sus apreciaciones respecto al papel de las áreas protegidas en términos del desarrollo de los territorios. Según él, el sistema de parques nacionales de Costa Rica está en una situación delicada; por lo tanto, considera una mala orientación y un inadecuado uso de los recursos por parte del SINAC (Boza, 2015, p. 751). En vista de ello, propone no solo restablecer el Servicio de Parques Nacionales (que, como se dijo, funcionó entre 1977 y 1998), sino también “Convertir los parques nacionales en polos regionales o locales de desarrollo económico y social”. Al respecto, Boza (2015) señala que

Las áreas protegidas deben abrirse para que las mipymes, las cooperativas y las asociaciones de desarrollo comunal puedan ofrecer en los centros de visitantes, áreas de acampar y de almuerzos campestres, y en las playas, mediante kioscos típicos, artesanía, comidas típicas y productos elaborados... (p. 753).

Como se puede apreciar, la visión de Boza se centra en el carácter asistencial al sistema en tanto proveedor de servicios para el turista y no visualiza la posibilidad de avanzar hacia mecanismos de cogobernanza ambiental que empoderen a las comunidades en el manejo de las áreas. Lo importante, sin embargo, es que hay preocupación sobre la necesidad de acercar las áreas silvestres protegidas a la vida socioeconómica de los habitantes como mecanismo para potenciar el desarrollo de los territorios.

Es justo indicar que esta idea no es del todo nueva, ya que desde 1989 el Plan de acción Forestal para Costa Rica proponía, entre otras cosas, la “integración del sistema de áreas protegidas en el proceso de desarrollo socioeconómico del país...” (Chacón, García y Guier, (1990) citados por Boza, 2015, p. 255). El cumplimiento de esta meta, o de alguna

semejante, originará importantes dinámicas territoriales, pues hoy perviven zonas con elevado dinamismo, como Papagayo y Manuel Antonio o incluso Arenal, pero otras regiones sufren de una desatención estatal y de las instituciones encargadas de impulsar su desarrollo, particularmente la zona norte y el Caribe.

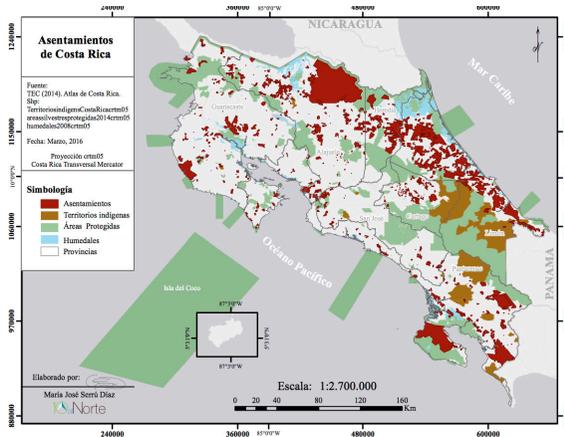
BIBLIOGRAFÍA

- Acuña Ortega, Víctor Hugo y Molina Jiménez, Iván (1991). Historia económica y social de Costa Rica (1750-1950). 1 era edición. San José, Costa Rica. Editorial Porvenir.
- Alvarado Herrera, Guillermo (2005). “Foro: desafíos de la actividad turística en el siglo XXI”. San José. *Revista Parlamentaria*. Volumen 13, número 2.
- Álvarez Pérez, Jorge (2005). “Desafíos de la actividad turística en el siglo XXI”. San José, Costa Rica. *Revista Parlamentaria*. Volumen 13, número 2. Primer foro, tema I: Turismo y ambiente una relación necesaria.
- Asociación Red Costarricense de Reservas Naturales (RCRN). (2017). “Nuestra visión y objetivos”. Disponible en: <http://www.reservasnaturales.org/content/quienes-somos-asociacion-red-costarricense-de-reservas-naturales> (Consultado 28-05-2018).
- Báez, Ana L. (2017). Sistematización de las experiencias de Ecoturismo / Turismo Sostenible y su contribución a la conservación de la biodiversidad de Costa Rica. San José. SINAC-Manejo Participativo en la Conservación de la Biodiversidad (Proyecto MAPCOBIO)- Turismo y Conversación Consultores S.A.
- Benavides Vindas, Shirley (2005). “El sector turismo: su aporte a la economía”. Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional. *Revista Economía y Sociedad* N.o 27.
- Berdegú, Julio A., Anthony Bebbington, Javier Escobal, Arilson Favareto, M. Ignacia Fernández, Pablo Ospina, Helle Munk Ravnborg, Francisco Aguirre, Manuel Chiriboga, Ileana Gómez, Ligia Gómez, Félix Modrego, Susan Paulson, Eduardo Ramírez, Alexander Schejtman y Carolina Trivelli. Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Santiago, Chile. Documento de Trabajo N° 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Boza Loría, Mario A. (2015). Historia de la Conservación de la Naturaleza en Costa Rica 1754-2012. Cartago, Costa Rica. Editorial Tecnológica.
- CANAPEP (2018). “Historia”. En línea: <https://canapep.com/historia/> (consultado el 31/05/2018).
- Dowie, Mark (2011). Conservation refugees. The hundred-year conflict between global conservation and native peoples. Massachusetts. First MIT Press paperback edition.
- INEC (2015). Resultados generales. VI Censo Nacional Agropecuario 2014. San José, INEC. En línea: www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/.../reagropcecnagro2014-004.pdf (consultado, 31/05/2018)

- Instituto Costarricense de Turismo (2002). Plan Nacional de desarrollo turístico de Costa Rica 2002-2010. San José. Costa Rica.
- Instituto Costarricense de Turismo (2014). Anuario estadístico. San José, Costa Rica.
- Instituto Costarricense de Turismo, ICT (2017). Plan Nacional de Desarrollo turístico de Costa Rica, 2017-2021. San José, ICT. Dirección de Planeamiento y Desarrollo.
- Kremen, Claire (2015). “Replanteamiento del debate land sparing/land sharing para la conservación de la biodiversidad”. *En Annals Of The New York Academy Of Sciences*, 1355(1) 1–25, en línea: https://www.researchgate.net/publication/280537365_Reframing_the_land-sparingland-sharing_debate_for_biodiversity_conservation (doi: 10.1111/nyas.12845).
- Ley del Servicio de Parques Nacionales (1977). Ley 6084 de 24 de agosto. San José, Costa Rica
- Ley Forestal (1969). Ley 4465 de 25 de noviembre. San José, Costa Rica
- López López Maximiliano y Roberto Granados Porras (2016). Desnudando el mito. Un balance sobre las tensiones del modelo de conservación en Costa Rica (1970-2015). *Revista HALAC*. Guarapuava, volumen VI, número 1. DOI:10.5935/2237-717.20160004
- MINAE (1999). Decreto N° 28378. Declara interés Público la conservación e incremento de los bosques privados y el aprovechamiento sostenible de su biodiversidad. Presidencia de la Republica.-San José, Costa Rica.
- Molina González, Jorge Rolando (1980). “La tragedia de los recursos forestales en América Latina”. San José, UCR. *Revista Estudios*. Vol 2, numero 1
DOI: <https://doi.org/10.15517/re.v2i1.30971>
- Molina Jiménez, Iván y Palmer, Steven (2011). Historia de Costa Rica; breve, actualizada y con ilustraciones. 2da edición; 2da reimpresión. San José, Costa Rica. Editorial UCR.
- Montoya S, Víctor Ml. (2004). Antecedentes y logros de la política agraria. Caso de Costa Rica. Dirección Planificación Institucional. Videoconferencia: Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de pobreza.
https://www.inder.go.cr/servicios/.../Video_conferencia_politicas_%20tierras.doc (consultado 29-05-2018)
- Perfecto, I. y J. Vandermeer (2012). “Separación o integración para la conservación de biodiversidad: la ideología detrás del debate “land-sharing” frente a “land-sparing””. *En Ecosistemas*, revista científica y técnica de ecología y medio ambiente, 21 (1-2).
- Picado, Umaña Wilson. (2005). “Políticas del IDA-ITCO en la Costa Rural. El caso de la región Huetar Norte”. En: Samper, Mario (2005). Trayectorias y disyuntivas del agro en la Zona Norte de Costa Rica. UCR-CIRAD. San José, Costa Rica.
- Picado Umaña, Wilson y Botella Rodríguez, Elisa (2018). “Una nueva cuestión agraria en América Latina. Bosques, servicios ambientales y tenencia de la tierra en Costa Rica (1950-2016)”. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional: Transiciones en la Agricultura y la Sociedad Rural. Los desafíos Globales de la Historia Rural – Santiago de Compostela, 20-23 Junio 2018.

- Quezada Ortega, Margarita de J. (2007). " Migración, arraigo y apropiación del espacio en la recomposición de identidades socioterritoriales". México. *Revista Cultura y Representaciones Sociales*. Año 2, núm. 3.
- Rodríguez, Adrián y Milagro Saborío (2008). "Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definición y medición de lo rural". En Rodríguez, Adrián y Milagro Saborío (Editores). *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*. San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Rodríguez Cervantes, Silvia (2013). *El despojo de la diversidad biológica: de patrimonio de la humanidad a recurso bajo la soberanía del Estado*. Heredia, Costa Rica, EUNA.
- Sáenz, Yamil (2016). "Una breve reseña histórica de mis experiencias en la creación de los Parques Nacionales". Entrevista a Álvaro Ugalde. San José, *Revista Biocenosis*, Vol. 30 (1-2).
- Sepúlveda, Sergio; Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri y Melania Portilla (2003). *El enfoque territorial de desarrollo rural*. San José, Costa Rica. IICA.
- SIREFOR (2017). *Reporte estadístico forestal 2014-2015*. San José, Costa Rica. SINAC-SIREFOR-MINAE.
- Spielmann, Hans O. (1972). "La expansión de la ganadería en Costa Rica. Problemas de desarrollo agropecuario". México, México DF. *Revista Geográfica* N.0 77.
- Valverde Salas, Karina, Mariana Porras Montero y Andrés Jiménez Corrales (2016). "La expansión por omisión: Territorios piñeros en los cantones Los Chiles, Upala y Guatuso, Costa Rica (2004-2015)". En: *Vigésimosegundo informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.

ANEXO 1. Mapa de asentamientos campesinos creados por el ITCO-IDA hasta finales de la década de los ochenta



FUENTE: Instituto de Desarrollo Agrario, IDA, 2008.

Fragilidad urbana y convivencia en San José, Costa Rica

Abelardo Morales Gamboa
Isabella Páez Zúñiga
Cléver G. Toalombo Jaén
Guillermo Acuña González

De la sociedad tradicional a la metropolitanización de San José

San José, la capital de Costa Rica, pasó de ser, en los últimos treinta años, una ciudad de tamaño medio al núcleo central de un sistema metropolitano, cuyo desarrollo ha acarreado cambios sobre las formas de socialidad y gobernanza urbana.

Sus cambios se explican, en parte, en razón de la expansión de la infraestructura, el crecimiento demográfico y el abandono de las formas de vida rural no solo en la ciudad, sino en la periferia, como efecto de transformaciones económicas y un creciente proceso de tercerización de la economía.

Tales procesos se visualizan a partir de amplios cambios en el uso del suelo debido al impacto de actividades económicas globalizadas, el significativo peso de la inmigración laboral transfronteriza y, por último, las diversas expresiones de inseguridad y violencia heredadas de las guerras intestinas en Centroamérica y, posteriormente, del crimen organizado transnacional. Esas tres dinámicas desdibujaron la representación provinciana de la capital de Costa Rica como un pueblo pacífico y equitativo, rodeado de plantaciones de café.

El primer centro urbano y político de Costa Rica durante la colonización española fue la ciudad de Cartago. Pocos años después de la independencia en 1821, esas funciones fueron trasladadas a San José¹ con el afán de resolver una serie de disputas entre las respectivas élites locales.

1 El año de su fundación se atribuye a 1737.

Esta ciudad logró su “su toque de gracia” para consolidar su importancia económica y, finalmente, establecerse como capital del naciente Estado costarricense con el auge de la producción de café, a partir de mediados del siglo XIX (Quesada, 2007, p. 28). Durante las dos centurias posteriores, los procesos ya señalados empujaron otros cambios en las funciones y características de la capital y, durante la segunda mitad del siglo XX, propiciaron la formación de la Gran Área Metropolitana (GAM), debido a la integración de los principales centros urbanos del centro del país.

El desarrollo urbano se caracterizó por el asentamiento en el interior del territorio de las principales ciudades y la conformación de un sistema con cuatro centros principales: Alajuela, Cartago, Heredia y San José, cada uno de ellos como capital de la provincia que corresponde a su nombre, y un conjunto de centros poblacionales conurbados.²

Originalmente, esas ciudades se establecieron sobre un valle intermontano, cuyo paisaje físico está dominado por las variaciones de su relieve: ríos con profundas depresiones y formaciones montañosas que sirven de barreras a la conectividad y dificultan la funcionalidad de las redes de transportes (Pujol y Pérez, 2012). Esas ciudades principales y la red de ciudades intermedias y corredores urbanos ocupan tierras que tenían previamente una mayor vocación para la labranza agrícola.

Características de la Gran Área Metropolitana

El territorio de la GAM abarca a 31 cantones, agrupados en cuatro subáreas metropolitanas que se forman en torno a cada una de las capitales de provincia y centros urbanos circundantes, aunque en algunos casos excluye a algunos distritos periféricos de esos cantones. Para un país pequeño, que enfrenta una transición en su desarrollo histórico, la problemática metropolitana es uno de los desafíos de mayores dimensiones.

Costa Rica tiene una extensión de 52 000 km² y la GAM, 1967 km², o sea, apenas el 3,8 % del total del territorio nacional. Sin embargo, en ella se concentra el 52,7 % de la población del país y casi el 60 % de los inmigrantes, que a su vez representan el 10 % del conjunto de habitantes de esta zona urbana. En el 2011, la población total de esta era de 2 268 248 habitantes y la población total del país era de 4 301 712 (INEC, 2012).

2 El país tiene siete provincias: Alajuela, Cartago, Guanacaste, Heredia, Limón, San José y Puntarenas.

CUADRO 1. Las cuatro áreas metropolitanas de la GAM

-
- A.** Área metropolitana de San José: comprende los cantones de San José, Escazú, Desamparados (parcialmente), Aserrí (parcialmente), Mora (parcialmente), Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vázquez de Coronado (parcialmente), Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat; y La Unión, que pertenece a Cartago, pero que funcionalmente forma parte del área metropolitana de San José.
- B.** Área metropolitana de Cartago: incluye a los cantones Cartago, Paraíso (parcialmente), Alvarado, Oreamuno y El Guarco (parcialmente).
- C.** Área metropolitana de Heredia: reúne a los cantones de Heredia (excluye al distrito de Vara Blanca), Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo.
- D.** Área metropolitana de Alajuela: incorpora a los cantones de Alajuela, Poás y Atenas (parcialmente).
-

FUENTE: PRUGAM, 2012.

El crecimiento demográfico de la GAM fue constante desde los años cincuenta del siglo pasado debido al crecimiento natural de la población y a la influencia de las migraciones internas rural-urbanas que contribuyeron a la expansión de las zonas periurbanas. A partir de los años ochenta, a esa expansión se añadieron las migraciones internacionales; no obstante, ya en el periodo 2000-2011 el crecimiento poblacional fue menor al 1 % (INEC, 2012).

La economía urbana se asentó sobre el crecimiento de la construcción inmobiliaria, asociada a la expansión de nuevas áreas residenciales y al turismo. En este sentido, se incentivaron los negocios inmobiliarios y las actividades de intermediación financiera vinculadas al mercado de los suelos. Paulatinamente, han venido desapareciendo los anillos rurales que rodeaban a los antiguos centros poblados hoy conurbados y, con ello, se han transformado los modos de vida de la población.

La GAM no es un sistema integrado, sino un complejo regional con varios centros urbanos. Los problemas de integración se manifiestan en dos dimensiones, la fragmentación espacial y la segregación social y cultural. La fragmentación del espacio urbano se debe a la existencia de barreras físicas propias de su relieve, pero también al hecho de que el crecimiento urbano resultó de un agregado sin una planificación adecuada del conjunto de antiguas unidades poblacionales y, empujadas por la renta del suelo, de la expansión residencial y corredores intraurbanos en torno a las cuatro zonas metropolitanas.

El establecimiento de parques industriales de zonas francas fue una estrategia para organizar el suministro de mano de obra en territorios cercanos a ciertas áreas residenciales y con la finalidad de desconcentrar la ciudad de San José y las cabeceras provinciales. Pero con eso no se redujo la fragmentación del territorio y, a su vez, los intentos de conexión de las inversiones con el mercado de trabajo no resolvieron la ausencia o debilidad de las políticas de desarrollo social, las cuales empujaron hacia variadas formas de segregación socio-espacial a grupos de la población pobre, replegada en los territorios más vulnerables y sin acceso a empleos formales (Pérez, 1998).

Incluso, en algunos casos, la postergación de la solución a los complejos problemas de infraestructura y conectividad, por una parte, la situación de riesgo de población instalada de manera informal en espacios reservados para la construcción de esas infraestructuras, y por otra parte también, la violencia social resultante del hacinamiento provocado por esto, una consecuente congestión de las vías de transporte y de una sensación de bloqueo tanto a la movilidad física como social, han producido objetiva y subjetivamente un ambiente de riesgo urbano ante estos factores.

En el periodo analizado, se deterioró el equipamiento urbano, colapsó la infraestructura de transportes, se extenuaron las áreas residenciales y se generó una sensación de saturación de la vida en la ciudad. La desconexión territorial entre los centros de trabajo y las áreas residenciales produjo el fenómeno global de las ciudades dormitorio, que incrementó la falta de cohesión territorial, pero además aumentó los problemas de la movilidad, la saturación vial y diversas expresiones de inseguridad.

Al cortarse los tejidos de la vida rural, se levantaron barreras tanto a las viejas formas de convivencia como al conservador apego a las normas y controles sociales e integración social, lo cual abrió paso al conflicto social, al crecimiento de la violencia y a la delincuencia. Años atrás, el Consejo de Seguridad Vial (CONAVI), entidad pública encargada de esta materia, proyectaba en pantallas la siguiente leyenda “Costa Rica, un país sin ejército con una guerra en las carreteras”, lo cual hacía referencia al elevado índice de accidentes viales y a la tasa de víctimas mortales y de heridos.

A los problemas de la fragmentación y la segregación se añaden las debilidades de la identidad común entre las distintas unidades que conforman la GAM, pues aunque todas emergieron en torno a antiguos pueblos rurales, enclavados en plantaciones agrícolas, presentan distintos

ritmos de desarrollo y condiciones económicas, demográficas y políticas; de hecho, las identidades locales —parroquiales y simbólicas— definen a diversas pertenencias territoriales opuestas entre sí, lo que limita muchas veces la cohesión territorial (van Lidth de Jeude y Schütte, 2010).

Segregación residencial: principal expresión de la exclusión urbana

La exclusión está relacionada con una creciente segregación residencial. El concepto de segregación socioespacial se define como “el grado según el cual dos o más grupos viven separados el uno del otro, en diferentes partes del medio urbano” (Massey y Denton, 1988, p. 282). En la GAM, los problemas de segregación residencial también están asociados a la fragmentación, observada principalmente en torno a la existencia de espacios residenciales aislados por grandes cañones de ríos; reductos rurales en algunos bordes; zonas de altas pendientes y laderas inestables en casi toda la periferia montañosa y cañones de los ríos; y zonas propensas a los riesgos por inundaciones, desplazamientos, por ocupación de márgenes de ríos para la instalación de viviendas. En un estudio realizado en 2004 (FUPROVI, 2004), se mostró el nexo entre la fragmentación, la segregación y la gobernabilidad como una de las principales causas de profundización de la exclusión de los asentamientos informales.

La exclusión social tiene diversas fuentes: las dificultades de acceso a los mercados, sobre todo a los mercados de trabajo y a los beneficios del empleo formal; la exclusión de los beneficios de las políticas públicas que asegurarían otra forma de integración a la ciudadanía social; y la carencia de redes sociales, ya sea en el ámbito de la sociedad civil o de los círculos vecinales o familiares. Si bien pudieran enumerarse diversas situaciones asociadas a cada uno de esos escenarios, en el entorno urbano analizado sobresale una situación en la que se combinan distintas formas de exclusión: el fenómeno de la segregación residencial.

Como en diversas ciudades latinoamericanas, la segregación muestra un polo conformado por un sector formal de tenencia del suelo, dotación de infraestructura y servicios adecuados y de atracción de residentes de altos ingresos y empleos estables, y otro de ocupación informal que escapa a las regulaciones sobre la tenencia del suelo y sobre otras formas de ocupación de espacios y servicios, con infraestructura y equipamientos públicos de baja calidad, en los que se concentran grupos de población de bajos ingresos, sin empleos estables o del todo sin empleo.

Existe una amplia de grupos de ingresos medios que requieren de los créditos para la construcción de vivienda que se concentra en áreas residenciales también formales; y otra de ingresos bajos que es ha sido beneficiaria de los programas de vivienda subsidiada por el Estado.

En Costa Rica, hasta mediados de los noventa se produjeron diversas ocupaciones de tierras por parte de grupos demandantes de vivienda bajo la dirección de formaciones políticas de izquierda, pero también de dirigentes comunales vinculados al Partido Liberación Nacional. Los tradicionales sistemas de distribución de vivienda del Estado paternalista se desfasaron, al tiempo que la construcción de viviendas populares subsidiadas se convirtió en un atractivo negocio para el mercado especulativo.

La movilización de grupos demandantes de vivienda perdió visibilidad, pero se mantuvo su utilización con fines políticos y, progresivamente, la función de los cuadros políticos fue reemplazada por agentes del mercado inmobiliario, quienes asumieron la tarea de crear y organizar grupos de familias solicitantes de los subsidios estatales. La presencia de trabajadores inmigrantes, cuyo promedio era el 15 % de la población económicamente activa (PEA) urbana, también sirvió como un incentivo para la expansión del sector informal de la vivienda (FUPROVI, 2004). Tanto la construcción informal en áreas invadidas como la formalización de esas invasiones llevó a la concentración espacial de los habitantes de bajos ingresos e indujo a la segregación de ese grupo y su separación funcional de los espacios ocupados por los otros grupos de ingresos altos y medios.

La falta de información es uno de los problemas para la identificación de los asentamientos informales o en precario, así como para el conocimiento de sus características, las de sus habitantes y las condiciones de vida (Proyecto Estado de la Nación, 2013). A partir de información censal y otros datos del sector de la vivienda, Mora (2013) estimó que el número de dichos asentamientos es de 418 y que en ellos se concentraban 296 149 personas que equivalían al 7 % de la población del país.

En estas zonas residenciales habitan familias en condiciones vulnerables, se localizan en áreas específicas, donde son notorios el deterioro físico o deficitarias intervenciones de las instituciones públicas. La vulnerabilidad de los pobladores se manifiesta en elevadas tasas de dependencia demográfica (53 personas dependientes por cada 100 residentes), grandes cantidades de mujeres madres jefas de hogar y madres adolescentes, muy bajos niveles educativos y graves problemas de

hacinamiento en las viviendas (Morales, 2007; Mora, 2013 y Proyecto Estado de la Nación, 2013).

En el 2008 se realizó un estudio en toda la GAM, donde se aplicó una encuesta de hogares, que calculó el índice de inclusión social a partir de las condiciones de empleo y acceso a los servicios públicos y sociales, infraestructura y servicios, por parte de los habitantes. Si bien el estudio permitía diferenciar cinco territorios sociales, que van del mayor al menor nivel de inclusión, en toda la GAM existe mayor heterogeneidad, pues se muestran segmentos sociales con altos niveles de vida, por lo tanto, de inclusión social, que coexisten en el mismo espacio “con numerosos y superpoblados núcleos de pobreza en asentamientos precarios” (PRUGAM, 2008); eso se presenta en sitios independientemente del resultado del índice de inclusión/exclusión que registren.

La condición de dichos asentamientos es propia de las formas de ocupación de la informalidad. Estos se distinguen a partir de la transformación de viviendas inicialmente unifamiliares en “cuarterías” multifamiliares, ubicadas mayormente en zonas centrales, en estas se hacinan numerosas familias cuyos ingresos no permiten la obtención de vivienda formal; en consecuencia se presenta la construcción de formas residenciales con fondos subsidiarios del Estado; y, finalmente, la ocupación informal de terrenos en condiciones precarias, tradicionalmente conocidas en Costa Rica como “tugurios”, los cuales presentan también una precaria infraestructura.

Se indican, además, tres razones para la expansión de este sistema residencial: en primer lugar, la caída de los ingresos y, sobre todo, la ampliación de la desigualdad de ingresos y acceso a servicios; segundo, la falta de capacidad y de recursos estatales para dotar de vivienda y de servicios a este sector residencial, debido a la crisis financiera del Estado, a la falta de planificación, a la descoordinación institucional y, finalmente, al clientelismo político y a la corrupción. Se estima que aproximadamente el 45 % de las familias que habitan estos asentamientos son inmigrantes extranjeros y el 16 % son familias mixtas, la mayoría de ellas privadas de las posibilidades de acceso a viviendas subsidiadas (MIVAH, 2007). La ocupación de esas áreas residenciales por parte de familias de inmigrantes se ha constituido también en un recurso para el abaratamiento de los costos de su sobrevivencia. Este segmento se encuentra predominantemente a merced de los agentes que obtienen su principal renta del suelo a base de la especulación con lotes urbanos no comercializables por vías formales.

Inmigración centroamericana y la segregación residencial en la GAM

La inmigración se ha convertido en uno de los problemas más notorios de la dinámica del Gran Área Metropolitana en Costa Rica. Este fenómeno iniciado desde finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado (Morales y Castro, 1999, y Morales, 2007) se explica como parte de los cambios ya señalados de los últimos treinta años y en el resto de la región, y está asociado a la posguerra centroamericana, a la diversificación del mercado de trabajo y a la formación de corredores transfronterizos de mano de obra (Morales, 2007).

Con la transformación de la GAM se produjo una demanda de mano de obra para diversas actividades de la construcción inmobiliaria y los servicios (Morales y Castro, 1999; Morales, 2007; Robles y Voorend, 2013). La participación de trabajadores extranjeros en la economía urbana constituye un sector complementario de un mercado de trabajo que se ha transnacionalizado, dado el peso que tiene la mano de obra extranjera en las principales actividades agrícolas, tanto en las tradicionales, como el café, la ganadería y los productos para el consumo interno, como en las de nueva exportación (piña, melones, palma aceitera), además del turismo.

La relación de los inmigrantes con la aparición de los problemas antes planteados se vincula con tres fenómenos: primero, la segregación residencial debido a la existencia de dos mercados de renta del suelo, uno formal y otro informal. Por sus condiciones tanto migratorias como sociales, este grupo tiene un muy limitado acceso al mercado formal y es el principal demandante de viviendas del informal. Segundo, los problemas vinculados al efecto de la inmigración sobre los patrones de cohesión social entre los habitantes de la ciudad, es decir, los problemas relativos a la equidad y la percepción de la seguridad. Y, tercero, las respuestas institucionales y sociales a la problemática que acarrea la inmigración en los dos ámbitos descritos anteriormente. Es una cuestión de la gobernabilidad urbana.

Sin ser todos ellos precaristas, es decir, invasores de terrenos privados o públicos, los inmigrantes han estimulado la expansión del mercado inmobiliario informal, que es aquel en el que se desarrollan transacciones de lotes y de unidades de viviendas cuyas operaciones no se pueden registrar legalmente por la ausencia de títulos de propiedad. Tampoco constituyen guetos en sentido estricto, pues su presencia se registra en lugares previamente habitados por costarricenses pobres; no

obstate, en cifras relativas su estancia en dichos sitios supera los promedios nacionales. Mientras que en escala nacional el promedio de inmigrantes es de un 9 %, en los asentamientos pobres es tres veces mayor y, en los asentamientos en precario, se calcula en más de un 40 % (FUPROVI, 2004, y MIVAH, 2007).

Existen diferencias en la presencia de los inmigrantes entre zonas residenciales pobres, tradicionales y las nuevas. Además de la pobreza por carencia de ingresos, el deterioro de las viviendas y el mal estado del equipamiento urbano, el establecimiento de los inmigrantes en los barrios pobres más antiguos, localizados por lo común en las áreas centrales, se torna parte de ese paisaje de la segregación socioresidencial. En ese escenario, ocurre una especie de asimilación y convivencia de los inmigrantes con el resto de los pobladores pobres. No todos los inmigrantes son ocupantes en precario de las unidades de vivienda, sino que, por lo general, son arrendantes (Morales y Castro, 2006).

Mientras la disparidad entre costarricenses e inmigrantes nicaragüenses se constata en el ámbito macrosocial, la dinámica de los asentamientos de tugurios revela una problemática mixta: los costarricenses se encuentran también en una situación de vulnerabilidad y riesgo en términos socioeconómicos y habitacionales que difiere en grado, pero no cualitativamente, de la situación de los habitantes inmigrados. Entre los costarricenses prevalece un grupo con problemas de empleo e ingreso que no ha hallado arreglo a su situación de vivienda, y que ha debido ocupar lugares para vivir en las barriadas de precarios y tugurios.

Para los inmigrantes, el tugurio es una opción dadas sus condiciones particulares: no tienen medios económicos, ni derechos a subsidios estatales, no disponen de redes sociales para resolver esa demanda. Sin embargo, vivir en precario es una opción percibida temporal para abaratar costos y resolver otras necesidades, entre estas el envío de dinero a la familia que se encuentra en su país de origen. Para los costarricenses, ocupar esos espacios no es el resultado de una escogencia entre opciones equitativas, sino que responde a limitaciones de tipo estructural que dan lugar a nuevas formas de desigualdad en el momento de inserción de la sociedad costarricense en la globalización.

La desigualdad asume expresiones cualitativamente diferentes y diferencias de grado a partir de las características de cada grupo social: como inmigrantes, según el sexo, la edad e, inclusive, según su condición racial. Sin embargo, no es posible demostrar la formación de una segregación residencial bloqueada. Aunque el acceso, la calidad y la localización

de la vivienda evidencian una forma de marginalidad más grave entre hogares a cargo de inmigrantes en comparación con otros grupos, no se aprecia la formación de guetos.

La mayoría de los inmigrantes residentes de los asentamientos están incorporados a la división social del trabajo, lo que explica su mayor integración funcional (Beriain, 1995); aunado a esto, también se manifiestan diversas expresiones de integración moral, a partir del establecimiento de vínculos de pareja con individuos locales y, en muy variadas situaciones, suelen participar conjuntamente en la construcción de la vida de las barriadas. Además, el reconocimiento de hijos nacidos en el país se convierte también en una manera de arraigar el derecho de residencia, aunque sea en condiciones precarias.

Inseguridad, convivencia y respuesta social

En un país que abolió el ejército en 1948 y respetuoso de los derechos humanos, el aumento de la violencia social, la delincuencia común y el crimen organizado fracturaron la pacífica Costa Rica y afectaron la convivencia pueblerina de San José, las ciudades centrales y de las periféricas.

La violencia social apareció asociada a un repunte de los delitos patrimoniales, como hurtos comunes, con o sin uso de la violencia, hasta llegar a asaltos con un mayor recurso de la agresión por parte de bandas locales e internacionales, la ejecución de secuestros y extorsiones y otras maneras cada vez más refinadas de asalto a negocios, bancos y, en particular, del robo de vehículos; negocios asociados a la creación de economías subterráneas o de mercados negros (OPS, 2004).

El crimen organizado fue escalando desde la creación de redes clandestinas para el tráfico de armas en el corredor Colombia-Centroamérica-sur de México, desde los años ochenta hasta la formación de los complejos tejidos del tráfico de drogas y el lavado de dinero (OIJ, 2013). Desde mediados de la primera década del 2000, se produjo un crecimiento de los delitos vinculados con las drogas, como ajusticiamientos, y la aparición del llamado sicariato.

A mediados de los noventa, solo el 15 % de las personas asesinadas en el país eran víctimas del sicariato, pero en el 2010 esa cifra ya había subido al 40 % (Arias y Solano, 2012). Entre la población local se propagó la cultura del miedo. Incluso, la presencia de inmigrantes “ilegales” había alentado la xenofobia a través de la cual se le achacaba a este grupo el origen de los males enfrentados por la sociedad costarricense, incluido

el incremento de la inseguridad pública, el deterioro de los servicios públicos y pérdida de empleos.

Esas percepciones originaron a una serie de dispositivos de control policial que contribuyeron, entre el 2008 y 2010, a desalentar la inmigración de nicaragüenses, quienes optaron por otros destinos como El Salvador y España. Aun así, la delincuencia no se atenuó porque sus causas no tenían relación directa con la inmigración (Sandoval, 2002).³ No obstante, en esferas políticas y entre la opinión pública dominante cundía la idea de que el país estaba invadido y que tal invasión, según declaraciones del entonces ministro de Seguridad Pública Rogelio Ramos, constituía “un problema de la seguridad nacional”.⁴ Pero el crimen organizado había tenido al inicio una relación muy estrecha con el comercio de armas y de drogas y mostró, en esos primeros momentos, la fragilidad de las instituciones políticas y policiales frente a su infiltración, y la carencia de una política de seguridad pública que no implicara la adopción de los esquemas de mano dura ensayados en otros países de la región.

La respuesta de los aparatos de seguridad, sin ser completamente efectivos, ha permitido por lo menos mantener los niveles de criminalidad y violencia por debajo de lo que se experimenta en los países vecinos, incluido México y Colombia. Aunque se discute si Costa Rica ha logrado efectivamente reducir el índice de asaltos y la tasa de homicidios, estos se mantienen como los más bajas de toda la región. A pesar de que la tasa de homicidios que en 1989 había sido de 4,0 por cada 100 000 habitantes, en 2008 fue de 11,1 por 100 000 y, desde entonces, se ha mantenido en cifras de dos dígitos. El país no ha retornado a los bajos niveles de criminalidad y violencia de las décadas previas, pero a partir del 2010 y 2011, los datos sugieren que se ha “alcanzado un punto de estabilidad con una tendencia a la baja en términos de victimización (específicamente relacionada con homicidios) y la percepción de inseguridad” (Arias y Solano, 2012, p. 103).

Pese a las débiles evidencias que prueben la relación entre inmigración e inseguridad, las respuestas sociales a los problemas generados

3 En una investigación solicitada por el presidente de la República a la Defensoría de los Habitantes de la República, el organismo defensor de los derechos humanos en Costa Rica, se señalan una serie de violaciones a los derechos de las personas cometidas por las fuerzas de seguridad del país que, durante un operativo policial practicado en el asentamiento La Carpio, en la ciudad capital, donde realizaron una serie de “detenciones masivas y arbitrarias”. Dirección de Protección Especial. Caso: Libertad y Debido Proceso. Informe Final con Recomendaciones, en línea en: <http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_2061358847/Docs%20proteccion%20victimas/CR%204A%20Libertad%20y%20debido%20proceso.pdf>, consulta del 24 de diciembre de 2007.

4 Declaraciones del ministro de Seguridad Pública, en el noticiario de televisión, Noticias Repretel, 20 de enero del 2004, ediciones de la mañana y del mediodía.

por el crecimiento urbano y el deterioro de la convivencia en los territorios de la GAM permanecen desarticuladas y carentes de la integralidad. Aunque este sistema fue establecido como una figura legal para intentar regular el desarrollo urbano del conjunto de ciudades y centros de población del Valle Central de Costa Rica, su heterogeneidad ha obstaculizado el establecimiento de dispositivos de gestión para resolver la complejidad de variables relacionadas con la infraestructura, el desarrollo económico, la exclusión social y el ambiente cultural a partir de parámetros comunes. Los limitados resultados para reducir la delincuencia y la criminalidad se atribuyen a estrategias policiales centradas en la especialización de operaciones de inteligencia, la entrada en vigencia de tribunales de flagrancia para juzgar inmediatamente a delincuentes capturados in fraganti, y una reorganización de las funciones policiales, gracias también al aumento de recursos presupuestarios (Mario Zamora, comunicación personal, 15 de septiembre de 2013). Pero los demás problemas permanecen sin resolver, porque cuando se ha logrado mejorar la seguridad ha sido como resultado de una estrategia de contención del crimen, sin posibilidades inmediatas de revertir sus tendencias.

La saturación urbana, las deficiencias en la conectividad y el colapso del equipamiento y de la infraestructura llegaron a una situación límite, lo cual genera una sensación de rezago crónico y de parálisis. Durante varios gobiernos no ha sido posible contener esa tendencia, a punto de que una gran cantidad de esfuerzos institucionales han fracasado. El principal de ellos fue el intento por organizar un sistema urbano integrado bajo un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que se comenzó a formular bajo el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica (ejecutado con fondos de la Unión Europea de 2002 a 2008), cuyas recomendaciones decidieron no asumir las instituciones estatales, aunque el objetivo principal del proyecto fuera “mejorar la eficiencia del sistema urbano del Valle Central, principal espacio económico costarricense, reduciendo los actuales costos ambientales, sociales y económicos, derivados de un modelo territorial irracional e insostenible” (PRUGAM, 2008, p. 28).

La segregación residencial y los inmigrantes

La otra dimensión analizada en este artículo es la segregación social del espacio urbano de la GAM. Este fenómeno se vincula a los problemas de exclusión debido al hecho de que en el fortalecimiento productivo y

de la acumulación de capital se omitieron las responsabilidades de la justicia redistributiva sobre la cual se había fundamentado la estabilidad del sistema político costarricense.

La solución de problemas a través de los programas de vivienda popular se supeditó a las lógicas del mercado, consintiendo el clientelismo, el tráfico de influencias e inclusive la corrupción con los fondos públicos destinados a las familias pobres (Pérez, 2012). La integración de los inmigrantes a la ciudad solo se concedió por la vía de la asimilación de estos a los mercados de trabajo, mayoritariamente informales, y, bajo esa especie, de una subordinación obligada por las necesidades de subsistencia. La ciudad como espacio del ejercicio de derechos no permitió la ciudadanización de los extranjeros, especialmente de quienes se ubicaron bajo condición de irregulares, indocumentados o simplemente como “ilegales” y, sobre todo, si más allá de su condición migratoria, estos formaran parte de las redes de la residencia o tenencia informal de vivienda.

A pesar de ello, también se registran algunas respuestas orientadas a revertir la exclusión y a fortalecer la convivencia. Las acciones pueden dividirse en dos órdenes: institucionales y de los pobladores urbanos. Las acciones institucionales tienen diversas fuentes, pero la principal se origina en el inicio de una propuesta de integración social de las personas migrantes, como resultado de la entrada en vigencia en 2010 de una legislación de migración y extranjería que intenta apearse a principios de respeto de la vida humana, la diversidad cultural y de la persona humana, la solidaridad y la equidad de género y, sobre todo, a los derechos humanos.

Con tales presupuestos, en el 2010 instituciones estatales como la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), Viceministerio de Gobernación, Ministerio de Educación, Sistema Judicial, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Cultura,⁵ comenzaron a desarrollar programas para mejorar las condiciones de integración de las personas migrantes. Entre esas acciones se destacan una serie de actividades en los barrios residenciales de mayor concentración de esta población en la GAM (Viceministerio de Gobernación, 2013).

En la dinámica barrial, diversas instituciones han intervenido para superar los problemas de la falta de integración, pero también la

5 *Enamórate de tu ciudad* es una producción del Ministerio de Cultura y Juventud, cuyo objetivo es el desarrollo de un corredor cultural en los barrios y plazas de la ciudad para generar una mayor identidad de los pobladores urbanos.

inseguridad, a través de medidas que han fortalecido la participación social de los pobladores pobres en la solución de problemas de infraestructura y falta de seguridad.⁶ Esto se constata con el testimonio de dos líderes comunales, uno de la comunidad La Esperanza de León XIII y otro de la comunidad del Triángulo de la Solidaridad, ambos con experiencias de trabajo conjunto bajo un proyecto de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), específicamente con el área de gestión social, para dotar al barrio de alumbrado público e infraestructura eléctrica con participación de la comunidad: “Si ellos no hubieran estado de por medio, yo creo que estaríamos todavía como en la era de los cavernícolas, luchando contra los incendios, pero gracias a ellos porque nos brindaron esos postes y nosotros nos encargamos de colocarlos” (líder comunitario de La Esperanza de León XIII, comunicación personal, 20 de agosto de 2012).

Aunado a lo anterior, tanto organizaciones civiles como las propias organizaciones de base de los mismos asentamientos comenzaron a desarrollar proyectos desde mediados de la década anterior con influencia de las primeras acciones de los llamados programas de seguridad comunitaria, auspiciados por el Ministerio de Seguridad Pública (Zamora, 2006), pero buena parte de las iniciativas fueron surgiendo de la capacidad de agencia de los propios barrios, sobre todo para superar el estigma de cuevas del delito que recaía sobre ellos (Sandoval, 2005).

La existencia de un capital social comunitario se expresó en la extensión de redes sociales, la reciprocidad y la creación de mecanismos de confianza mutua entre los habitantes, sobre todo cuando existen entre ellos diversidades de todo tipo, por medio de actividades de comunicación⁷, el fortalecimiento de las identidades y la búsqueda de representaciones sociales compartidas. Si bien estas acciones no tienen un mayor impacto sobre la fragmentación, la segregación residencial y la exclusión, constituyen estrategias para avanzar en el otorgamiento de derechos y la ampliación de la ciudadanía social de los excluidos de la ciudad, tanto originarios como inmigrantes.

6 La Sala Constitucional emitió el voto 5907-05 en el año 2005, que anulaba el inciso a del artículo 37 del Decreto Ejecutivo 26935-G, el cual indicaba que para ser miembro de la junta directiva de las asociaciones de desarrollo comunal (ADC) se requería ser costarricense por nacimiento o naturalización.

7 Periódico *La Voz de La Carpio*.

Formas de convivencia en tres territorios de la GAM

La ciudad expone los elementos estructurales para entender las transformaciones sociales a nivel urbano; sin embargo, esto no logra explicar el sentido que adquiere para los sujetos que la habitan, desde sus percepciones cotidianas hasta el establecimiento de vínculos sociales y la formación de una identidad socioterritorial.

La ciudad se erige a partir de los sistemas de vida compartida que hacen posible la convivencia entre grupos y sujetos sociales (Fernández, 1997). Estos sistemas que hacen o no posible la convivencia guardan relación con la creación de vínculos vecinales, prácticas sociales y formas de sociabilidad que contribuyen el entendimiento de la conformación de identidades territoriales por parte de los individuos.

Por estas razones, interesa entender la ciudad a partir de elementos propios de la convivencia, los cuales remiten al carácter de las relaciones sociales existentes entre pobladores, como los vínculos de vecindad, la percepción del “otro”, la participación, asociación y la cooperación (Coto y Solís, 2017). Uno de los elementos necesarios para comprender la convivencia se manifiesta en la formación de capital social, y una de las expresiones de dicho capital social son los vínculos de confianza entre los habitantes de un mismo barrio.

Los niveles de confianza explican el carácter de los vínculos entre los habitantes de un territorio geográfico, partiendo del cumplimiento

CUADRO 2. Nivel de confianza que tienen las personas de este barrio para que cumplan los acuerdos o tratos a los que se comprometen, por distrito

Nivel de confianza	Sn. Rafael Arriba (Desamparados)	San Felipe	Granadilla	Uruca	San Rafael de Escazú
Informantes	317	319	314	326	117
De desconfianza	11,0 %	14,7 %	8,9 %	13,2 %	15,4 %
Poca confianza	13,2 %	17,6 %	16,2 %	28,5 %	24,8 %
Indiferente	16,1 %	18,5 %	26,1 %	17,8 %	15,4 %
Algo de confianza	34,1 %	30,1 %	27,4 %	20,9 %	22,2 %
De mucha confianza	25,6 %	19,1 %	21,3 %	19,6 %	22,2 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

FUENTE: Encuesta de hogares del proyecto "Dispositivos sociales de la gobernanza", UNA-UCR-UNED, 2017.

y compromiso que se le da a la solución de problemas del lugar según la opinión y prácticas sociales.

Es importante destacar los datos de San Rafael Arriba de Desamparados, Granadilla y Uruca, pues estos distritos pertenecen a los cantones de Desamparados, Curridabat y San José, respectivamente. Los habitantes del distrito de San Rafael Arriba de Desamparados manifiestan el mayor nivel de confianza para el cumplimiento de acuerdos, con un 34,1 %. Granadilla presenta “Algo de confianza”, con un 27,4 %, y un porcentaje cercano un 26,1 % le es indiferente al cumplimiento de acuerdos y compromisos. Por su parte, Uruca demuestra el porcentaje más alto, con un 28,5 % como “Poca confianza”. Aun así, su segundo porcentaje más alto es de 20,9 % con “Algo de confianza” para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos.

En la explicación de algunos factores que influyen en la convivencia y los niveles de confianza se identifican en tres factores: la erosión de las redes sociales o instituciones culturales asociativas, la pérdida o carencia de identidad común y la falta de participación pública en los asuntos de interés común y, en consecuencia, la pérdida de ciudadanía. Parece ser un contexto donde la asociatividad es reactiva, opera en condiciones particulares, pero es esquiva con los compromisos permanentes (excepto en los casos de barrios organizados contra el hampa que se constituyen de manera reactiva). Más allá de esa “frontera común”, lo que parece primar es la desubjetivación, la madre del individualismo.

CUADRO 3. Fuentes de la fragilidad urbana que influyen en los procesos de convivencia vecinal

Disminución de redes sociales, vínculos vecinales y familiares, formas de asociatividad entre vecinos y habitantes de un barrio, las cuales se transfieren al ámbito de lo civil y de la sociedad en general.

La falta de una identidad común a un territorio habitado. Se vuelve opuesto que las identidades locales diversas no presenten formas de arraigo y pertenencia a un territorio social y cultural, lo que dificulta que sucedan procesos de cohesión social y defensa del territorio.

Poca o nula incidencia de la política pública para identificar la integración de la sociedad a la ciudadanía mediante la creación de una cultura cívica.

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de grupos focales.

Fragilidad territorial y respuestas sociales: la perspectiva de los actores locales

La información obtenida de los talleres realizados en las municipalidades de los tres cantones incluidos en este análisis evidencia una serie de problemáticas relacionadas con la fragmentación territorial, así como con las condiciones existentes para potenciar (o inhibir) las relaciones vecinales, que permitan la construcción de dinámicas y procesos de convivencia entre los habitantes. Esas problemáticas se manifiestan en niveles diferenciados. Son tipificadas con niveles altos, intermedios y bajos, según un conjunto de dimensiones identificadas por las personas asistentes a los distintos talleres.

En este artículo se analizan las siguientes dimensiones: accesibilidad (problemáticas vinculadas con la vinculación/desvinculación territorial), social (asociada con factores y variables que afectan directamente a las personas y las poblaciones), la cohesión social (procesos que facilitan o limitan las interacciones sociales, las relaciones físicas y territoriales entre las personas), territorial (existencia de condiciones de fragmentación/segregación física) habitabilidad (condiciones asociadas con la disposición habitacional) y lo institucional (coordinación, vinculación, conexión-desconexión entre instituciones que atienden los territorios).

CUADRO 4. Desamparados: la perspectiva de los actores locales sobre la fragilidad territorial

Fragmentación territorial	Acceso de los distritos del sur del cantón (distancia y medios de transporte disponibles); áreas segregadas y marginadas. Desarrollo de asentamientos informales; núcleos habitacionales dispersos, crecimiento descontrolado.
Exclusión social	Desempleo, ausencia de ingresos, pobreza, delincuencia, impacto de migración, narcotráfico, narcomenudeo, violencia (inseguridad, violencia intrafamiliar, crimen organizado), poblaciones en condiciones de vulnerabilidad (adultos mayores, mujeres jefas de hogar); construcción de liderazgos negativos a escala territorial; problemática para facilitar la participación social.
Segregación socioresidencial	Viviendas con mala infraestructura; tugurios y ranchos con hacinamiento. Viviendas ubicadas en áreas vulnerables, vías de acceso deterioradas.
Cohesión social	Poca identificación con el cantón; poco sentido de pertenencia; falta de identidad con el territorio.

FUENTE: Taller con funcionarios municipales, 2017.

CUADRO 5. Curríabat: la perspectiva de los actores locales sobre la fragilidad territorial

Problemas de conectividad vial, poca accesibilidad para infraestructura pública, zonas con poca conectividad, segregación socioespacial.

Fragmentación territorial

Uso segregado del suelo para la industria y el comercio. Diseños urbanos que refuerzan la exclusión y la segregación.

Problemas de tratamiento y disposición de aguas pluviales y sanitarias; dificultad para una gestión de residuos en áreas vulnerables y zonas marginales; contaminación industrial, vulnerabilidad a amenazas en sitios específicos, deslizamientos, inundaciones.

Desigualdad económica y territorial; altas asimetrías distritales, violencia social y exclusión, falta de oportunidades para jóvenes, prostitución, pobreza, exclusión, desintegración, migración, delincuencia, inseguridad vial, narcotráfico, consumo de drogas, alcohol, etc.

Exclusión social

Intereses políticos partidarios. Deserción, violencia en instituciones educativas, aprendizajes interrumpidos y deficientes; bajo nivel educativo en padres de familia.

Concentración de áreas recreativas en zonas con población con alto poder adquisitivo.

Desconfianza de las personas, resentimiento/enjojo con sus vecinos por no poder expresar identidades.

Cohesión social

Uso inadecuado del espacio público, restringido por falsos conceptos de seguridad, desinterés por la cosa pública, carencia de arraigo, poca asociatividad, falta de trabajo cooperativo, falta de corresponsabilidad ciudadana e institucional, falta de participación de actores y su compromiso, ausencia de capacidades para la participación, algunos proyectos comunitarios fortalecen el capital social vecinal.

Institucional

Infraestructura pública deficiente, servicios sociales desconectados y dispersos. Poca capacidad de respuesta ante alta demanda a las instituciones, falta de herramientas de planificación, ausencia de articulación interinstitucional.

FUENTE: Taller con funcionarios municipales, 2017.

Así, en el cantón de Desamparados se observa un alto nivel de fragmentación, consecuencia de una incidencia territorial y permanente de diversas expresiones de violencia social, en unos casos, vinculadas al aumento de la criminalidad, pero, en otros, a una violencia infiltrada en la vida cotidiana (tanto en espacios públicos como en ambientes intrafamiliares) y procesos de desafiliación identitaria de las personas con su entorno vecinal y barrial inmediato.

La desconexión territorial resulta evidente en sitios del cantón donde el acceso se dificulta debido a la existencia de barreras físicas; y que, además, se encuentran segregados debido a la falta de estrategias de ordenamiento territorial, la mala calidad de los servicios de transporte y otros factores asociados a las características ambientales que incrementan la vulnerabilidad del territorio. Todo lo anterior se suma a variables de tipo social, como el desempleo, la pobreza, el narcotráfico como organizador de la vida cotidiana, la formación de liderazgos negativos y evidentes limitaciones para facilitar la participación social.

Una dimensión determinante es la expresión de la violencia como forma de configuración de la vida cotidiana porque determina las estrategias institucionales y sociales —tanto la acción colectiva institucional como de la misma población—, que buscan responder a otras expresiones de la fragilidad identificadas. En ausencia de la gestión de la violencia que descansa en manos de actores privados y poderes fácticos relacionados con el crimen organizado, la puesta en marcha de respuestas sociales se reemplaza por arreglos normativos informales y poco efectivos para la resolución de las problemáticas identificadas.

Mientras tanto, Curridabat presenta los mismos niveles de desconexión territorial; en particular, existen evidentes asimetrías entre segmentos del espacio urbano tanto en términos territoriales como económicos, que producen una dinámica de desequilibrio entre localidades y entre sus poblaciones (por un lado, territorios y comunidades con alta incidencia de pobreza, segregados socioespacialmente y desconectados de la provisión de servicios; y por el otro, localidades con una alta concentración de riqueza e ingresos, con accesos adecuados y uso de espacios públicos).

La problemática social también es similar: falta de oportunidades para jóvenes, prostitución, pobreza, consumo de drogas y un clima educativo complejo, basado en el bajo nivel de los jefes de familia, entre otros indicados. En el caso de este cantón, se detecta una variable ambiental basada en contaminación, poca disposición de desechos, inundaciones y deslizamientos.

CUADRO 6. San José: la perspectiva de los actores locales sobre la fragilidad territorial

Fragmentación territorial	Caos vial, sistema de transporte obsoleto. Infraestructura urbana y de servicios obsoleta. Invasión, ocupación de territorios en condición de precario. Hacinamiento habitacional, inequidad en la disposición institucional, edificios y centros recreativos sin uso.
Exclusión social	Debilitamiento del sector de la salud, migración laboral, violencia intrafamiliar, indigencia, desempleo, subempleo, altos niveles de pobreza, deserción escolar, trabajo infantil, robos, agresión.
Cohesión social	Falta de sensibilidad cultural.
Institucional	Desarrollo urbano desigual, carencias de planificación, falta de integración entre la comunidad y las instituciones.

FUENTE: Taller con funcionarios municipales, 2018.

Lo que podría catalogar a Curridabat en un nivel intermedio de fragmentación, desde el punto de vista cualitativo, es justamente la existencia de algunas iniciativas comunitarias orientadas al facilitar la participación social. Si bien el municipio es percibido como altamente eficaz en sus gestiones, los mismos funcionarios consultados en el taller indicaron la existencia de desconexión entre las expectativas y demandas sociales y las posibilidades reales para cumplirlas, así como una evidente descoordinación interinstitucional a escala local.

Finalmente, San José presenta una alta problemática de fragmentación, caracterizada por deficiencia en la accesibilidad, tanto en las vías como en los medios de transporte. Esta condición también se evidencia en las manifestaciones sociales (desempleo, pobreza, deserción escolar, migración laboral) y en las escasas posibilidades de vinculación entre las comunidades y la institucionalidad local.

Un aspecto problemático existente en todo el cantón es la ocupación en precario de territorios, que dificultan una adecuada disposición institucional para su atención.

Estrategias de convivencia, vínculos vecinales y barrios

La información obtenida de los talleres efectuados con actores locales confirma que la fragilidad urbana ocasiona bajos niveles de convivencia y vínculos vecinales. En el caso de Desamparados, este aspecto

se manifiesta debido a la poca identificación con el territorio, así como la carencia de identidades locales (barriales, vecinales), obstaculizadas por las violencias y la segregación, la desarticulación territorial y la inadecuada disposición y uso de los servicios. De esta forma, la convivencia se ve comprometida por causa de la normalización de las violencias registradas en todo el cantón en los últimos años.

Por su parte, Curridabat presenta bajos niveles de asociatividad y poco trabajo cooperativo, así como ausencia de corresponsabilidad ciudadana e institucional, falta de participación de actores comunitarios y capacidades limitadas para facilitar la participación social. Este último aspecto resulta crucial para hacer posible no solo el involucramiento de los actores comunitarios en la atención de la problemática local, sino también en los procesos de interacción y convivencia vecinal requeridos.

Finalmente, en el caso de San José, son notables algunas estrategias de convivencia instauradas a partir del ámbito institucional, desarrolladas para la mejora de seguridad en espacios públicos e impulsadas por la Municipalidad de San José (convivencia, paz, seguridad, integración, etc.).

Este aspecto institucional se reproduce en el ámbito comunitario (sectores como Pavas, por ejemplo, fueron señalados en esa dirección) y cuentan con un alto componente vinculado con la seguridad y la recuperación de espacios. En este sentido, algunas iniciativas municipales trabajan las temáticas de seguridad, organización comunitaria y transformación comunitaria. Pero no hay valoración de la efectividad de la acción en los territorios y las poblaciones involucradas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, R. y Solano, P. (2012). *Informe nacional sobre violencia armada e inseguridad en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia.
- Beriain, J. (1995). *La integración en las sociedades modernas*. Antropos. Barcelona.
- Fernández, M. (1997). *Antropología de la convivencia. Manifiesto de antropología urbana*. Cátedra: Madrid.
- FUPROVI (2004) *Diagnóstico para la inmigración nicaragüense en seis asentamientos del Área Metropolitana de San José*. Fundación Promotora de Vivienda. San José, Costa Rica.
- Guzmán, A., y Hernández, K. (2013). "La fragmentación urbana y la segregación social una aproximación conceptual". *Revista Legado de Arquitectura y Diseño* 14, 41-55. <http://www.redalyc.org/pdf/4779/477947373004.pdf>.

- INEC. (2012). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2011*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Base de Datos REDATAM, San José, Costa Rica. <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>
- Massey, D. y Denton, N. (1988). *Social Forces* 67:2. December 1988, pp. 281-315.
- Ministerio de Gobernación y Policía. (2013). *Migraciones y Desarrollo Humano en Costa Rica 2014*. Ministerio de Gobernación y Policía. San José, Costa Rica.
- MIVAH. (2007). *Diagnóstico de los asentamientos en precario en la Gran Área Metropolitana (GAM)*. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. San José, Costa Rica.
- Mora, S. (2013). *Hogares en asentamientos informales: ¿quiénes son y cómo viven?* Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación, con base en la ponencia presentada en el simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”. San José: INEC y Programa Estado de la Nación. San José.
- Morales, A. (2008). Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas. *Serie Población y Desarrollo* 85. Cepal, Santiago de Chile.
- Morales, A. (2007). *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. FLACSO Costa Rica, San José.
- Morales, A. (2015). “San José: urban expansion, violence and resilience”. En K. Koonings, y D. Kruijt, *Violence and resilience in Latin American* (págs. 111- 121). London: Zeed Books.
- Morales, A. y Castro, C. (1999). *Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica*. FLACSO Costa Rica, Fundación Eber, IIDH y Defensoría de los Habitantes. San José, Costa Rica.
- Morales, A. y Castro, C. (2006). *Migración, empleo y pobreza*. FLACSO Costa Rica, San José, 274 pp.
- Organismo de Investigación Judicial. (2013). *Tráfico de drogas y amenazas del crimen organizado en Costa Rica. Reporte de Situación. Costa Rica 2013*. OIJ y UNOC. San José, Costa Rica. http://www.unodc.org/documents/ropan/Sitation_Report/Reporte_de_Situacion_de_Costa_Rica_de_2013.pdf, consultado el 07 junio 2014.
- Organización Panamericana de la Salud. (2004). *La violencia social en Costa Rica*. Ministerio de Salud. San José, Costa Rica. 64 pag.
- Pérez, M. (1998) “La gobernabilidad urbana y la estrategia centroamericana de desarrollo sostenible. El caso del Área Metropolitana de San José”. En Mario Lungo (Compilador), *Gobernabilidad Urbana en Centroamérica*. FLACSO Costa Rica y Global Urban Research Initiative, GURI, San José, Costa Rica, pp. 95-150.
- Pérez, M. (2012). *Avatares del ordenamiento territorial en Costa Rica*. FLACSO Costa Rica. San José.
- Proyecto Estado de la Nación. (2013). *Informe del Estado de la Nación 2013. Capítulo 2: “Equidad e Integración Social”*. Proyecto Estado de la Nación/CONARE. San José, Costa Rica.

- PRUGAM. (2008). *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030. Fase IIIA*. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos-MIVAH. San José, Costa Rica, 454 pp.
- Pujol, R. y Pérez, E. (2012). *Crecimiento urbano en la región metropolitana de San José, Costa Rica. Una exploración espacial y temporal de los determinantes del cambio de uso del suelo, 1986-2010*. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. San José, Costa Rica. 59 pp.
- Quesada A. F. (2007). *La modernidad entre cafetales. San José, Costa Rica, 1880 – 1930*. Renvall Institute for Area and Cultural Studies. Tesis doctoral para ser defendida públicamente con la autorización de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Helsinki, en el Auditorio XIV del Edificio Principal, el 24 de agosto del 2007, a las 12 del mediodía. Publicaciones del Instituto Renvall. Helsinki.
- Robles, F., y Voorend, K. (2013). *Migrando en la crisis. La fuerza de trabajo inmigrante en la economía costarricense: construcción, agricultura y transporte público*. San José, Costa Rica: OIM, MTSS, Gobierno de Canadá.
- Sánchez Lovell, A. (2009). Violencia Social y Movilidad Humana. El caso de la cultura vial costarricense. *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica* 1. <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/download/12648/11903>, revisado 08 junio 2014.
- Sandoval, C. (2002). *Otros amenazantes. Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Sandoval, C. (2005). *La Carpio. La experiencia de segregación urbana y estigmatización social*. Documento monográfico. Escuela de Comunicación Colectiva e Instituto de Investigación Social, Universidad de Costa Rica, San José. <http://ccp.ucr.ac.cr/noticias/migraif/pdf/sandoval.pdf>, consultado el 8 junio 2014.
- Sojo, C. (2013). *Igualitarios: la construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. San José: FLACSO Costa Rica.
- Solís, J., y Coto, P. (2017). *Convivir y habitar la ciudad: entre el olvido, la decadencia y el resurgimiento*. San José: CICDE. Recuperado en mayo 2017 de: <http://investiga.uned.ac.cr/cicde/index.php/i-seminario-cicde>
- van Lidth de Jeude, M. y Schütte, O., (2010). GAM(ISMO). Cultura y desarrollo urbano en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. *Cuaderno de Ciencias Sociales* 155. FLACSO: San José.
- Zamora, M. (2006) “El Programa de Seguridad Comunitaria en el contexto de la Policía Costarricense: Apuntes y comentarios frente a su Décimo Aniversario”. *Seguridad sostenible. Boletín del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya* 27, martes 7 de febrero de 2006. Barcelona. <http://www.iigov.org/ss/article.drt?edi=307068yart=348120>, consultado el 8 junio 2014.

II. Políticas y estrategias para el territorio

Línea base situacional para el diseño de estrategias de desarrollo territorial en la Región Brunca, Costa Rica

Raúl Fonseca Hernández
Roy Mora Vega
Ariana López Peña

Introducción

Las nuevas tendencias en los estudios del desarrollo económico centran la atención en el análisis de las estrategias que debería generar un territorio para mejorar las condiciones del desarrollo humano. Visiones anteriores privilegiaban el crecimiento económico con base en políticas macroeconómicas que los diversos sectores incentivaban a nivel general, sin que hubiera un enfoque en grupos de interés, ni en los territorios, pues se partía de la lógica de que las regiones de un país eran homogéneas y que las instituciones nacionales tienen la capacidad de brindar la misma cantidad y calidad de servicios en todas las localidades.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado lo contrario. Los territorios están lejos de ser homogéneos y las instituciones no son capaces de ofrecer respuestas puntuales a los problemas particulares de diversas localidades. Por tal motivo, el estudio del desarrollo económico local resulta fundamental en cuanto a implementar estrategias para mejorar las condiciones actuales del desarrollo humano en diferentes territorios.

El presente capítulo es producto del proyecto de investigación titulado *Análisis de variables socioeconómicas que explican la competitividad territorial y el potencial exportador de las regiones periféricas en Costa Rica*, presentado a la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y a cargo de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, con participación de los autores del presente capítulo.

Este documento pretende generar una línea base situacional, que sirva como insumo para una segunda investigación donde se diseñen estrategias de desarrollo territorial aplicables a la geografía en análisis posteriores. En este marco, el capítulo identifica metodológicamente variables e indicadores que explican el desarrollo de un territorio; asimismo, comprueba la disponibilidad de datos y genera un análisis descriptivo básico de las relaciones y direccionalidades de la Región Brunca¹, ubicada en la zona sur de Costa Rica.

La investigación se divide en cinco apartados principales. El primero analiza teóricamente la inclusión de lo territorial en las principales estrategias de desarrollo económico desde la década de los ochenta, hasta las nuevas tendencias originadas en la primera y segunda década de los 2000. El segundo apartado identifica las variables —en este caso, denominados capitales— y los indicadores respectivos que mejorarán el desarrollo humano en los diversos territorios. El tercer apartado presenta el marco institucional y normativo. El cuarto valida la disponibilidad de datos asociados a las diferentes variables (capitales) e indicadores que afectan el desarrollo humano, como el capital económico, humano, institucional, social, de infraestructura, bioregional y cultural), y los analiza descriptivamente, de forma que constituye la línea base para el posterior diseño de las estrategias de desarrollo territorial (EDT) que se desarrollarán en una investigación posterior. Finalmente, se ofrecen conclusiones y recomendaciones que contribuirán al desarrollo humano de la zona, así como a su competitividad territorial y el potencial exportador de los territorios.

Aspectos teóricos

La inclusión del análisis territorial en los estudios del crecimiento y desarrollo económico ha evolucionado desde perspectivas ausentes hasta enfoques centrados en la identificación de factores que potencian el desarrollo territorial. Antes de 1980, la discusión sobre crecimiento económico se centraba principalmente en el grado de influencia que debería tener el Estado en la economía, en el marco del debate entre las políticas de corte keynesiano, neoliberal y de fomento al crecimiento económico *per se*, sin profundizar en los límites a dicho crecimiento (Brida, 2008;

1 El análisis se realizará desde la perspectiva de la planificación de la Región Brunca, generada según los criterios del Mideplan.

Zuleta, 2016; Brue y Grant, 2009; Aguilera y Alcántara, 1994; Sachs, 2015; Hauwermeiren, 1999; Gobierno de Chile, 2017; Bulmer, 2017; Kuczynski y Williamson, 2015; Alves y Desiderá, 2012).

En las dos décadas siguientes, y bajo la influencia de la globalización, se ha generado un aumento significativo de la competencia entre los diferentes actores en el mercado, motivando a que los países, las regiones, las ciudades y las empresas implementen nuevas estrategias de crecimiento para adaptarse a esta dinámica (Rodríguez, 2015). Tal como lo señala Boisier (2015), “el contexto territorial es ahora decisivo en la generación de competitividad de las unidades económicas insertas en la globalización” (p. 42), “dado que las empresas no compiten aisladamente, sino que lo hacen juntamente con el entorno productivo e institucional del que forman parte, el proceso de globalización estimula la transformación de la organización del sistema de ciudades y regiones” (Manet, 2014, p. 41), así como de los países y la dinámica de los grandes bloques regionales.

La inclusión del análisis de lo territorial en las estrategias de desarrollo se basa fundamentalmente en la corriente de pensamiento del desarrollo endógeno (Vázquez, 2007; Boisier, 2015; y Manet, 2014), el desarrollo económico local (DEL) y la teoría del centro-periferia propuesto por la Cepal (Pérez y Vernengo, 2016; Díaz y Barrera, 2018). Dichas corrientes de pensamiento permiten centrar la atención en el tratamiento de la organización territorial generada en el clúster (Porter, 1991; Parada, Nieto, Franco, y García, 2016; Parada, Nieto, Franco, y García, 2016; Albuquerque, 2006), y en los distritos industriales (Pyke, Becattini, y Sengenberger, 1992; Becattini, 2002).

En las primeras dos décadas del presente milenio, diversos enfoques retoman la atención en lo territorial para explicar las estrategias de competitividad y desarrollo económico. Tal es el caso de las cadenas globales de valor (Gereffi y Korzeniewicks, 1994; Pedrajas, 2006; Díaz y Hernández, 2002; Gibbon, 2001; Ramírez y Valenciano, 2017), el contexto de negocios en el ámbito del país (Banco Mundial, 2018), o bien de territorios (Fonseca, 2012; Ulate, Mayorga, y Alfaro, 2017; PNUD, 2016; Mideplán, 2018), las zonas económicas especiales (Arias, Sánchez, Vargas, Agüero, y Quesada, 2017; Arias, Sánchez, Vargas, Agüero, y Quesada, 2015), el desarrollo económico local (Tello, 2010) y las estrategias de desarrollo territorial (Farto, 2016).

Los referentes teóricos mencionados anteriormente suelen dar mayor énfasis al análisis del área económica; consideran marginalmente

los elementos históricos y culturales de los territorios, entre otras variables que tienen un tratamiento poco desarrollado o nulo en las vertientes teóricas actuales. Por tanto, no ofrecen una visión integral de las acciones que se podrían generar para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los diversos territorios.

La investigación busca proponer un enfoque tendiente a propiciar un proceso de desarrollo territorial, el cual toma como primicia básica que toda región tiene recursos endógenos, sin importar la cantidad o calidad de estos, que puede potenciar y gestionar desde una visión sistémica para mejorar las condiciones actuales del desarrollo humano que posee. Busca establecer acciones que se gestionen a corto plazo en el territorio, las cuales deben ser congruentes con una visión a mediano y largo plazo, y, además, sustentables.

En la primera etapa, el PDT busca identificar plenamente los capitales (en el sentido Boisier, 1999) en lo referente al capital sinérgico: “la articulación de las diferentes formas de capital” (p. 42), que sustentan y refuerzan el desarrollo humano para posteriormente generar estrategias que los gestionen y potencien. Se pretende adicionalmente incorporar en el proceso de desarrollo territorial la visión histórica y cultural, como elemento medular del PDT, así como la identificación e integración de los actores sociales, gubernamentales y privados con ubicación o injerencia local. Dicha gestión debe ser entendida como un proceso y no únicamente con una estrategia asilada (superando la visión de Farto, 2016).

Dicho proceso de desarrollo territorial debe iniciarse desde las etapas de diagnóstico (o bien considerar integralmente los estudios existentes); continuar con la planificación de estrategias y la fase de evaluación y ajuste permanente, en la medida que genere cambios progresivos de las condiciones de desarrollo humano del territorio, planificadas en escenarios prospectivos a 5, 10 y 30 años plazo.

De esta forma, la PDT estará articulando las estrategias generadas y gestionadas por los actores sociales, las cuales se enlazan a los diversos capitales sinérgicos, que apoyan y potencian las mejoras en el desarrollo humano presente en los territorios.

Aspectos metodológicos

La línea base situacional regional refiere a información de diferentes dimensiones del territorio en este caso, de la Región Brunca, mediante las cuales es posible caracterizar la zona, identificar limitaciones y

CUADRO 1. Variables e indicadores a analizar descriptivamente en el marco del proceso de desarrollo territorial

Variables	Conceptualización básica	Indicadores
<i>Capital económico</i>	Actividad económica y variables conexas que permiten dinamizar la actividad productiva de una región.	Empleo, especialización productiva, exportaciones.
<i>Capital humano</i>	Elementos que hacen posible tener calidad de vida. Está relacionado con las aptitudes, conocimientos, capacidades laborales, salud, innovación, emprendimiento, uso de servicios.	Pobreza, pobreza extrema, esperanza de vida, seguridad y escolaridad.
<i>Capital institucional</i>	La localización, influencia y eficiencia que poseen instituciones públicas y privadas sobre un territorio.	Instituciones que tienen presencia o influencia en la región; índice de gestión municipal.
<i>Capital social</i>	El capital social se puede comprender a partir de la adaptación y asociativismo, voluntariado, grupos organizados presentes en un territorio y participación en los procesos electorales locales y nacionales.	Grupos organizados; participación en las elecciones.
<i>Capital de infraestructura (construida o física)</i>	Se refiere a las edificaciones residenciales, infraestructura para servicios públicos e infraestructura tanto pública o privada.	Carreteras, puertos y aeropuertos.
<i>Capital bioregional (natural)</i>	Hace referencia al stock de recursos naturales y condiciones ambientales presentes en el territorio.	Componente ambiental.
<i>Capital cultural</i>	"El acervo de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción y productos inmateriales (literatura, pintura, danza, música, etc.) y materiales, específicos a una determinada comunidad" (Boisier, 1999, p. 45)	Sitios arqueológicos, tradiciones, pueblos indígenas, marca local.

FUENTE: Elaboración propia con base en Boisier (1999); Di Pietro (2001); Rodríguez (2003); Fonseca (2012); Arias, Sánchez, Vargas, Agüero y Quesada (2015), Boisier (2015), Jiménez (2015).

potencialidades para el diseño de estrategias de desarrollo territorial; es decir, para determinar la dotación del capital territorial que sirven de base para impulsar esas posibles estrategias. Estas dimensiones serán agrupadas en ocho categorías o variables, a saber: económica, humana, institucional, social, de infraestructura (construida), bioregional (natural), cultural y simbólica (imagen).

El capítulo se aborda bajo el método mixto, al combinar el análisis cualitativo con el cuantitativo. El primer componente se desarrolla mediante la búsqueda secundaria de referencias bibliográficas con el fin de identificar las variables de los capitales sinérgicos que refuerzan y forman parte del desarrollo humano. Se toma como base la lógica de los capitales sinérgicos identificados por Boisier (1999), y se complementan con otros capitales mencionados por autores tales como Di Pietro (2001), Rodríguez (2003), Arias, Sánchez, Vargas, Agüero, y Quesada (2015), Boisier (2015), Jiménez (2015) y Fonseca (2012).

Los ocho capitales sinérgicos propuestos son conceptualizados y descritos mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, de forma tal que se valida la existencia de datos, y se realiza un análisis descriptivo de estos. El resultado del capítulo son los siguientes elementos: la generación de una línea base metodológica, la comparación de la existencia de las métricas respectivas y su análisis descriptivo, para generar las estrategias del PDT en otra investigación posterior.

Elementos institucionales y normativos del desarrollo territorial

Como base para comprender el estado actual de las condiciones del desarrollo territorial, se debe conocer la institucionalidad, las políticas públicas y otros instrumentos de alcance internacional, nacional y regional.

En la región centroamericana, se cuenta con la “Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030” (ECADERT), aprobada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Esta busca ofrecer oportunidades y fortalecer las capacidades de la población de los territorios rurales (UCA, 2015). Como parte de la estrategia, se estableció una red centroamericana y del Caribe de Grupos de Acción Territorial (GAT)², y una Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial (PRAT)³ (ECADERT, 2018). La estrategia sirve como punto de partida para el desarrollo de acciones a escalas nacional y local.

2 Organización basada en un territorio rural, que agrupa a actores sociales e institucionales para la gestión integral de ese lugar.

3 Actualmente, la PRAT se encuentra conformada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

CUADRO 2. Políticas públicas vinculadas al tema territorial

Instrumentos	Descripción
Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030 (Instituto de Desarrollo Rural, 2016)	Establece ejes estratégicos de acción integrada de la institucionalidad pública, en coordinación con el sector privado y municipal.
Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021 (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, 2011)	Rige la política en el sector agroalimentario e integra acciones de diversas instituciones.
Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PEDRT) 2017-2022 (Instituto de Desarrollo Rural, 2017)	Genera acciones articuladas con actores sociales en las diferentes localidades (horizonte de análisis de corto y mediano plazo).
Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad 2016-2020 (Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, 2016)	Propone las principales acciones en temas económicos, sociales, culturales, deportivos, de recreación, ambientales y de infraestructura, para orientar las estrategias del movimiento comunal.

FUENTE: Elaboración propia.

En el ámbito nacional, Costa Rica ha puesto en marcha políticas públicas y planes vinculados al desarrollo territorial, y particularmente rural. En este sentido, destacan los esfuerzos emprendidos por el Instituto de Desarrollo Rural (Índer), la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), y, en alguna medida, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco), en la generación de políticas de Estado y sus respectivos planes, tal y como se muestra en el Cuadro 2. Específicamente para la Región Brunca, tanto el Índer como el Mideplán han creado planes de desarrollo regional, territorial y cantonal, y se describen en el Cuadro 3.

Línea base situacional de la Región Brunca

La Región Brunca es una zona de planificación socioeconómica, establecida mediante Decreto Ejecutivo 7944 del 1978. Está conformada por los cantones de Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Golfito y Osa, de la provincia de Puntarenas, y Pérez Zeledón, de la provincia de San José. Se ubica al sureste del país, y tiene como límites: al noroeste, los cantones de Dota y Tarrazú de la provincia San José y el cantón

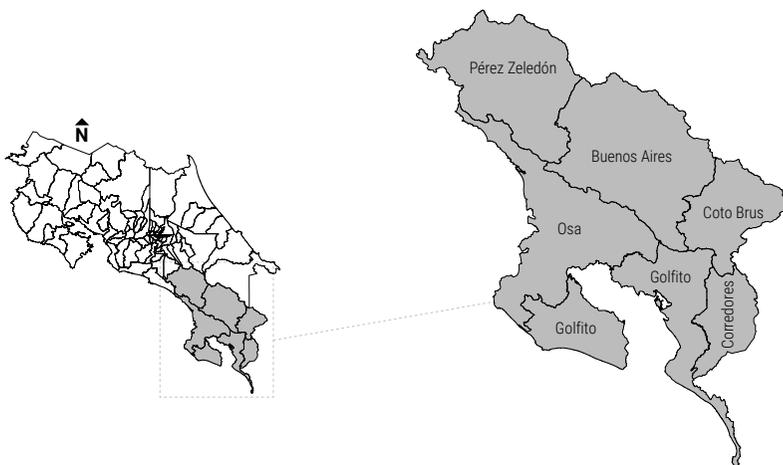
CUADRO 3. Planes de desarrollo regional, territorial y cantonal para la Región Brunca

Instrumentos	Descripción
Plan de Desarrollo Rural del Territorio (PDRT) Buenos Aires-Coto Brus (Instituto de Desarrollo Rural, 2014)	Genera acciones concretas en diversas áreas sociales (deporte, social, político, ambiental, cultural, productivo y empleo).
Plan de Desarrollo Rural del Territorio (PDRT) Osa-Golfoito-Corredores (Instituto de Desarrollo Rural, 2015)	
Plan de Desarrollo Rural del Territorio (PDRT) Península de Osa (Instituto de Desarrollo Rural, 2017)	
Plan de Desarrollo Rural del Territorio (PDRT) Pérez Zeledón (Instituto de Desarrollo Rural, 2016)	
Plan de Desarrollo 2030 de la Región Brunca (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014)	El plan entrelaza políticas nacionales y locales, al vincular los diferentes PCDHL con sus contenidos y áreas de acción de cada uno.
Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Buenos Aires 2013-2023 (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2012)	El Mideplán también ha impulsado los PCDHL, que establecen una visión y misión del cantón. Además, propone agendas distritales que facilitan identificar propuestas y dar orientaciones específicas para su logro.
Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Corredores 2013-2023 (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2012)	
Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Osa 2012-2023 (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2012)	
Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Golfito 2013-2023 (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2012)	
Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Pérez Zeledón 2010-20120 (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2012)	

FUENTE: Elaboración propia.

de Aguirre de Puntarenas; al norte, los cantones Paraíso y Turrialba de Cartago, Talamanca de Limón; y al este y sureste, la República de Panamá y el océano Pacífico. Cuenta con un área de 9528,44 km², equivalente al 18 % del territorio nacional (MAG, 2018).

La población de la Región Brunca es de aproximadamente 328 645 habitantes, para una densidad de 34 personas por km². El cantón con más densidad es Pérez Zeledón y el de menor, Osa. En el Cuadro 4, se observa que Buenos Aires cuenta con 45 244 habitantes; Corredores, con

MAPA 1. Ubicación de la Región Brunca

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 4. Población y territorio de la Región Brunca, según cantón. 2015

Cantón	Población	Territorio (KM²)	Densidad de población
Buenos Aires	45 244	2384,22	18,98
Corredores	41 831	620,60	67,40
Golfito	39 150	1753,96	22,32
Osa	29 433	1930,24	15,25
Coto Brus	38 453	933,90	41,17
Pérez Zeledón	134 534	1905,51	70,60
Total	328 645	9 528,43	-

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de INEC, 2015.

41 831; Coto Brus, con 38 453; Golfito, con 39 150; Osa, con 29 433; y Pérez Zeledón, con 134 534.

Esta región tiene en general condiciones socioeconómicas más desfavorables que el promedio nacional, pero también posee potencialidades que impulsarían su proceso de desarrollo. Por lo tanto, se revisa la situación actual de los cantones que componen a la Región Brunca con relación a los diversos capitales.

Capital económico

El primer indicador del capital económico es el empleo. Según el censo del INEC del 2011, el 8,3 % de la población en el cantón de Buenos Aires se dedica al sector secundario; el 37,3 %, al sector terciario, y el 54 %, al sector primario. En el cantón de Corredores, el 45 % de las personas trabajadoras se desplazan a otros cantones, como Golfito, por el Depósito Libre y en los alrededores de la frontera con Panamá (Román y Angulo, 2013).

De acuerdo con el censo del 2011, la mayoría de los pobladores de la Región Brunca trabajan en el mismo cantón de residencia, únicamente el 31,8 % de los trabajadores laboran en Corredores y Golfito. Ciudadanos de Osa también se desplazan al Pacífico Central, Pérez Zeledón y Puntarenas en busca de trabajo, a través de las vías de comunicación de la costanera sur (Román y Angulo, 2013).

En el cantón de Pérez Zeledón, la población ocupada labora mayoritariamente en el sector privado (84,3 %), el restante 15,7 % lo hace en el sector público. Las principales actividades que ofrecen mayor dinámica son la agricultura, ganadería y pesca, así como el comercio. En menor medida, los lugareños se dedican a enseñanza, industria, servicios a hogares y construcción (Instituto de Desarrollo Rural, 2016).

El segundo y tercer indicador del capital económico son la exportación y las exportaciones. La Región Brunca es un territorio que cultiva diversos productos agrícolas. Por ejemplo, Buenos Aires produce más de 622 500 qq de piña, el producto de mayor importancia. También se cosecha ayote, palma aceitera, maíz, frijol, ñampí, jengibre, rambután, entre otros productos.

En Coto Brus, se produce principalmente papa chiricana, con más de 6000 qq en 2017, así como chile, maíz, frijoles y rambután. En Golfito, por su parte, se dedican principalmente a cultivar arroz, palma aceitera, madera, y a la ganadería. Se desarrolla mucho turismo y pesca artesanal. También cuenta con un desarrollo comercial considerable, dada la presencia del Depósito Libre (Índer, 2014). En la península de Osa, la pesca artesanal es una actividad fundamental genera 45 toneladas al año (Índer, 2017), y hay producción de palma y arroz.

El Cuadro 6 muestra las exportaciones por cantón de la Región Brunca, cuya mayor participación en el total de las exportaciones corresponde al cantón de Corredores, con 166,3 millones de dólares, y donde, además, han aumentado en un 15 %, entre el 2016 y 2017. En menor

CUADRO 5. Exportaciones por cantón. 2016-2017

Empresa	2016		2017		Tasa de variación 2016-2017	
	\$USD (Mill.)	Toneladas	\$USD (Mill.)	Toneladas	\$USD (Mill.)	Toneladas
Corredores	143,6	182 077,4	166,3	208 770,3	16 %	15 %
Buenos Aires	8,2	9160,6	9,4	10 588,5	14 %	16 %
Pérez Zeledón	18,5	8456,4	18,6	7735,9	0 %	-9 %
Coto Brus	3,1	3395,5	2,8	3488,3	-10 %	3 %
Golfoito	0,9	48,5	0,6	41,0	-26 %	-15 %
Osa	0,1	132,4	0,0	22,2	-57 %	-83 %

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Procomer, 2017.

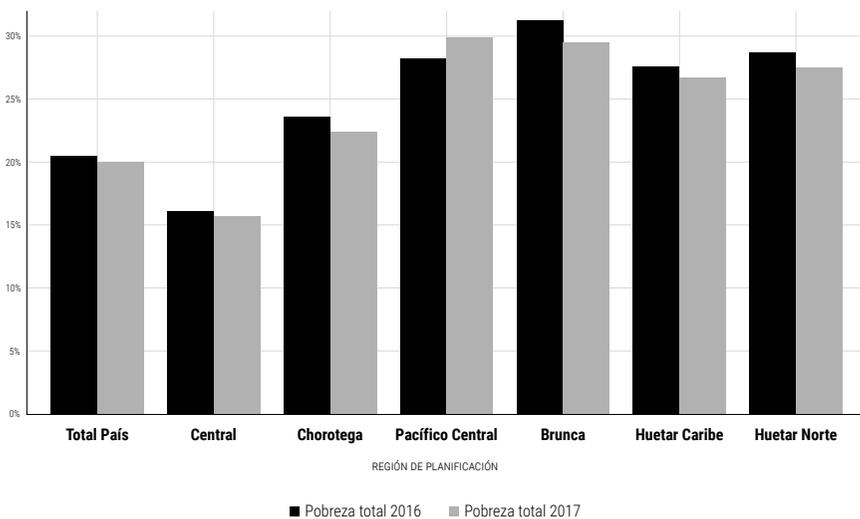
participación, se halla el cantón de Osa, con 22 toneladas en el año 2017. La región debe potencializar al menos tres actividades económicas en la zona: el turismo, la producción agrícola y el comercio. Posee un gran potencial y recursos endógenos propios que posibilitan aprovechar responsablemente estos elementos, como estrategia de desarrollo.

Capital humano

La Región Brunca es un territorio con una alta vulnerabilidad social. Esto se refleja en los indicadores de pobreza, ya que es la segunda región con mayor incidencia: un 29,5 %, superada únicamente por la Región Pacífico Central, que registra un 29,9 %, (INEC, s. f.). En cuanto al indicador de pobreza extrema, se identifica que la Región Brunca posee una tasa del 10,4 %, cifra muy superior a la que presenta la Región Central (3,9 %). Cabe destacar que la zona está originando estrategias que muestran buenos resultados, pues la pobreza se ha contraído 1,7 puntos porcentuales, en torno a un año (INEC, 2017). El Gráfico 1 muestra la incidencia de la pobreza entre el 2016 y 2017 para las distintas regiones del país.

Aunado a la pobreza, también las variables de esperanza de vida, la seguridad y la escolaridad definen el capital humano en la región de planificación Brunca.

En el Cuadro 6 se muestra la sistematización de dichos datos en la región por cantón. Los índices de esperanza de vida en la totalidad de cantones son relativamente altos. Su promedio general ronda los 76 años de edad. Sin embargo, los índices de escolaridad resultan bastante

GRÁFICO 1. Incidencia de la pobreza total según región de planificación. Julio 2016-Julio 2017

FUENTE: INEC, Encuesta Nacional de Hogares, 2017.

alarmantes para toda la región. En todos los cantones, el ciudadano promedio llega a séptimo año de la educación secundaria, lo cual es coherente con los índices de pobreza total y pobreza extrema, expresados por el INEC. Buenos Aires posee el porcentaje más alto de inseguridad y Corredores, el menor porcentaje. El resto de los cantones posee porcentajes similares en cuanto a los índices de inseguridad alrededor de la Región Brunca. El Cuadro 6 muestra los indicadores del capital humano en la Región Brunca.

La zona afronta retos importantes en cuanto a la consolidación del capital social. Especialmente en lo relacionado con el nivel de educación, seguridad y pobreza. Registra un nivel relativamente alto en cuanto a la esperanza de vida, medida en años.

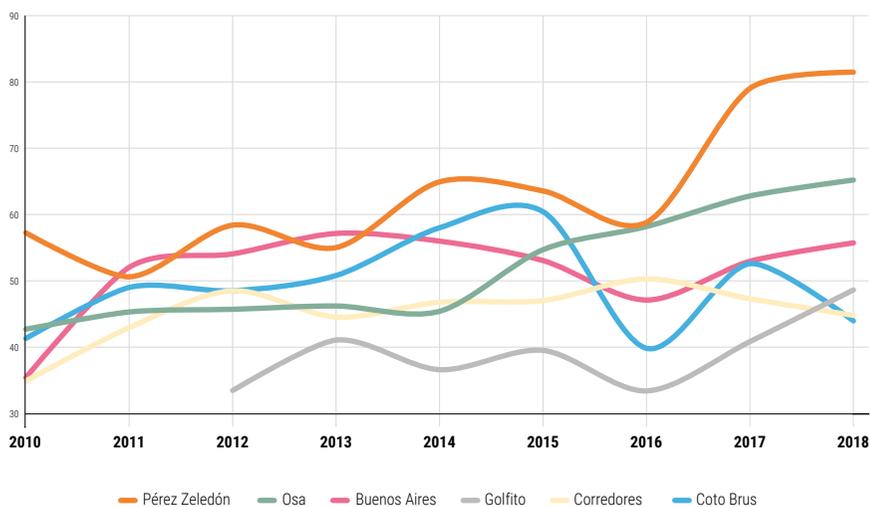
Capital institucional

La Región Brunca cuenta con 30 instituciones que operan directamente o tienen influencia en el territorio. Las direcciones regionales se concentran en Pérez Zeledón. Las instituciones de mayor cobertura y recursos son el Ministerio de Educación Pública, Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Salud, Acueductos y Alcantarillados,

CUADRO 6. Variables del capital humano por cantón de la Región Brunca

	Esperanza de vida	Escolaridad	Seguridad
Buenos Aires	80,3	6,6	81,4
Corredores	76,4	7,8	48,4
Coto Brus	80,9	7,1	65,9
Golfito	76,2	7,6	62,1
Osa	74,8	7,3	69,9
Pérez Zeledón	79,4	7,9	61,2

FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICO 2. Calificación en el índice de gestión de gobiernos locales de los cantones de Buenos Aires, Coto Brus, Pérez Zeledón y Golfito. 2010-2016

FUENTE: Elaboración propia con con datos de CGR.

Instituto Costarricense de Electricidad, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Mixto de Ayuda Social, y las instituciones del sector agropecuario. Y otras instituciones cuentan con algún funcionario que visita la región o disponen de alguna oficina con equipamiento básico, como el Ministerio de Ciencia y Tecnología, Instituto Nacional de las

Mujeres, Ministerio de Cultura y Juventud entre otras instancias gubernamentales (Mideplán, 2006).

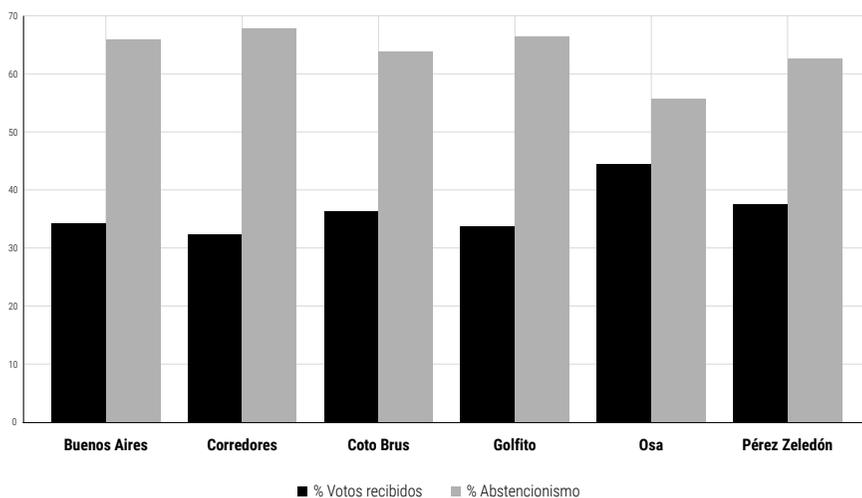
El Gráfico 2 expone el índice de gestión municipal desde el 2010 al 2016. Dicho índice valora la gestión en los ámbitos institucional, de planificación y rendición de cuentas, de desarrollo ambiental, de servicios sociales y económicos. La municipalidad con mejor puntuación relativa es la de Pérez Zeledón, con un total de 58,81 puntos. Destaca el desempeño del gobierno local de Corredores, el cual ha incrementado la puntuación desde el 2010 con 15 puntos, y obtuvo 50,27 en el 2016. La municipalidad con menor rendimiento histórico es la de Golfito.

Capital social

Los grupos organizados presentes en un territorio como el que abarca la Región Brunca pueden ser de diversa naturaleza temática, diferente grado de organización, tamaño y grado de formalidad jurídica; por tanto, es complejo determinar con exactitud la composición del tejido social y organización presente. Sin embargo, sí es posible tener nociones generales a partir de considerar la presencia de organizaciones sin fines de lucro que tienen un carácter jurídico reconocido, como asociaciones, fundaciones y cooperativas, ya que estas deben cumplir con un trámite de inscripción registral para su publicidad y control de sus actos jurídicos. En el caso de las asociaciones, se conforman para fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros lícitos; las fundaciones pueden realizar actividades diversas de índole social; y las cooperativas están integradas por personas con fines específicos comunes.

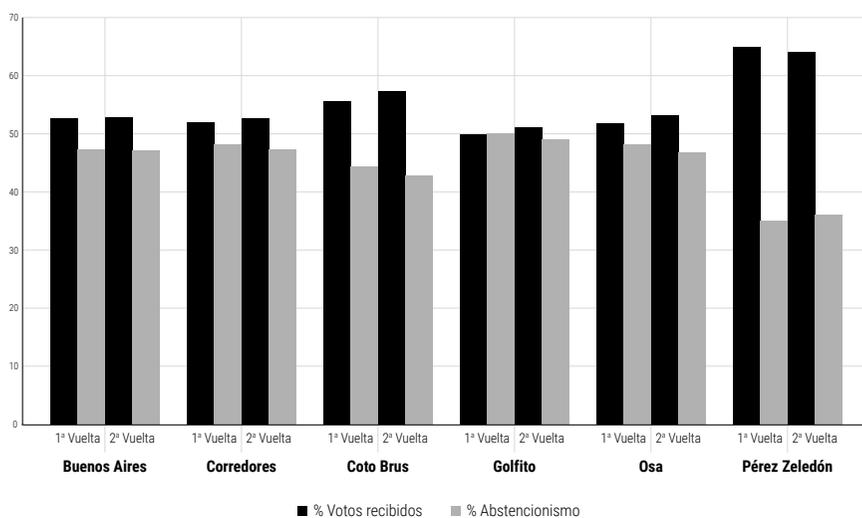
De acuerdo con un inventario llevado a cabo por el Instituto de Desarrollo Rural (Índer) en la Región Brunca, se contabilizan más de 800 organizaciones de base territorial. Hay 335 en Pérez Zeledón, donde mayoritariamente se integran en asociaciones de desarrollo integral (23 %), comités (17 %), consejos pastorales (13 %), juntas de educación (10 %), entre otros (Instituto de Desarrollo Rural, 2016); aproximadamente 181 organizaciones en el territorio de Buenos Aires y Coto Brus, en donde en la mayoría son asociaciones tanto comunales, de mujeres y de producción (Instituto de Desarrollo Rural, 2014); en el cantón de Golfito, se registraron 123 organizaciones y en Osa, 213, donde predominan las juntas de educación, asociaciones específicas y organizaciones religiosas (Instituto de Desarrollo Rural, 2016). No se cuenta con información del cantón de Corredores.

GRÁFICO 3. Votos recibidos y abstencionismo para alcaldías por cantón en las elecciones municipales. 2016



FUENTE: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo de Elecciones, 2017.

GRÁFICO 4. Votos recibidos y abstencionismo por cantón en las elecciones nacionales. 2018. (1ª y 2ª vueltas electorales)



FUENTE: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo de Elecciones, 2017.

Con respecto a la participación electoral, se analizan tanto los procesos electorales municipales como nacionales más recientes. En las elecciones municipales del 2016, se eligieron por un período de cuatro años a 81 alcaldes, 505 regidores, 480 síndicos, 1888 concejales, 8 intendentes, 32 concejales municipales de distrito e igual número de suplentes. La participación nacional promedio en estas elecciones fue de un 35,4 %, con un abstencionismo del 64,6 %. En la región, hubo una participación del 36,4 % y un abstencionismo del 63,6 %, levemente menor al promedio nacional (Tribunal Supremo de Elecciones, 2017). En torno a las elecciones nacionales del 2018, se refleja una significativa diferencia entre los grados de participación en los ámbitos nacional y regional, tanto en la primera como en la segunda vuelta electoral.⁴

En febrero del 2018, durante la primera ronda electoral, la participación nacional fue de un 65,70 %, con un abstencionismo del 34,30 %; mientras que el promedio de participación de la Región Brunca fue del 54,48 % y un abstencionismo del 45,52 %. Es decir, un 11,22% más alto que el promedio nacional. Durante la segunda ronda electoral, la participación nacional aumentó levemente con un registro del 66,45 %, y un abstencionismo del 33,55 %. Lo mismo ocurrió en la Región Brunca, donde se pasó al 55,17 % de participación; sin embargo, se mantuvo un significativo abstencionismo del 44,83 %, superior al promedio nacional (Tribunal Supremo de Elecciones, 2018). Como se refleja en el Gráfico 4, la tendencia de una mayor participación electoral durante la segunda vuelta se dio en todos los cantones, con la excepción de Pérez Zeledón, que pasó de un abstencionismo del 64,96 % al 36 %.

El capital social de la región es dinámico en cuanto a participación de organizaciones de base comunal; sin embargo, estas se caracterizan por su limitada posibilidad para accionar, debido a carencias de recursos financieros, bajas capacidades técnicas de sus integrantes y poco apoyo institucional. Además, la zona muestra un comportamiento de menor participación en los procesos electorales nacionales al ser comparada con el promedio nacional. No obstante, esta situación cambia al tratarse de procesos electorales municipales, donde la participación promedio de la región fue superior al promedio nacional. Esto puede indicar que existe una mayor confianza de manifestarse en el ámbito local, tanto por medio de organizaciones comunales como mediante la

4 Las elecciones se realizaron en febrero de 2018; no obstante, debido a que ningún candidato logró superar el mínimo constitucional del 40 % de los votos, se llevó a cabo un balotaje en abril del mismo año.

elección de dirigentes regionales, por encima de los procesos que son de carácter nacional y que pueden ser percibidos como más lejanos a la realidad del territorio.

Capital infraestructura

Dentro del capital en infraestructura de la Región Brunca se destaca el relacionado con movilidad y las vías de comunicación, como carreteras, puertos y aeropuertos. La región es una de las más aisladas, puesto que solo se conecta mediante dos vías terrestres principales con el resto del país. Sin embargo, cuenta con vías pertenecientes a la Red Vial Nacional (RVN), así como de la Red Vial Cantonal (RVC) (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2011).

La RVN en su totalidad está compuesta por de 7600 kilómetros (KM), de los cuales el 65 % están pavimentados. El restante 35 % se encuentran en lastre (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2011). Por su parte, la RVC del país se estima⁵ en 32 000 KM, de los cuales, se registra que 6494,88 KM están en la Región Brunca (FEDEMSUR, 2011), distribuidos por cantón según se aprecia en el Gráfico 5.

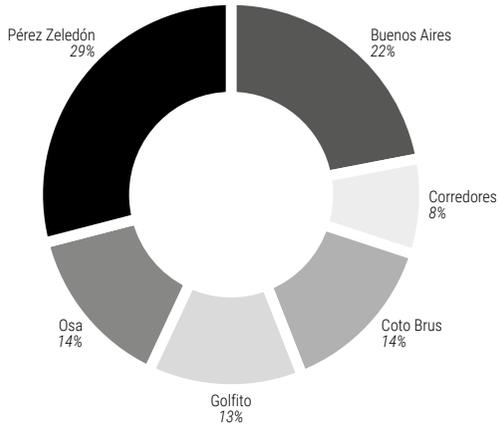
Según un informe de la Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR), las condiciones de la red vial cantonal de la Región Brunca están regulares en un 38 % de los casos; malas, en un 31 %; muy malas, en un 23 %; buenas, en el 7 %; y excelentes, solo en un 1 %. Esta situación se expone en el Gráfico 6.

Con respecto a la infraestructura en puertos y aeropuertos, la zona cuenta únicamente con el puerto Golfito, ubicado en el cantón homónimo y una red de aeródromos públicos y privados. El puerto de Golfito tiene un muelle de 317 metros de largo, con capacidad para 2 vapores de 150 metros de eslora, o uno de mayor longitud. Su principal vocación es la atención de buques pesqueros, así como buques que descargan aceites y grasas. Es utilizado también para atracar buques de pasajeros (INCOP, 2018).

Por su parte, los aeródromos públicos más importantes se encuentran en: Golfito, este es de asfalto y se encuentra en buen estado; Coto 47, es de asfalto, cuenta con iluminación para vuelos nocturnos, se permite solo vuelos de ambulancia; Drake, es de asfalto y está en buen estado; Carate, es de concreto; Palmar Sur, es de asfalto y está en buen estado; San Isidro del General, es de asfalto y tiene un estado de regular a malo;

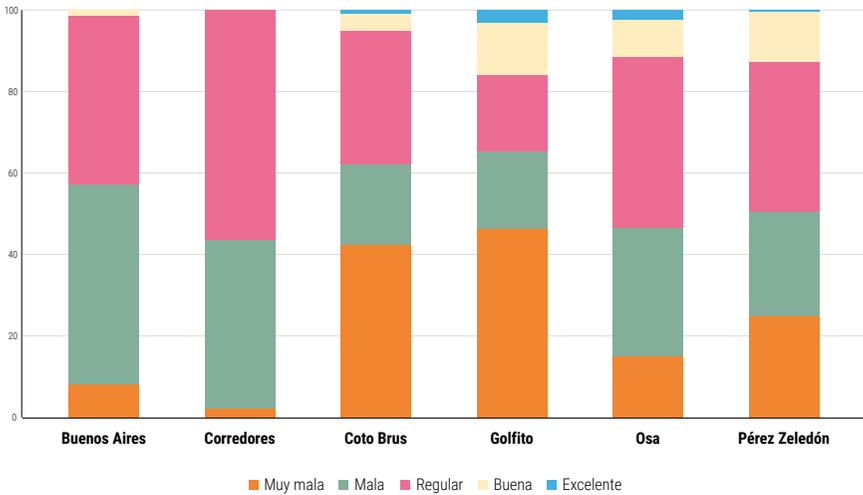
5 Se estiman en un total de 12 000 KM, de los cuales no integran los cuadrantes urbanos.

GRÁFICO 5. Región Brunca. Distribución de la Red Vial Cantonal (RVC)



FUENTE: FEDEMSUR, 2011.

GRÁFICO 6. Región Brunca. Estado de la Red Vial Cantonal (RVC), por cantón



FUENTE: FEDEMSUR, 2011.

Buenos Aires, este es de cemento y está en buen estado; Puerto Jiménez, es de asfalto, pero está deteriorado; y el de Sirena, que es de Lastre (Dirección General de Aviación Civil, 2012).

Existen en la zona oportunidades de mejora en el capital de infraestructura, tanto terrestre como aéreo y marítimo, que limitan la interconexión de bienes y servicios, así como el paso de turistas entre la región y otros territorios a nivel nacional e internacional. Dicha limitación de infraestructura genera aumento de costos de transacción y pérdida de competitividad, dado que las personas y las empresas podrían trasladarse a otros territorios con mejores condiciones humanas y económicas para albergarlas.

Capital bioregional

Costa Rica no se caracteriza por ser un país que posea grandes yacimientos de recursos considerados típicamente como no renovables, tal es el caso de los minerales; sin embargo, posee una riqueza importante de recursos biológicos. Esta situación se extrapola a la Región Brunca, donde no se identifican grandes *stocks* de recursos minerales de interés económico a gran escala.

El Diagnóstico Minero 2013-2014 de la Región Brunca circunscribe la riqueza de la zona a “yacimientos de origen volcánico y materiales sedimentarios como calizas, areniscas cuarzosas, arcillas y depósitos cuaternarios en ríos (arena y grava)”, que son los de mayor interés para ser usados básicamente como agregados para la construcción, lastre y la fabricación de carbonato de calcio (Ministerio de Ambiente y Energía, 2013).

Sin embargo, el diagnóstico menciona la existencia de depósitos de oro en los ríos de la península de Osa, que no han sido concesionados a la fecha. Esto se puede explicar debido a la cercanía de yacimientos al Parque Nacional Corcovado y a los conflictos históricos acaecidos por la extracción ilegal del metal, incluso dentro del área protegida mencionada.

Pese a ello, es innegable la ventaja comparativa en términos de capital natural biológico, reflejada en la alta diversidad de especies de flora y fauna, protegidas mediante la amplia red de áreas de conservación administradas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Como ejemplo, cabe destacar que únicamente la península de Osa alberga el 2,5% de la biodiversidad mundial y más del 50 % de la biodiversidad en Costa Rica (Toft y Larsen citado en Stanford University, 2014), además

de ser una de las regiones con mayor densidad de biodiversidad en el país y el mundo (Barquero *et al.*, 2012).

El recurso biológico se complementa con la diversidad de paisajes, que van desde las montañas y páramo cordillerano hasta costas oceánicas. Esta circunstancia hace que su clima también sea muy variado: tierras calientes, con clima tropical húmedo en las partes bajas; un clima caracterizado por temperaturas bajas en la zona montañosa y frío intenso en el páramo.

En esta región confluyen dos áreas de conservación que resguardan un porcentaje considerable del patrimonio natural del país, mediante figuras como refugios de vida silvestre, reservas biológicas, reservas forestales, zonas protectoras y parques nacionales, tal y como se observa en el Cuadro 7. Dentro de la riqueza natural se destaca el Parque Internacional La Amistad (PILA) al ser declarado como Reserva de la Biosfera en 1982 y Patrimonio Mundial de la Humanidad en 1983 por la UNESCO, debido a la gran importancia y diversidad de ecosistemas que protege; el Parque Nacional Chirripó, por ser la montaña más alta del país con 3820 MSNM; así como el manglar Térraba–Sierpe, que es el más grande de Costa Rica (14 637 hectáreas) y está incluido en la lista RAMSAR como humedal de trascendencia internacional (Mideplán, 2014).

La riqueza natural de la región se complementa con el potencial hídrico producto del sistema orográfico que favorece la precipitación y la existencia de áreas de recarga acuífera. Se identifican los siguientes ríos: cuenca del río Grande de Térraba; cuenca del río Coto–Colorado; cuenca del río Esquinas; cuenca de la Península de Osa; cuenca del río Barú (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014). Esta característica permite impulsar diversas actividades productivas, incluida la generación de energía hidroeléctrica.

Los datos anteriores confirman que existe una serie de potencialidades para desarrollar ciertas actividades productivas industriales ligadas a la rica presencia de recursos biológicos y su protección. Por tanto, existe un gran atractivo en términos del desarrollo turístico, asociado principalmente a las riquezas naturales del lugar.

Capital cultural y simbólico territorial

Según la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinade-co, 2016), en la dimensión cultural, la Región Brunca posee riquezas invaluableles que no han sido aprovechadas apropiadamente para el desarrollo

CUADRO 7. Región Brunca. Áreas silvestres protegidas, por cantón

Área de conservación	Área silvestre protegida	Cantón
Área de Conservación Amistad Pacífico (ACLA-P)	Parque Nacional Chirripó	Pérez Zeledón
	Parque Internacional La Amistad (parcialmente en ACLA-P)	Buenos Aires y Coto Brus
	Zona Protegida Las Tablas	Coto Brus
	Humedal Palustrino Laguna del Paraguas	Coto Brus
	Humedal de San Vito	Coto Brus
Área de Conservación de Osa (ACOSA)	Parque Nacional Corcovado	Osa
	Parque Nacional Marino Ballena	Osa
	Reserva Biológica Isla del Caño	Osa
	Parque Nacional Piedras Blancas	Golfito
	Refugio Natural de Fauna Silvestre Golfito	Golfito
	Humedal Nacional Terraba Sierpe	Osa
	Refugio de Vida Silvestre Bancas	Golfito
	Refugio de Vida Silvestre Forestal Golfito S. A.	Golfito
	Reserva Forestal Golfo Dulce	Golfito
	Humedal Lacustrino Pejeperrito	Golfito
Refugio de Vida Silvestre Punta Río Claro	Osa	

FUENTE: Elaboración propia.

social y económico. La historia de conformación de estos territorios, que involucra a los inmigrantes italianos en Coto Brus, los pueblos indígenas y el proceso del enclave bananero y el actual proceso de cultivo de la palma africana, ha dado una variedad cultural atractiva y poco explotada en provecho de la sociedad.

La región cuenta con sitios arqueológicos de gran relevancia, como Batambal y Finca 6 en Osa, donde se pueden encontrar esferas de piedra, montículos y empedrados. Estas esferas fueron declaradas Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en el año 2014. Ligado a este patrimonio, cada año se celebra el Festival de la Esferas, con el fin de rescatar el significado y la tradición.

El pueblo Ngöbe o Guaymí se caracteriza por su religión sincrética entre lo católico y lo tradicional que se denomina Mama Chi, sus vestidos coloridos y artesanías hechas con corteza de mastate. Los cabécares son los

que más resguardan su cultura debido al poco contacto con otras culturas y la lejanía de sus territorios. Los térrabas son quienes más han ido perdiendo sus aspectos culturales por la imposición de otras culturas, al punto que la mayoría son católicos y no hablan su lengua. Se reconocen por la elaboración de máscaras y la celebración de la fiesta del juego del toro y la mula. Los bruncas o borucas son reconocidos por la elaboración de coloridas máscaras, así como por el Baile de los Diablitos, que conmemora el enfrentamiento de los indígenas frente a los conquistadores españoles, para lo cual elaboran el vestuario y se preparan a partir del 1.º de diciembre. Su origen se remonta a la Colonia y se ha mantenido de forma oral. El toro simboliza a los españoles y los diablos a la comunidad indígena.

En la Región Brunca se identifican 5 pueblos indígenas: Bribri, Brunca o Boruca, Térraba, Cabécar y Ngöbe o Guaymí, en 12 territorios indígenas y 124 comunidades. Con relación al capital simbólico, entendido como reconocimiento de valor asociado a la identidad, se debe indicar que no existe una clara identificación del territorio bajo el nombre de “Región Brunca”, pues este responde a una designación más técnica, establecida para determinar una zona de planificación nacional, creada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) en 1978.

Además, hay que considerar que tampoco existe una identificación como unidad político-administrativa, en tanto los cantones que conforman esta región pertenecen a dos provincias distintas: San José

CUADRO 8. Territorios y pueblos indígenas dentro de los cantones de la Región Brunca

Territorio	Pueblo indígena	Cantones	Comunidades por cantón
Salitre	Bribri	Buenos Aires	95
Cabagra	Brunca o Boruca	Golfito	4
Boruca	Térraba	Osa	13
Curré	Cabécar	Corredores	6
Ujarrás	Ngöbe	Pérez Zeledón	1
Abrojo		Coto Brus	5
Motezuma			
Osa			
Conteburica			
Coto Brus			
Altos de San Antonio			
Térraba			
China Kicha			

FUENTE: Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, 2016.

(Pérez Zeledón) y Puntarenas (Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Golfito y Osa). No obstante, se puede determinar que el capital territorial presente se expresa más claramente bajo el apelativo de *zona sur*, que es una forma más extendida y común de denominar al conjunto de cantones que componen a la Región Brunca.

La designación de *zona sur* responde a cuestiones geográficas y a procesos históricos y culturales relativamente recientes que hacen posible amalgamar lánguidamente una identidad común como territorio. Si bien esta designación es algo percibida, también ha sido en buena medida un impulso exógeno, estimulado desde el resto del país y popularizado por aspectos como el *marketing* turístico, que visualiza al Pacífico sur como una unidad de promoción para el turismo. Por ejemplo, la mayoría de las instituciones gubernamentales, optan por emplear el término establecido por el Mideplan: Región Brunca, optan por la *la*; sin embargo, el Instituto Costarricense de Turismo en documentos como el Plan de Desarrollo Turístico se refiere a la región como Unidad Turística Pacífico Sur, con lo cual resalta su componente geográfico.

Es importante destacar que incluso en lo interno de la Región Brunca se usan subdivisiones más allá de la conocida *zona sur* para aludir a cantones particulares (Buenos Aires, Coto Brus, Corredores, Osa y Golfito), como es el caso de la denominación *sur-sur*. Es decir, bajo esta conceptualización se excluye al cantón de Pérez Zeledón, y se refleja que existe una identificación más cercana como región entre los cantones pertenecientes a la provincia de Puntarenas.

Luego de considerar estas particularidades que inciden sobre la conformación del capital simbólico de la región, se profundizan algunos aspectos que ayudan a comprender este aspecto. En este sentido, se debe destacar que el capital simbólico de la Región Brunca está ligado en buena medida al capital bioregional y cultural, en tanto estos han contribuido fuertemente en la conformación del imaginario regional y la percepción externa de la zona.

La Región Brunca es una de las más desconectadas del país, debido a condiciones geográficas y por la falta de infraestructura de interconexión. Esto ha originado que sea visualizada como alejada y desconocida, en comparación con otras regiones. Sin embargo, este fenómeno, aunado a su importante capital birregional y cultural, ha impulsado que se desarrolle un modelo turístico más sostenible y cercano al denominado ecoturismo, fuertemente valorado por el visitante extranjero enfocado en algún tipo de turismo.

CUADRO 9. Región Brunca. Elementos que contribuyen a la conformación del capital simbólico, por cantón

Buenos Aires	Corredores	Coto Brus	Golfito	Osa	Pérez Zeledón
Cultura indígena	Compras (Paso Canoas)	Migración italiana	Compras (Depósito libre de Golfito)	Belleza escénica (playa, montaña)	Belleza escénica (valle de El General)
Belleza escénica	Cultura indígena	Cultura indígena	Belleza escénica (Golfo Dulce, playa)	Biodiversidad (Península de Osa)	Sigla de su nombre (PZ)
Cultivos (piña)	Belleza escénica	Alimentos y cultivos (pizza y café)	Cultura indígena	Cultura precolombina (esferas de piedra)	Deporte (equipo de fútbol)

FUENTE: Elaboración propia.

Dentro de los elementos naturales que contribuyen a la conformación de capital simbólico, se halla la biodiversidad y la belleza escénica. Especial énfasis tiene la península de Osa (Parque Nacional Corcovado), la existencia de monumentos naturales como el cerro Chirripó (el más alto del país) y el Golfo Dulce (uno de los cuatro fiordos tropicales que existen en el mundo), la recreación en playas y montañas, y la posibilidad de realizar actividades como el avistamiento de ballenas y delfines, que ha dado paso al desarrollo del Festival de Ballenas y Delfines, declarado de interés nacional. Otros elementos, además de los naturales, que moldean el capital simbólico se vinculan con la cultura precolombina, las migraciones, el comercio y el deporte. Por ejemplo, las petroesferas precolombinas en Osa.

Coto Brus se caracteriza por ser un cantón fundado a partir de la creación de la colonia de San Vito de Java, que fue un asentamiento fundado por la Sociedad Italiana de Colonización Agrícola (SICA) en 1952, la cual mantiene expresiones culturales italianas hasta la fecha. Por su parte, Golfito y Corredores se conocen por ser destinos de compras, ya que en ellos se ubica el Depósito Libre Comercial de Golfito y Paso Canoas (pueblo fronterizo con Panamá), lugares en los cuales se compra a precios bajos, lo que los hace destinos populares.

En el caso de Buenos Aires, posee una importante cantidad de asentamientos indígenas y una extensiva plantación de cultivos como la

piña. Pérez Zeledón es reconocido por la belleza escénica del Valle del General (donde se asienta la cabecera de cantón), por poseer un equipo de fútbol que ha militado en la primera división del país (Municipal Pérez Zeledón) y por las siglas de su nombre: PZ.

Cabe destacar que el territorio cuenta con un logo que intenta consolidar una marca regional. El diseño incluye elementos naturales y culturales que caracterizan a la zona. Es utilizado por los actores locales como distintivo en productos originarios y diversas actividades como ferias y rondas de negocios. Adicionalmente, cantones como Pérez Zeledón están liderando procesos para implementar su propia “marca cantón”. Si bien, el capital simbólico como Región Brunca puede fortalecerse, hay elementos que indican avances en la autopercepción y la percepción.

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados mostrados en el capítulo permitieron validar la disponibilidad de información de la línea base metodológica propuesta para el planteamiento posterior del PDT. La elección de las variables resulta crucial para el proyecto de investigación como tal, muestra una primera aproximación metodológica y de disponibilidad de datos inicial. Se profundizará en una segunda aproximación, con mayor detalle y tendiente al análisis prospectivo posterior, para la construcción participativa de estrategias que formen parte de un PDT.

A continuación, se concluye de modo general respecto al ejercicio de validación aplicado a la Región Brunca.

En lo que respecta al capital económico, posee un potencial importante en el sector turístico, de producción agrícola y comercial. Dichas potencialidades deberán desarrollar estrategias puntuales en las áreas.

La Región Brunca muestra vulnerabilidades significativas en el capital social. Requiere las oportunidades de empleo y educación para mejorar los índices de pobreza. Este tipo de variables deben gestionarse con acciones a corto plazo que integren una estrategia a mediano y largo plazo, tal como se pretende generar en el PDT.

El capital institucional muestra una concentración de instituciones en el cantón de Pérez Zeledón, lo cual puede limitar la cobertura de los servicios ofrecidos a otros territorios de la Región Brunca. Asimismo, existen oportunidades de mejora en la gestión de las municipalidades en estudio. El capital social de la zona es un activo valioso para la Región Brunca. Presenta una gran cantidad de instituciones de diversos

ámbitos, tanto a nivel público como privado. También se manifiesta una participación relativamente alta en las elecciones locales. Dicho aspecto evidencia un importante activo en el diseño de las estrategias que integrarán los PDT.

El capital de infraestructura presenta oportunidades de mejora en cuanto al mantenimiento de vías de acceso terrestres, marítimas y aéreas, así como para el desarrollo de nuevas opciones que den la posibilidad de mejorar los costos de transacción, asociadas a costos logísticos en el intercambio de mercancías. El capital bioregional constituye un activo importante gracias a la gran biodiversidad en la zona. Los paisajes, las playas, los ríos y las montañas ayudan a potenciar el desarrollo humano de la zona. No presenta yacimientos de minerales importantes, aspecto que eventualmente podría ser considerado como positivo, dado que preserva el medio ambiente. El capital cultural muestra un gran activo, gracias a la gran cantidad de pueblos indígenas, y de diversos territorios patrimonio de la humanidad.

El estudio será una base indispensable para los siguientes productos de la investigación. A través del razonamiento teórico de los diferentes capitales, se avanza en la visión de que solo lo económico y social es necesario para desarrollar una región. Los principales retos planteados son la profundización en el análisis de los indicadores asociados a cada capital identificado, así como la creación participativa de los escenarios prospectivos, que guiarán la elaboración de las estrategias integradoras del proceso de desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, F., y Alcántara, V. (1994). De la Economía ambiental a la Economía Ecológica. Barcelona, España: ICARIA: FUHEM.
- Albuquerque, F. (2006, julio). *Clústers, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva*. Ponencia realizada en el Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva del Fondo Multilateral de Inversiones en BID. San José, Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arias, R., Sánchez, L., Vargas, L., Agüero, O., y Quesada, Y. (2015). Criterios para la identificación y definición de territorios con potencial de desarrollo productivo para el establecimiento de Zonas Económicas Especiales de Desarrollo (ZEED) en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*. 33(1), 89-119.

- Arias, R., Sánchez, L., Vargas, L., Agüero, O., y Quesada, Y. (2017). Aproximación metodológica para la identificación y definición de territorios con potencial productivo para el desarrollo de una Zona Económica de Desarrollo (ZED) en Costa Rica: el caso de Puntarenas. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 5(2), 38-56.
- Banco Mundial. (2018). *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*. Washington: World Bank Group.
- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones regionales*. (1), 9-32.
- Boisier, S. (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. 39-53.
- Boisier, S. (2015). Bioregionalismo: una ventana hacia el desarrollo territorial endógeno y sustentable. *TERRA: Revista de Desarrollo Local*. 42-66.
- Brida, J. (2008). Población y crecimiento económico. Una versión mejorada del modelo de Solow. *El Trimestre Económico*. 75(1), 5-22.
- Broadbent, Eben. (2014). *Ecosistemas terrestres de la región de Osa y Golfito de Costa Rica*. Stanford Woods Institute for the Environment. San José, Costa Rica. Recuperado de: http://inogo.stanford.edu/sites/default/files/Ecosistemas%20Terrestres%20INOGO%20Final%202014_1.pdf
- Bulmer, V. (2017). *La historia económica de América Latina desde la independencia* (1 ed.). México: Fondo de cultura económica.
- Brue, S., y Grant, R. (2009). *Historia del pensamiento económico*. México: Cengage Learnig.
- CGR. (2018). *Índice de Gestión Municipal*. Recuperado de <https://cgrweb.cgr.go.cr/pr02/f?p=142:161::NO::>
- Di Pietro, J. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En D. Burín, y A. Heras, *Desarrollo local: Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones CICCUS.
- Díaz, D. M., y Barrera, Y. J. (2018). La teoría del desarrollo y su influencia en América Latina. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 6(1), 14-27.
- Díaz, P., y Hernández, B. (2002). *Sectores emergentes en la Agricultura Costarricense. El caso de los minivegetales en Costa Rica: Análisis de Cadenas y Competitividad*. Heredia, Costa Rica: Centro Internacional de Política Económica.
- Dirección General de Aviación Civil. (2012). *Manual de servicios y facilidades en los aeropuertos internacionales y aeródromos locales de Costa Rica*. San José: DGAC.
- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. (2016). *Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad 2016-2020*. Recuperado de <http://www.dinadeco.go.cr/sitio/ms/1%20Quienes%20Somos/1.3%20Consejo%20Nacional%20de%20Desarrollo%20de%20la%20Comunidad/1.3.2%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20de%20la%20Comunidad/1.3.2.1%20Plan%20Nacional/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%20DE%20LA%2>

- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. (2016). *Plan nacional de desarrollo de la COMUNIDAD 2016-2020*. San José: Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
- Estado de la Nación (2007). Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en el desarrollo sostenible. Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica. Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/013/Gestion-Ambiental-Municipal-Participacion-Local.pdf.
- Farto, J. (2016). Desarrollo económico localizado versus desarrollo territorial. Esbozo de una economía política del territorio en el orden global. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco.
- FEDEMSUR. (2011). *Región Brunca: Red vial cantonal. Río Claro, Puntarenas, Costa Rica*. Costa Rica: FEDESUR.
- Fonseca, R. (2012). Índice de Competitividad Territorial aplicado a los Cantones de Heredia. *Revista Economía y sociedad*. 42, 67-86.
- Gereffi, G., y Korzeniewicks, M. (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, England: Praeger Publishers.
- Gibbon, P. (2001). Upgrading primary production: a global commodity chain approach. *World Development*. 29(2), 345-363.
- Gobierno de Chile. (2017). *Informe de Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Santiago, Chile: Subsecretaría, E. S.
- Hauwermeiren, S. (1999). *Manual de Economía Ecológica*. Chile: Abyayala.
- INCOPI. (2018). *Terminal Portuaria de Golfito*. Recuperado de <http://www.incopi.go.cr/terminal-golfito/#1481919542744-43575ceb-c0c1>
- INDER (2014) [1]. *TERRITORIO SUR BAJO (CORREDORES, GOLFITO, OSA)*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/territorios_inder/region_brunca/caracterizaciones/Caracterizacion-Osa-Corredores-Golfito.pdf
- INDER (2014) [2]. *Informe de caracterización del territorio Buenos Aires- Coto Brus*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/territorios_inder/region_brunca/caracterizaciones/Caracterizacion-BuenosAires-CotoBrus.pdf
- INDER (2017). Plan de Desarrollo Rural Territorial del Territorio Península de Osa 2017 – 2022. Recuperado de https://www.inder.go.cr/territorios_inder/region_brunca/planes_desarrollo/PDRT%20Peninsula%20de%20Osa.pdf
- INEC (2015). *Proyecciones de la población*. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/proyeccionpoblacion/frmproyec.aspx>
- INEC (2017). *Encuesta Nacional de hogares 2017*. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2017.pdf>
- INEC (s.f). *Pobreza extrema se redujo en 2017*. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/noticia/pobreza-extrema-se-redujo-en-2017>
- Instituto de Desarrollo Rural. (2017). *Plan de Desarrollo Rural del Territorio (PDRT) Península de Osa*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/territorios_inder/region_brunca/planes_desarrollo/PDRT%20Peninsula%20de%20Osa.pdf

- Instituto de Desarrollo Rural. (2014). *Informe de caracterización del territorio Buenos Aires – Coto Brus*. San Vito, Puntarenas, Costa Rica.
- Instituto de Desarrollo Rural. (2014). *Plan de Desarrollo Rural del Territorio (PDRT) Buenos Aires-Coto Brus*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/territorios_inder/region_brunca/caracterizaciones/Caracterizacion-BuenosAires-CotoBrus.pdf
- Instituto de Desarrollo Rural. (2015). *Plan de Desarrollo Rural del Territorio (PDRT) Osa-Golfito-Corredores*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/territorios_inder/region_brunca/planes_desarrollo/PDRT-Osa-Corredores-Golfito.pdf
- Instituto de Desarrollo Rural. (2016). *Caracterización del Territorio Península de Osa*. Osa, Puntarenas, Costa Rica.
- Instituto de Desarrollo Rural. (2016). *Caracterización del Territorio Pérez Zeledón*. San Isidro, San José, Costa Rica.
- Instituto de Desarrollo Rural. (2016). *Plan de Desarrollo Rural del Territorio (PDRT) Pérez Zeledón*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/territorios_inder/region_brunca/planes_desarrollo/PDRT-Perez-Zeledon.pdf
- Instituto de Desarrollo Rural. (2016). *Políticas Públicas. Obtenido de Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 -2030*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/revista_popular_pdr.html
- Instituto de Desarrollo Rural. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/PNDRT-2017-2022.pdf
- Jiménez, W. (2015). Gestión pública y desarrollo territorial. La internacionalización territorial como estrategia. *Revista Republicana*. 1(16), 133-164.
- La Nación. (2014). *Región Brunca sufre por bajas de exportaciones y desempleo*. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/agro/region-brunca-sufre-por-baja-en-exportaciones-y-desempleo/EA4NLHETQVDZLNCEKKGVAIEWSAQ/story/>
- MAG. (2018). *Dirección Regional Brunca*. Recuperado de <http://www.mag.go.cr/regiones/brunca.html>
- Manet, L. (2014). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 23(46), 18-56.
- Mideplán (2006). *Diagnóstico socioeconómico Región Brunca*. Recuperado de <http://www.infoagro.go.cr/Info regiones/RegionBrunca/Documents/Planes,%20Proyectos,%20Programas/DIAGN%C3%93STICO%20REGION%20BRUNCA%202006%20VERSION%20FINAL.pdf>
- Mideplán. (2018). *Índice de desarrollo social 2017*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2006). *Diagnóstico socioeconómico Región Brunca*. San Isidro, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2013). *Diagnóstico Minero 2013-2014 Región Brunca*. San José, San José, Costa Rica.

- Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2011). *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035*. San José, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2017). *Costa Rica: Red vial nacional clasificada*. San José, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan de Desarrollo 2030 de la Región Brunca*. Recuperado de <http://docplayer.es/64036605-Ministerio-de-planificacion-nacional-y-politica-economica-region-brunca-plan-de-desarrollo-2030.html>
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2012). *Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Buenos Aires 2013-2023*. Recuperado de <http://fedemsur.go.cr/documentos/Planes%20de%20DHL/Planes%20de%20Desarrollo%20Humano%20Cantonal/Plan%20Cantonal%20de%20Desarrollo%20Humano%20Local.%20Buenos%20Aires.%20Versi%C3%B3n%20final.pdf>
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2012). *Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Corredores 2013-2023*. Recuperado de <http://fedemsur.go.cr/documentos/Planes%20de%20DHL/Planes%20de%20Desarrollo%20Humano%20Cantonal/Plan%20Cantonal%20de%20Desarrollo%20Humano%20Local.%20Corredores.%20Versi%C3%B3n%20final.pdf>
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2012). *Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Golfito 2013-2023*. Recuperado de <http://fedemsur.go.cr/documentos/Planes%20de%20DHL/Planes%20de%20Desarrollo%20Humano%20Cantonal/Plan%20Cantonal%20de%20Desarrollo%20Humano%20Local.%20Golfito.%20Versi%C3%B3n%20final.pdf>
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2012). *Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Osa*. Recuperado de <https://www.gobiernolocalosa.go.cr/pdf/documentos/alcaldia/PCDHL%20OSA%20%20Diciembre%202012-2023.pdf>
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2012). *Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de Pérez Zeledón 2010-20120*. Recuperado de <http://docplayer.es/69275505-Plan-de-desarrollo-humano-local-canton-perez-zeledon-0.html>
- MEIC. (2017). *Logo Región Brunca final*. Recuperado de https://www.meic.go.cr/meic/documentos/nv4fgwth/IMG1390859570_LOGO%20REGION%20BRUNCA%20FINAL.jpg
- Parada, A., Nieto, J., Franco, L., y García, P. (2016). Desarrollo de clústeres industriales: un enfoque de dinámica de sistemas. *RICEA Revista Iberoamericana de Contaduría*. 5(10), 329-350.
- Pedrajas, M. (2006). La transformación ética de la racionalidad económica en Amartya Sen. Una recuperación de Adam Smith. *Quaderns de Filosofia i Ciència*. 105-17.
- Pérez, E., y Vernengo, M. (2016). Raúl Prebisch y la dinámica económica: crecimiento cíclico e interacción entre el centro y la periferia. *Revista Cepal*. 118, 9-25.
- PNUD. (2016). *Informe nacional sobre desarrollo humano (1 ed.)*. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona, España: Plaza y Janés Editores.
- Pyke, F., Becattini, G., y Sengenberger, W. (1992). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*. Madrid, España: Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ramírez, J. A., y Valenciano, J. (2017). La cadena de valor de la panela y el fortalecimiento de la agricultura familiar en Costa Rica. *Revista Abra*. 37(55), 1-29.
- Rodríguez, F. (2003). Nuevas Fronteras Para La Economía Social. La Teoría Del Desarrollo Local y La Estrategia De Excelencia Territorial. *Ábaco, Economía Social*. 2(36), 49-60.
- Rodríguez, J. C. (2015). Teoría del desarrollo y desarrollo regional: conceptualizaciones e implicaciones para América Latina. *Revista Republicana*. 4(5), 169-175.
- Sachs, J. D. (2015). *La era del desarrollo sostenible*. Barcelona, España: Deusto.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2011). *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/Politica-sector-agro-2010-2021.pdf
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). *Estadísticas del sufragio 2016*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/estadisticassufragio_febrero2016.pdf
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). *Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica. Obtenido de Elecciones nacionales 2018*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/elecciones2018/>
- UCA. (2015). *Congreso Interdisciplinario de Investigación Universidad Centroamericana*. Recuperado de http://www.uca.edu.ni/2/images/DIRINV/2015/Julio/PDF/Memoria_final_IX_Congreso_Interd.pdf
- Ulate, A., Mayorga, B., y Alfaro, J. (2017). *Índice de competitividad cantonal 2006-2016*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Observatorio del Desarrollo.
- Vázquez, B. (2007). Desarrollo endógeno Teorías y políticas de desarrollo territorial Investigaciones Regionales. *Journal of Regional Research*. (11), 183-210.
- Vidal, D. (2012). *Ubicación de la Región Brunca. Situación Socioeconómica de la Región Brunca*. Recuperado de <http://conociendoregionbrunca2012.blogspot.com/>
- Zuleta, H. (2016). *Crecimiento económico e innovaciones sesgadas*. Colombia: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes.

Propuestas y retos para alcanzar una transformación productiva con enfoque territorial y equidad social

Rafael Arias Ramírez
Luis Vargas Montoya
Leonardo Sánchez Hernández

Introducción

En los últimos años, diversos estudios sobre desarrollo regional en Costa Rica (Sauma, 2013; Arias y Sánchez, 2014; Arias, Vargas y Sánchez, 2016) han detectado problemas referentes a la fragmentación productiva y dificultades de acceso a servicios de calidad y a condiciones de empleo formales más estables y mejor remuneradas. La evidencia estadística, ya sea a través de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, o por medio de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, indican que la problemática del empleo, pobreza, educación y desarrollo productivo persisten en la mayoría de las regiones.

La estructura espacial del desarrollo costarricense ha mostrado históricamente una fuerte tendencia de concentración económica y demográfica en la región central, particularmente en la Gran Área Metropolitana (GAM), en la que se sitúa la mayor parte de los sectores dinámicos de la economía y, por tanto, el empleo productivo formal y mejor remunerado.

Algunos de los indicadores socioeconómicos más importantes como el porcentaje de hogares en pobreza, la tasa de desempleo abierto, el ingreso per cápita y la densidad demográfica muestran diferencias significativas entre las regiones de planificación que conforman el país para el año 2017. Es así como mientras para la Región Central el porcentaje de hogares pobres es del 16,1 %, para las demás regiones el porcentaje sobrepasa el 27 %, con la excepción de la Región Chorotega, que presenta un 23,6 %.

En términos de la tasa de desempleo abierto, se registra un 7,1 % para la región Central, mientras que para el resto de las regiones sobrepasa el

8,8 %; con excepción de la Región Brunca, que presenta una tasa del 7,0 %. Si se observa el indicador de ingreso per cápita, por región, se hallan con diferencias significativas entre la Región Central con respecto al resto de las regiones, ya que mientras esta presenta un ingreso per cápita de casi 430 000 colones, las demás regiones se encuentran por debajo de los 300 000 colones. Esto último se refleja en la alta concentración de la fuerza de trabajo en la Región Central, donde se concentran las actividades económicas más dinámicas del país y más intensivas en empleo productivo; de tal forma, el 70 % de la fuerza laboral se concentra en la Región Central, mientras que el 30 % restante se distribuye entre las otras regiones.

De lo anterior se deriva que las regiones periféricas del país presentan menores niveles de desarrollo relativo, sin que hayan sido definidas políticas estratégicas de transformación productiva que tomen en cuenta las particularidades de los distintos territorios y el aprovechamiento de sus recursos endógenos y dotación de factores. Como resultado, este estilo de desarrollo no ha permitido mayores niveles de convergencia económica entre las distintas regiones y, por el contrario, ha contribuido a la reproducción de una serie de asimetrías regionales.

Concentración productiva y limitaciones para el desarrollo regional¹

Los principales indicadores de desarrollo muestran que la dinámica económica y productiva de Costa Rica ha estado concentrada y centralizada en la GAM. Esto se refleja en el Anexo I, el cual resalta la generación del empleo real en los cantones y su dinámica intercantonal. Se aprecian los altos niveles de aglomeración de las actividades productivas, institucionales y administrativas en la GAM, lo cual ha convertido a esta zona económica de desarrollo en la más importante del país. Esto se confirma cuando observamos la dinámica de los sectores productivos, especialmente secundario y terciario, como así también el desarrollo del aparato político-administrativo, con una presencia preponderante en esta área geográfica del país, la cual representa menos del 4 % del total del territorio nacional, pero con una gran densidad demográfica.

De acuerdo con Agüero et al. (2014), el censo 2011 reporta 1 674 275 trabajadores ocupados. De ellos, 965 353 residían en cantones de la GAM, lo que es equivalente a un 57,7 % de la fuerza laboral ocupada del

1 Una parte sustancial del análisis de este acápite ya ha sido publicada por los autores en otros medios de divulgación. Ver, por ejemplo, Arias y Sánchez (2012; 2013b).

país. Según los datos de estos autores “los cantones de la GAM atraen a 947 214 trabajadores, de los cuales 907 751 provienen de cantones de la GAM, lo cual indica que un 95,8 % de la demanda laboral de la GAM es suplida por habitantes de la misma región” (p. 239).

En el Anexo 1, los círculos representan el tamaño de la economía cantonal medida a través de la cantidad de trabajadores que existen en cada cantón. Los datos muestran que 12 cantones concentran el 60 % del empleo total del país. De esos cantones, 8 se ubican en la GAM. Las líneas del mapa 1 identifican a través del color y el espesor el número de trabajadores que se desplazan entre los cantones. Como se puede apreciar en el mapa la mayor intensidad del empleo relacionado con las actividades económicas se concentran en los cantones pertenecientes al GAM, particularmente en los cantones con importantes economías de aglomeración y cercanía con los parques industriales en zonas francas, así como con las principales instituciones y empresas públicas.

Fuera de la GAM, la dinámica de empleo es menor y existen pocas interacciones o flujos de trabajadores intercantonales. La actividad de viajes de trabajo entre Nicoya y Santa Cruz, Santa Cruz y Carrillo, Carrillo y Liberia y Liberia y Carrillo, en Guanacaste, es de resaltar. Otro flujo considerable de trabajadores se da de Esparza y Montes de Oro a Puntarenas, y de Orotina a Garabito en el Pacífico Central. También existen algunos flujos relativamente significativos de forma bidireccional entre Pérez Zeledón y Buenos Aires, y entre Golfito y Corredores, así como entre Poocó, Guácimo, Siquirres, Matina y Limón, y entre Limón y Talamanca.

Si bien la GAM es el gran centro de aglomeración de las actividades económicas del país, esta concentración no ha sido planificada; muestra de ello es el escaso número de cantones con planes de ordenamiento territorial con vistas a planificar y gestionar sus actividades productivas con eficiencia económica, equidad social y sostenibilidad ambiental. Solo el 5 % del territorio nacional cuenta con algún tipo de plan de ordenamiento territorial completo (cubre todo el municipio).

Es así como a partir de la década de los ochenta, en el marco de la estrategia de promoción de exportaciones y los esquemas de zonas francas, las inversiones se fueron moviendo desde los distritos tradicionales de desarrollo industrial, altamente congestionados y con pocas posibilidades de ampliación de operaciones y de sus economías de escala, hacia territorios que ofrecían, no solo acceso a las redes de comercialización con los mercados locales, regionales e internacionales, sino también el abastecimiento de proveedores, a reducción de costos de transacción

(especialmente del suelo), el acceso a servicios públicos de buena calidad y de mano de obra calificada.

No obstante, este proceso ha llevado a una saturación del parque industrial dentro de la GAM, una región que cada vez muestra mayores dificultades para responder a la dinámica del crecimiento que el país requiere para los años siguientes. En la última década, el patrón de concentración territorial del sector industrial muestra una clara conglomeración en pocos distritos, lo cual comprueba la falta de espacios existentes con condiciones para el desarrollo de esta actividad. Dentro de la GAM, en tan solo 14 distritos se agrupa el 98 % del total de área construida para actividades industriales (ver Anexo 3).

No es extraño que el mayor porcentaje de área construida se encuentre precisamente en una de las zonas de mayor aglomeración demográfica, entre tres cabeceras de provincia, en las inmediaciones de un aeropuerto internacional y en ubicaciones donde se ha delimitado el uso industrial. Estos distritos se ubican en el cantón de Alajuela (Alajuela, San José, San Antonio, San Rafael y la Garita); los distritos de San Nicolás y Guadalupe, en Cartago y Llanos de San Lucía, en Paraíso. En el área metropolitana de San José se ubican los distritos de Piedades en San Ana y Colón en Mora. En Atenas, se destaca el distrito de Escobal, donde se construyeron alrededor de 8000 m² de construcción. De igual forma, están los distritos de La Ribera y Asunción en Belén, y el distrito de Santa Rosa de Santo Domingo de Heredia.

La ubicación de nuevas construcciones industriales en Alajuela obedece a aspectos de potencial aglomeración, disponibilidad de espacio para crecer y costos inmobiliarios todavía razonables. En el caso de la zona franca del este, que pretende atraer empresas de servicios empresariales, el móvil principal de ubicación es la cercanía a las universidades y una mayor diversificación de la oferta de empleo, algo saturada en la zona de Heredia. El menor desarrollo de este tipo de construcciones más al este de la ciudad puede estar correlacionado con el poco espacio para crecimiento industrial y gran cercanía a frontera residencial, lo que puede complicar la operación.

La estrategia de desarrollo seguida por el país a partir de la década de los 1980s, basada en la promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera, siguió adoleciendo de limitaciones estructurales para poder generar mayores niveles de convergencia económica. Los niveles de desarrollo relativo en las regiones periféricas, siguió siendo un problema que se asocia con el carácter heterogéneo de la estructura

productiva, con bajos niveles de productividad y especialización económica inadecuada en algunas de las regiones periféricas.

Las asimetrías y desequilibrios territoriales, se reflejan no solo en términos de los principales indicadores económicos, sino también en materia de desarrollo humano (niveles de pobreza y desigualdad en el acceso a bienes y servicios y mercado de trabajo). Las actividades productivas, en las que se especializan los distintos territorios presentan problemas de articulaciones intersectoriales, bajos niveles de encadenamientos productivos y generación de valor agregado. (Arias y Sánchez, 2011). Una de las explicaciones a este problema de heterogeneidad estructural y desarrollo desigual, que presenta el aparato productivo, tiene que ver con una política de reconversión productiva poco precisa en la identificación de ventajas competitivas en las distintas regiones, a partir de la cual se pudieran definir e implementar políticas que respondan a la dotación de recursos endógenos en cada una de las regiones. El hecho de que las regiones de planificación sean muy grandes y heterogéneas ha imposibilitado una reconversión productiva que responda a las particularidades y ventajas competitivas de los distintos territorios.

Dado lo anterior, surgen una serie de preguntas: ¿Es posible implementar políticas estratégicas de desarrollo en una región sin conocer su dinámica productiva o laboral (competitividad, especialización y localización)? Si existen diferencias en la especialización de las actividades productivas dentro de cada región, ¿qué tan efectivas son las estrategias de desarrollo a un nivel tan agregado como las regiones? ¿Es necesaria la identificación y definición de nuevas áreas geográficas más desagregadas para obtener mejores resultados de las políticas públicas de transformación productiva?

Un aspecto que es indispensable para la reconversión productiva del país es el que tiene que ver con la definición de esquemas para el desarrollo productivo con carácter sectorial y territorial, como pueden ser las zonas económicas de desarrollo. Cuando analizamos el desarrollo económico del país a nivel regional, nos damos cuenta de los grandes vacíos institucionales y de esquemas de gobernanza a nivel de las regiones.

Zonas económicas de desarrollo (ZED): una estrategia de desarrollo regional para Costa Rica

En el Anexo 4, se han identificado y definido una serie de territorios con potencial productivo, los cuales cuentan con dotación de factores y ciudades intermedias para la especialización y promoción en actividades

potencialmente dinamizadoras del desarrollo regional. Entre los aspectos a considerar en una estrategia de desarrollo regional para Costa Rica, se encuentran los siguientes:

- La transformación productiva basada en el desarrollo portuario en puerto Caldera y puerto Moín: logística portuaria, desarrollo de servicios, parques industriales, desarrollo inmobiliario, entre otros.
- El desarrollo de corredores productivos, como el que va de San José a Puerto Caldera, con una gran capacidad de crecimiento y la expectativa dinamizadora de la ampliación de la ruta 27, la construcción del Aeropuerto Internacional Metropolitano en Orotina, la ampliación de puerto Caldera y el desarrollo de parques industriales en etapa de prefactibilidad.
- El corredor productivo puerto Caldera-puerto Quepos-puerto Golfito y la Región Brunca, para aprovechar los recursos de logística portuaria y de transporte, servicios turísticos, biodiversidad e investigación de ecosistemas y un sector dinámico de agronegocios.
- El corredor Pacífico norte-Huetar Norte-Huetar Atlántica, el cual articularía tres regiones con gran dotación de recursos y capacidad de crecimiento en torno a actividades dinamizadoras del crecimiento regional y nacional, como logística portuaria, transporte y almacenamiento, recursos marítimos, energías limpias, sector de agronegocios y servicios turísticos de diverso tipo (recreativo, médico y científico).
- El fortalecimiento de las ciudades intermedias y mercados regionales de producción, desarrollo de centros de valor agregado e incubadoras de proyectos productivos.

Para poder desarrollar estos potenciales regionales, se requiere de otras condiciones para lograrlo, como: políticas de aprovechamiento sostenible de los recursos y el medioambiente, políticas para el desarrollo de infraestructura productiva y social, políticas de formación del capital humano y el desarrollo de capacidades institucionales para el desarrollo territorial. El estudio de Arias, Sánchez y Vargas (2016) sobre zonas económicas de desarrollo (ZED) en Costa Rica identifica una serie de territorios con alto potencial para esta propuesta de desarrollo regional.

Los resultados de esta investigación generan información relevante para orientar a los tomadores de decisión de los actores nacionales y

locales, en cuanto a la política productiva de los cuatro territorios estudiados. Particularmente, se identifican núcleos potenciales para el establecimiento de ZED fuera de la GAM, actividades productivas con potencial en torno a los núcleos estudiados, así como una aproximación de corredores productivos en los diferentes territorios analizados.

Entre los hallazgos de la investigación sobre ZED, es notorio el caso de la zona norte costarricense, como territorio con gran potencial para el desarrollo de agronegocios y el turismo. El reto es propiciar la creación de mayor valor agregado en la producción y una mayor articulación intersectorial, territorial e institucional, para potenciar los recursos con los que cuenta la región. Además, según su posición geográfica y su fortaleza institucional, el sitio juega un papel preponderante para la implementación de proyectos de infraestructura cruciales para la economía costarricense, como es el eventual corredor productivo que conecte el Pacífico norte con la costa Caribe.

Otro de los territorios identificados se ubica en el Pacífico norte, el cual, actualmente se constituye como el principal destino turístico del territorio nacional, al contar con playas y montañas. Además del turismo, este territorio cuenta con insumos para el desarrollo de agronegocios, así como un reconocido potencial para inversiones en energías limpias, ya algunos, han demostrado la viabilidad de su puesta en marcha. La zona tiene el reto de generar mayor valor agregado a las industrias que componen la economía, con el apoyo de las nuevas tecnologías y mecanismos de asociatividad para impulsar la toma de decisiones, la transferencia de conocimientos, entre otros beneficios.

Un tercer territorio se identifica en el Pacífico Central, el cual, por su posición geográfica estratégica, ofrece una gran conectividad con la GAM y otras regiones. Además, la presencia de puerto Caldera y otros atractivos que ofrece la costa del Pacífico Central hacen que se constituya como un territorio con un alto potencial para el desarrollo de actividades como la logística, el turismo, la inmobiliaria, la agroindustria.

Lo expuesto explica la condición de esa región como principal brazo extendido de la actividad productiva costarricense e ilustra el potencial de crecimiento del que goza el territorio.

En el Caribe, se ubica un cuarto territorio que deriva de la investigación del IICE, el cual, posee indudablemente una gran cantidad de recursos con potencial para dinamizar la economía del territorio y hasta la nacional. Se destaca la posibilidad para el desarrollo de agronegocios; también, el turismo es otra de las actividades con una alta expectativa

de crecimiento. Además, llama la atención las condiciones para el desarrollo de industria y logística, al contar con la principal ventana comercial marítima del país; en la actualidad, ya se están ejecutando inversiones en la industria marítima portuaria en la costa Caribe y existen otras prometedoras iniciativas con un alto impacto esperado para el desarrollo del territorio sin precedente.

Retos y condiciones específicas que se deben generar para un desarrollo regional más equilibrado

El país urge de acciones concretas y crear las condiciones para atacar el problema actual de la fragmentación productiva territorial y las dificultades de acceso a servicios de calidad y a condiciones de empleo formales más estables y mejor remunerados. Dentro de estas acciones, se distinguen las siguientes:

- *Políticas de transformación productiva y de empleo para todas las regiones.* Una política integral de empleo que no solo se concentre en la GAM, sino que involucre a las regiones periféricas, tomando en consideración sus recursos endógenos y ventajas comparativas y competitivas. Se debe promover la atracción de inversiones fuera de la GAM mediante la creación de zonas económicas especiales y clústeres, mejorando los incentivos tributarios, de infraestructura, corredores logísticos, capital humano y tramitologías municipales e institucionales. Lo anterior debe complementarse con una estrategia de impulso a las cooperativas, bancarización de los emprendimientos, pymes y empresas en todas sus fases de crecimiento con una fuerte participación de Cinde, Comex y el Ministerio de Economía, entre otros. Se debería dar énfasis en el 75 % de los cantones que solo generan el 20 % del empleo del país (puntos color amarillo del Anexo 4), sin dejar de lado el fortalecimiento del 25 % de los cantones restante que generan el 80 % del empleo del país (puntos color azul y rojo del Anexo 4).
- *Fortalecimiento de la educación dual.* Esta estrategia debe ir dirigida a ese porcentaje alto de jóvenes, mujeres y personas sin conclusión de estudios secundarios a la fuerza laboral. Se debe dar el mando al INA para que sea el ente rector de esta iniciativa. Precisa dar prioridad a personas menores de 30 años, que son los más

afectados por el desempleo, de manera tal que se logre integrar la educación pragmática con la experiencia laboral. Este tipo de políticas deben priorizar cantones dormitorio con baja generación de empleo, altas tasas de pobreza y exclusión del sistema educativo.

- *Fortalecimiento de la Red Nacional de Cuido.* El objetivo es incrementar la participación laboral de las mujeres. Las inversiones serán focalizadas en los primeros dos años a distritos del país, identificados por altas tasa de desempleo, pobreza y jefatura femenina. Se debe integrar y homologar la red actual: un programa que integra una serie de instituciones de tamaños, niveles de involucramiento y lógicas y procedimientos de operación diferentes entre sí crea ineficiencia, ineficacia y poca pertinencia. Para ello, se debe fortalecer la Secretaría Técnica de la Red con miras a que sus funciones, composición y objetivos estén alineados con las verdaderas necesidades del país.
- *Actualización de los programas del INA y su oferta territorial.* La oferta educativa del INA se debe ajustar a las demandas del mercado. Se debe dar prioridad a las carreras técnicas de dos años y se deben diferenciar a partir de las demandas regionales de empleo. Todas las ciudades intermedias del país (San Isidro de El General, Ciudad Quesada, Limón, Guápiles, Turrialba, San Ramón, Puntarenas, Liberia) deben tener un INA con la capacidad de albergar a su población y brindar una oferta variada ajustada a las demandas del mercado.
- *Política de formalización del empleo.* Es de suma importancia desarrollar una estrategia específica enfocada en formalizar a mediano plazo a, por lo menos, el 30 % de esos trabajadores que día están en la informalidad. Dicha estrategia podría diferenciarse entre zonas urbanas y rurales según sus particularidades mediante el planteamiento de incentivos en materia tributaria y aportes a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) de manera tal que el ajuste sea gradual y no afecte la sostenibilidad de las actividades económicas que generan el empleo.
- *Impulso de las cadenas productivas de valor.* Es importante redirigir esfuerzos y recursos a las cadenas productivas de valor en las cuales hay competitividad a lo largo de los 82 cantones del país, mediante la identificación de clúster y corredores productivos. En este sentido, resulta crucial promover las actividades ligadas al sector

de electrónica y componentes médicos (que generan empleo a poblaciones calificadas y no calificadas); pesca y acuicultura; turismo tradicional, rural, ecoturismo, cultural, para adultos mayores, etc.; y el sector agroalimentario y sus numerosas cadenas de valor.

- *Facilitación de trámites y transparencia para el emprendimiento de negocios y atracción de inversión en las distintas regiones.* Es clave para la competitividad de las diferentes regiones contar con un verdadero Gobierno Digital que dinamice la competitividad. Esto implica mejorar la conectividad de internet y establecer un portal único de acceso de los ciudadanos al gobierno para agilizar todos los trámites, integrando todas las instituciones del Estado y disminuyendo sustancialmente los tiempos y las duplicidades de funciones.
- *Una verdadera Banca para el Desarrollo al servicio de las empresas.* Es vital dotar a los pequeños y medianos empresarios y futuros emprendedores de los recursos de Banca para el Desarrollo subutilizados en la actualidad. El país debe impulsar e incentivar futuros emprendedores a lo largo de todo el territorio, dándoles un apoyo integral desde las primeras etapas del emprendimiento. Esta política debe ir ligada con un fortalecimiento del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y de las municipalidades.
- *Promoción del teletrabajo.* Se requiere desarrollar una verdadera política de teletrabajo que permita identificar de forma eficiente, eficaz y pertinentes perfiles que tienen alto potencial para implementar el teletrabajo. La política debe enfocarse en los primeros años a las instituciones del Estado y Gobierno Central para posteriormente crear las condiciones e incentivos para su aplicación en el sector privado. Más que disminuir los costos de las instituciones, la política debe buscar mejorar la calidad de vida de las personas, la productividad, ingresos, movilidad urbana y el medio ambiente.
- *Garantizar el pago de los salarios mínimos.* Se ha estimado que, si todos los ocupados ganaran el salario mínimo, la reducción en la pobreza total sería de 4,4 puntos porcentuales y de 1,6 puntos porcentuales en la pobreza extrema. De esta manera, se debería plantear una mayor inspección por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el cumplimiento de dicho objetivo. El apoyo a las pymes del punto anterior ayudará a que estas logren pagar el salario mínimo de sus colaboradores desde las etapas iniciales de

creación. No solo se debe sancionar a quienes incumplan, sino que se debe alentar a quien sí acate los mínimos laborales. Así, se podría impulsar programas donde se reconozca a aquellos patronos que voluntariamente deseen ser inspeccionados por su cumplimiento a la legislación laboral (incluido su apego al pago puntual de salarios mínimos, horas extras, etc.). Este reconocimiento podría ser un incentivo, tipo certificación temporal que promueva el cumplimiento. Otorgará un prestigio mayor a las empresas cumplidoras y reducirá los niveles de *dumping* social, o violación a la normativa y mínimos laborales.

- *Fortalecer el papel del Ministerio de Trabajo en temas de empleo formal y desarrollo de emprendimientos privados.* Es fundamental impulsar una remozada Política Nacional de Empleo y Emprendedurismo (demanda laboral, oferta laboral y calidad del empleo) que se ejecute en conjunto con los sectores de la sociedad involucrados en la creación de empleo, la OIT y las instituciones involucradas en el desarrollo, financiamiento y apoyo de nuevas empresas y emprendimientos. De esta forma, se pondrán en marcha una serie de acciones: ampliar y dinamizar la Dirección de Empleo del MTSS y sus programas; impulsar un sistema de bolsa nacional de empleo digital y actualizada; revestir de herramientas tecnológicas a la Dirección de Empleo (tabletas, drones, etc.); promover el empleo decente (digno) de acuerdo con parámetros de la OIT y ampliar el Convenio OIT-MTSS en temas de empleo; aprovechar el impulso de la Reforma Procesal Laboral y el eficiente uso de las nuevas plazas creadas, para impulsar el cumplimiento de los objetivos del MTSS.
- *Fortalecer los corredores o ejes logísticos del país.* Los corredores o ejes logísticos conforman “una agregación espacial y funcional de diversas infraestructuras de transporte y de servicios que, de manera integrada, optimizan el transporte, la distribución, el almacenaje y la comercialización interna o externa de bienes en su área de influencia” (Montanez et al., 2015, p. 25). Tomando en consideración los elementos anteriores, en Costa Rica los corredores que constituyen los principales ejes viales de la Red Vial Nacional y de transporte de bienes y servicios deben tener las inversiones suficientes para promover las actividades y procesos necesarios en pos de asegurar el debido flujo de materias primas y productos finales de la economía nacional y conseguir así los beneficios

derivados de un desempeño logístico eficiente. Específicamente, se debe dar prioridad a los corredores mostrados en el Anexo 5.

- *Desarrollo de infraestructura para el desarrollo.* El país presenta un atraso de tres décadas en inversiones de infraestructura, lo cual explica los serios problemas de movilidad en todos los sectores sociales y económicos, lo que resta competitividad local e internacional.

Es imposible pensar que el país apueste a un desarrollo regional más equilibrado sin mejorar la infraestructura vial. En este sentido, se debe desarrollar a corto y mediano plazo una serie de inversiones claves a lo largo del territorio en vista de crear las condiciones para la atracción de inversiones y mejorar la competitividad. Dentro de estas inversiones están (ver Anexo 6) las escritas a continuación:

- . Ampliación del aeropuerto Juan Santamaría
- . Construcción del aeropuerto de Orotina
- . Ampliación de Puerto Caldera
- . Nueva Terminal de Contenedores de Moín
- . Acceso a la Nueva Terminal de Contenedores de Moín
- . Reconstrucción y ampliación de pista del aeropuerto de Liberia
- . Barranca-Limonal
- . Birmania-Muelle-Vuelta Kooper
- . Ampliación de la ruta 27
- . Ampliación de la ruta 32
- . Chilamate-Vuelta Kooper
- . Circunvalación norte, etapa I: Uruca- ruta 32
- . Circunvalación norte, etapa II: ruta 32-Calle Blancos
- . La Abundancia-Florencia y radial a Ciudad Quesada
- . La Lima-San Isidro Tejar
- . Las Tablillas-Florencia
- . Liberia-La Cruz
- . Limón-Sixaola
- . Paraíso-Turrialba
- . Playa Naranjo-Paquera
- . Puente La Amistad
- . San Ramón-Barranca
- . La Cruz-Santa Cecilia-Birmania
- . Sifón-La Abundancia
- . Sifón-La Abundancia (cola sur)

- . Palmar Norte-Paso Canoas
- . Chilamate-Intersección RN32
- . San José-San Ramón
- . San José-La Lima
- . Paso a desnivel en la intersección de rutas 39 y 215, rotonda de Zapote
- . Paso a desnivel en la rotonda de la Bandera y entrada de la Facultad de Derecho y cruce de Guadalupe
- . Terminal granelera Caldera
- . Modernización de puerto Caldera
- . Construcción del puesto 5-7 en el puerto de Moín
- . Modernización del paso de frontera Paso Canoas
- . Modernización del paso de frontera Peñas Blancas
- . Modernización del paso de frontera Las Tablillas
- . Modernización del paso de frontera Sixaola

A manera de conclusión: hacia una propuesta de desarrollo regional para Costa Rica

Costa Rica necesita un enfoque diferente para abordar el desarrollo regional. Este enfoque debe partir de una serie de principios fundamentales para lograr una transformación productiva con equidad social y sostenibilidad ambiental en el territorio. Estos principios deben contemplar:

- El desarrollo regional como un proceso de naturaleza endógena, complementado con políticas estratégicas de transformación productiva sectorial y territorial, que integren una visión de competitividad territorial sistémica, en los ámbitos macro, meso y micro.
- La articulación del territorio a partir de la identificación y definición de territorios con potencial productivo, zonas económicas de desarrollo y corredores para el desarrollo productivo.
- El desarrollo de alianzas público-privadas, en función del desarrollo de obras de infraestructura para el desarrollo de la competitividad, la innovación y la productividad en los territorios y en los sectores productivos, definiendo núcleos endógenos de desarrollo y el desarrollo de clústeres productivos. Esto significa el diseño de arreglos institucionales para la atracción de inversión y la implementación de competencias en los distintos territorios.

- La creación de una Secretaría Técnica para el desarrollo regional, adscrita a la Presidencia de la República con la misión de diseñar y promover políticas de transformación productiva en las distintas regiones y subregiones del país.

De esta manera, un enfoque diferente de desarrollo regional debería contemplar los siguientes objetivos:

- Desarrollar una propuesta de desarrollo regional orientada a la creación de condiciones y capacidades que favorezcan una transformación productiva con crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad ambiental.
- Crear una nueva regionalización para Costa Rica que responda a sus condiciones y capacidades económicas, sociales, físicas y ambientales; sobre la base de criterios técnicos y científicos.
- Identificar y definir zonas económicas de desarrollo para la focalización y diferenciación de las políticas públicas regionales, con una visión a largo plazo, aprovechando la flexibilización de los procesos productivos y la revolución de la tecnología y de las comunicaciones, de la mano con los recursos locales endógenos y de sus potencialidades culturales, institucionales, económicas, sociales y ambientales.
- Identificar y promover el desarrollo de corredores productivos a lo largo del territorio nacional, sacando ventaja de las alianzas y habilidades de los actores públicos y privados y su articulación, para impulsar procesos de fomento productivo destinados a dinamizar actividades empresariales con capacidad de generar transformación productiva y la generación de empleos productivos.

Los objetivos anteriores deben partir de un enfoque diferente de desarrollo regional en el país, que contemple los siguientes aspectos:

- a. Desarrollar una propuesta inicial de zonificación del territorio nacional a partir de información que contenga datos fiables y que contemple metodologías robustas, con la finalidad de ofrecer insumos de carácter transversal para la implementación de las políticas planteadas.
- b. Plantear una regionalización ajustada a la realidad actual de Costa Rica que contemple el desarrollo de políticas estratégicas

para la transformación productiva y que tome ventaja de los recursos endógenos para propiciar niveles más altos de convergencia económica a escala territorial. En este sentido, es necesaria una nueva regionalización por varios motivos:

- . El país no cuenta con una regionalización homogénea y adecuada (no hay una regionalización uniforme y que oriente las políticas de las distintas instituciones para el desarrollo regional o territorial).
 - . Las regiones de planificación vigentes son muy grandes y heterogéneas en lo interno, lo cual obstaculiza el diseño e implementación de las políticas de planificación y desarrollo territorial.
 - . Otras unidades geográficas, como los cantones y los distritos, son muy pequeñas, con debilidades institucionales y pocas capacidades para generar economías a escala.
 - . No existe en Costa Rica una regionalización que responda a las particularidades de los territorios, creadas a partir de múltiples dimensiones y con metodologías robustas.
 - . El país necesita urgentemente una regionalización que le ayude a ser eficiente y eficaz en el uso de los recursos públicos, focalizando y priorizando zonas de acuerdo con sus particularidades, dotación de factores y recursos endógenos.
- c. Aprovechar las economías a escala correspondientes a las ciudades intermedias para, en torno a ellas, articular una estrategia de desarrollo territorial y sectorial, que se beneficie las ventajas de mayor densidad demográfica, calificación del recurso humano, innovación tecnológica, infraestructura, acceso a proveedores y mercados. Esto supone una oportunidad de balancear los sistemas urbanos y regionales, promoviendo un desarrollo regional balanceado, dirigido a resolver los problemas de congestión de la GAM y que logre mayores niveles de convergencia económica.
- d. Establecer el proceso de regionalización y desarrollo regional desde una perspectiva articuladora del desarrollo nacional, potenciando las ventajas competitivas que tienen los territorios y fomentando que haya una especialización productiva cuya base sean los recursos endógenos y la dotación de factores con las que

cuentan dichos territorios. Debe ser vista desde diferentes perspectivas y no puede construirse con base en una sola delimitación, tampoco es un concepto inmutable e inamovible.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, J., Pujol, R. y Pérez, E. (2014). "Actividad económica, características sociales y demanda de transporte: Una exploración de los patrones de viajes residencia-trabajo en el censo de 2011". En *INEC. Costa Rica a la luz del Censo 2011*. San José: Costa Rica.
- Arias, R. y Sánchez, L. (2012). "Patrones de concentración y evolución de la localización industrial y del mercado laboral en la Gran Área Metropolitana (GAM)". *Serie Divulgación Económica* 17. IICE-UCR. San José, Costa Rica. http://www.iice.ucr.ac.cr/series/serie_17.pdf.
- Arias, R. y Sánchez, L. (2013) Análisis de la dinámica regional del empleo utilizando el modelo Shift-Share espacialmente modificado en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (GAM) para el periodo 2000-2011. *Revista de Ciencias Económicas*. 31 (2), 135-156.
- Arias, R. y Sánchez, L. (2013b). *Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio*. XVIII Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica. http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_FEBRERO_2013_59/PROG_ESTADO_NACION/2012/arias_sanchez_desigualdad_socioeconomica.pdf.
- Arias, R. y Sánchez, L. (2014). Desarrollo regional desigual y mercado de trabajo en Costa Rica. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 2, (2), 16-35.
- Arias, R., Sánchez, L. y Vargas, L. (2015) Criterios para la identificación y definición de territorios con potencial de desarrollo productivo para el establecimiento de Zonas Económicas Especiales de Desarrollo (ZEED) en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*. 33 (1), 89-119.
- Arias, R., Sánchez, L. y Vargas, L. (2016). Identificación y definición de Zonas Económicas Especiales de Desarrollo (ZEED) en Costa Rica. Costa Rica: ECUR.
- Montanez, L., Granada, I. y Veverka, J. (2015). *Guía logística. Aspectos conceptuales y prácticos de la logística de cargas*. BID.
- Sánchez, L. (2015). Análisis del Mercado de Suelo y Vivienda en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica. XXI Informe de Estado de la Nación.
- Sánchez, L. (2017). *Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias. El caso de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles*. XXI Informe de Estado de la Nación.

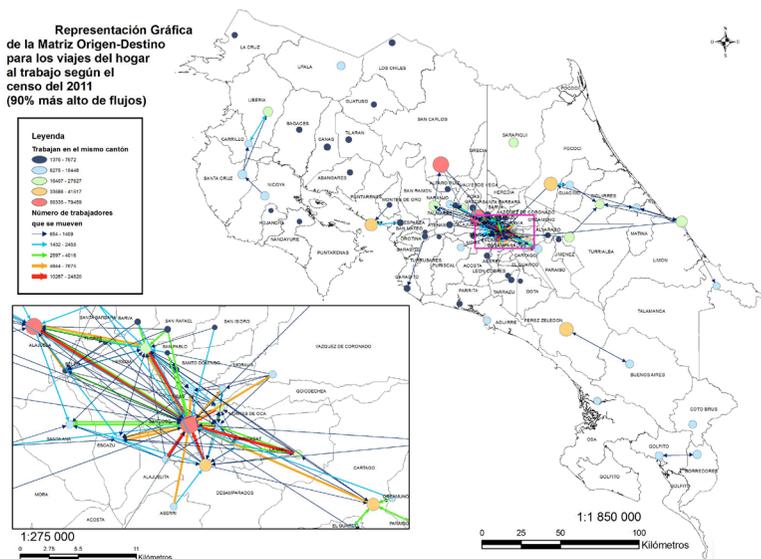
Sánchez, L. (2018). *Situación del ordenamiento territorial en Costa Rica y caracterización del uso del territorio en los cantones de la GAM. XXII Informe de Estado de la Nación.*

Sánchez, L., Murillo, D. y Arguedas, J. (2008). *Estudio sobre competitividad, especialización y localización de las actividades económicas en las subregiones de Costa Rica en el período 1984-2000.* Trabajo Final de Graduación. Universidad de Costa Rica.

Sauma, Pablo. (2013). *Las desigualdades intrarregionales y la reducción de la pobreza en la región Pacífico Central.* Costa Rica. EUCR.

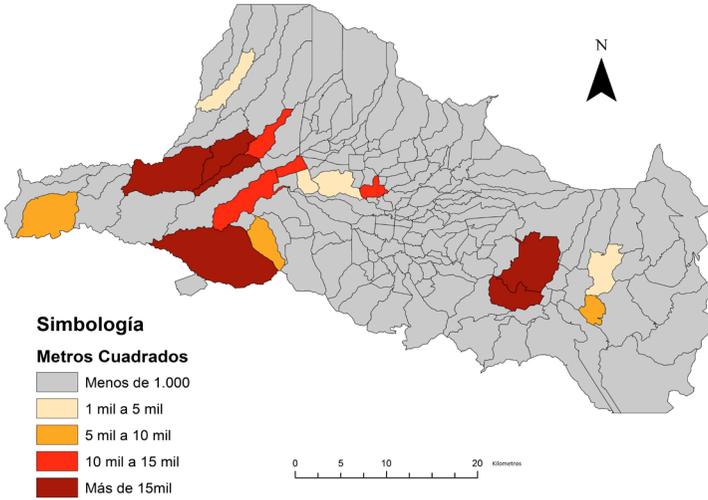
Silva-Lara, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la Cepal* 85 (81-100).

ANEXO 1. Matriz origen-destino cantonal de trabajadores (flujo). 2011



FUENTE: Agüero et al. (2014).

ANEXO 2. Localización de las nuevas construcciones destinadas a industria en la GAM (m² de construcción). 2007-2017



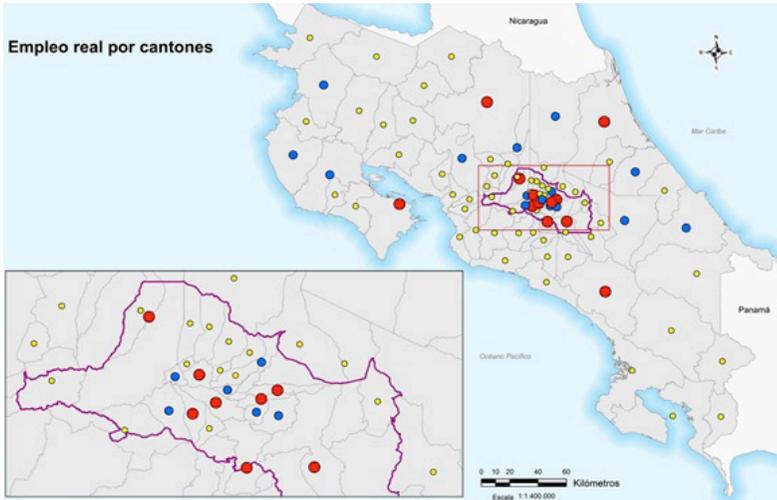
FUENTE: Sánchez (2018).

ANEXO 3. Localización de territorios con potencial de desarrollo productivo



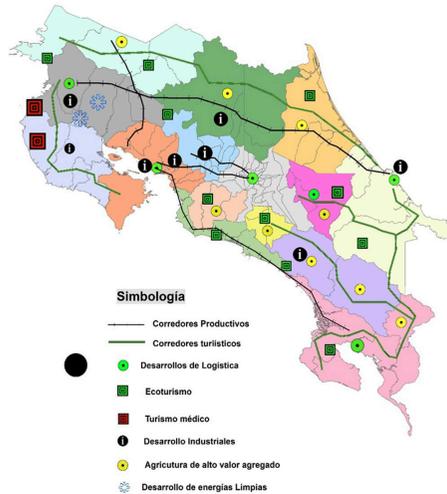
FUENTE: Elaboración propia con datos de Arias *et al.* (2016) y Sánchez (2017).

ANEXO 4. Identificación de cantones prioritarios para la generación de empleo



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEC (2011).

ANEXO 5. Principales corredores logísticos del país



FUENTE: Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Transportes 2013-2030.

ANEXO 6. Identificación de nuevos proyectos de inversión vial



Simbología

Proyectos

- Tramo Chiamale - Intersección R32
- Acceso a la terminal de contenedores de Moín
- Barranca - Limonal
- Birmania - Muelle - Vuelta Kooper
- Braza - Caldera (CONCESSION)
- CHEC - Intersección Ruta 04 - Limón
- Cafesa - Liberia
- Chiamale - Vuelta Kooper
- Circunvalar RIN2 - Calle Blancos
- Escaño - Santa Ana (CONCESSION)
- Intersección Santa Elena - Río Sucho
- La Abundancia - Florencia / Radial Ciudad Ousesta
- La Lima - San Isidro Tigre
- Las Tabillas - Florencia
- Liberia - La Cruz
- Limonal - Cafesa
- Limón - Diabola
- Paraiso-Turtialba (Diseño y estudio)
- Paseo Real - San Vito - Ciudad Nelly
- Paso a Desnivel / Paso Ando
- Ponca a Desnivel / UCR, La Bandera, Int Guadalupe
- Playa Naranjo - Paquera
- Popón - Jacó
- Puerto La Amistad
- Río Virilla - Intersección Santa Elena
- San Ramón - Barranca
- Santa Cecilia - Birmania
- Sifón - La Abundancia
- Sifón - La Abundancia (Cota sur - propuesta)
- Tramo Caldera - Cruce Ruta 1
- Tramo Cruce Ruta 1 - Santa Cecilia
- Tramo El Tigre - Paseo Real
- Tramo Jaco - Palmar
- Tramo Palmar - Paseo Caracas
- Tramo San José - La Lima
- Tramo San José - San Ramón

FUENTE: Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Transportes 2013-2030.

El territorio desde la perspectiva estructural: una visión para el análisis

Shirley Benavides Vindas
María Leonela Artavia Jiménez

Introducción

Para el análisis estructural de los territorios, se requiere tomar en cuenta las diversas características de índole social, económico, político y ambiental que los caracterizan y potencializan o detienen su desarrollo en los espacios geográficos. Por su parte, las políticas públicas territoriales deben ser interpretadas como la respuesta a las necesidades particulares para facilitar el desenvolvimiento de las regiones periféricas, de forma que se reduzcan las brechas existentes con los centros.

Para ello, es menester tener claridad de los aspectos estructurales que posibilitan o limitan la dinamización de la economía y los beneficios que esto puede traer. Deben valorarse las disparidades señaladas en los diversos territorios, correspondientes a pobreza, educación, competitividad, ciencia y tecnología, mercado laboral, ambiente, composición del parque empresarial, entre otros aspectos.

En función de lo anterior, en este capítulo, se presenta el comportamiento de dichas variables en las regiones de planificación del país, con el objetivo de contrastar sus efectos entre la periferia con el rendimiento del centro, resultantes de políticas públicas y estrategias de desarrollo centralistas. Se estima que los patrones de organización espacial y las desigualdades presentes en el territorio son consecuencia de un desarrollo periférico desarticulado con problemas estructurales particulares no atendidos, lo que ha posibilitado la reproducción de las diferencias significativas en las condiciones de cada región, específicamente las rurales.

Para lograr lo expuesto, se aplicó una metodología descriptiva explicativa, basada en datos generados por las instituciones públicas responsables y oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística y Censos

(INEC); el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT); la Promotora de Comercio (Procomer) y la Universidad de Costa Rica (UCR).

El territorio desde el enfoque estructural

Trascender la generalidad en el análisis de temas relacionados con el desarrollo implica incorporar las características de índole social, económico, político y ambiental, de cada espacio geográfico. Además, para comprender de una mejor manera el presente y devenir del desarrollo desde lo local, un análisis territorial adecuado deberá atender los elementos estructurales, y la relación que tienen con el desarrollo; así como otro tipo de temas que hasta el momento han sido escasamente analizados desde la ciencia económica, como la apropiación.

Con respecto a las diferencias regionales, la Cepal, en su Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, señala que:

Esta relación de apropiación se construye, a través de una interacción dinámica entre el medio físico y el grupo humano. Intervienen dimensiones y procesos muy variados que van desde la infraestructura, la actividad económica, las instituciones y las formas de organización política, hasta la cultura, la historia, las tradiciones y la vida cotidiana. Esta relación de apropiación es al mismo tiempo principio base para el desarrollo y resultado de ese desarrollo. Es así, como cobra sentido la idea de desarrollo territorial. Así, se entenderá por este, la dinámica de un grupo humano con capacidad de elaboración de una imagen colectiva de bien común, sentido de pertenencia a un espacio físico específico y despliegue de los medios objetivos y subjetivos, necesarios para alcanzar los objetivos conjuntamente acordados. (Cepal, 2017, p.13)

La apropiación del espacio es determinada en gran medida por las características estructurales de los territorios, pues estas dan forma a la conformación del espacio, como productor y producto de las diferentes cotidianidades.

Resulta fundamental tener claridad sobre los aspectos estructurales que posibilitan o limitan la dinamización de la economía desde lo local: pobreza, educación, competitividad, ciencia y tecnología, mercado laboral, ambiente, composición del parque empresarial, entre otros aspectos. Lo que implica que, a escala nacional, se generen políticas que orienten los esfuerzos regionales, desde una perspectiva de incorporación de la diversidad étnica, reconocimiento cultural, valoración de características ecológicas y cuidado del ambiente, y otras generalmente no incorporadas, como la apropiación y pertenencia de las personas a

sus lugares, la necesidad de equidad, cohesión e igualdad, para todas y todos, sin importar donde radiquen o laboren.

Lo anterior ha sido incorporado en la institucionalidad internacional, ejemplo de ello es la Agenda 2030 de la UNESCO, con elementos como el del párrafo 38: “Reafirmamos que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, es necesario respetar la integridad territorial y la independencia política de los Estados” (Naciones Unidas, 2015). Lo anterior se complementa con el párrafo 36, cuya aplicación concierne no solamente al respeto por la diversidad étnica y cultural entre los países y dentro de cada uno, sino también al compromiso de

fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores étnicos de la ciudadanía mundial y la responsabilidad compartida. Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo, y también que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible y desempeñan un papel crucial en su facilitación (Naciones Unidas, 2015, párr. 36).

La importancia de la cohesión territorial, igualdad y equidad, derechos colectivos territoriales, son aspectos señalados también en otras declaraciones como las del Consenso de Población y Desarrollo de Montevideo (2013). En línea con los objetivos de las políticas territoriales, está el primer acuerdo regional, donde se establecen los principios y orientaciones más fundamentales para las políticas de desarrollo territorial. En el párrafo 76, se acuerda:

Construir territorios más articulados, integrados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes, políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana gestados de manera participativa, con una visión centrada en las personas, dentro del marco de los derechos humanos y con perspectiva de género y un enfoque de sostenibilidad y gestión del riesgo ambiental (Cepal, 2013, párr. 76).

Esta cohesión territorial construida participativamente debería concretarse en la igualdad territorial y personal en el acceso a servicios básicos y oportunidades, así como lo especifica el párrafo 77:

Promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación, incluido el pleno acceso a servicios sociales básicos, y la igualación de las oportunidades dentro de las ciudades, entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades pequeñas, intermedias y grandes y entre población dispersa y la que habita en pequeños asentamientos rurales. (Cepal, 2013).

Este tipo de iniciativas son cruciales; sin embargo, es preciso que su punto de partida sean las realidades territoriales, para que trasciendan

del papel y el discurso a los hechos concretos y acertados. Por tal motivo, debe ser considerado el proceso de descentralización del territorio desde la perspectiva institucional, que posibilita la regulación y la conformación de las políticas públicas regionales respondiendo de mejor manera a sus situaciones estructurales y a la idiosincrasia de quienes habitan en ella. El propósito es darle sostenibilidad a los diversos esfuerzos para mejorar las condiciones de la dinámica económica de cada uno de ellos y el aporte positivo en los mercados laborales, lo cual impulsará la calidad de vida de los habitantes. En esta materia, Costa Rica tiene grandes retos que han sido puestos en evidencia en varias ocasiones (Benavides y Artavia, 2018; Arias, Sánchez y Sánchez, 2011).

Dentro del enfoque cepalino, el desarrollo territorial actual en Latinoamérica indica un desarrollo periférico desarticulado de la institucionalidad de los países y con problemas estructurales particulares no atendidos adecuadamente. Esto ha posibilitado la reproducción de diferencias significativas en las condiciones de cada región, específicamente las rurales. La respuesta se dirige a los patrones de organización espacial y a las desigualdades presentes en el territorio. Es por ello, que urge un cambio progresivo de las estructuras que consiste en

La transformación hacia actividades y procesos productivos, que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación, (eficiencia schumpeteriana), estar asociados a mercados en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana) y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental) (Cepal, 2016, p.10).

Estos tres elementos repercutirán necesariamente en el desarrollo territorial, pues apuntan hacia la expansión de los mercados de trabajo y la mejor distribución de los ingresos, para lograr optimizar las condiciones del bienestar de los habitantes de los territorios y su relación con el ambiente, desde una perspectiva de eficiencia. Sin ello, se dificultaría la consolidación de una estructura socio-productiva coherente, a fin a la igualdad y el desarrollo sostenible que desde la institucionalidad se sostenga e impulse a través de un “nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas” (Cepal, 2016, p.49), construidas y promovidas desde lo local, agudizaría además los centralismos que propician las asimetrías en los territorios.

En definitiva, el enfoque estructural es fundamental en los procesos de análisis de las desigualdades de los territorios y para la determinación de cómo lograr políticas públicas y estrategias acordes a mejorar dicha

situación. Es preciso tomar en cuenta los elementos de pertenencia, geográficos, culturales y de sus propias dinámicas económicas a través de sus actividades productivas locales, ya sea de tipo empresarial o doméstico.

Costa Rica: análisis regional desde la óptica estructural

Las dinámicas de centro-periferia analizadas por el estructuralismo son palpables al revisar las cifras de pobreza y estado de desigualdad de los territorios. Sus consecuencias repercuten en la calidad de vida de las personas, porque las privan del acceso a sus necesidades de orden más básico y vital, como lo son la alimentación, un techo digno, educación, seguridad; entre otras no menos importantes, como el acceso a empleo de calidad.

En este país, existe una marcada diferencia entre las regiones periféricas (Huetar Norte, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Caribe) y la Región Central, desde la concentración demográfica hasta el desenvolvimiento de los mercados de trabajo, parque empresarial, pobreza, desigualdad, nivel educativo, entre otros aspectos. A continuación, se procederá a realizar el análisis de cada una de estas variables para cada región.

Pobreza y desigualdad

La pobreza se asocia con la afectación de la salud, nutrición, educación, trabajo, acceso a vivienda, entre otros, de las personas que habitan un determinado territorio. Es consecuencia de condiciones de desigualdad en la distribución del ingreso, en sociedades en las que cada vez son menos los que tienen más. Es una de las peores situaciones a las que se puede enfrentar una persona o una familia, pues limita el acceso a los bienes y servicios de primer orden para la satisfacción de sus necesidades materiales. En Costa Rica, esta se asocia en mayor medida a las regiones periféricas, lo que puede apreciarse a partir del análisis de Línea de Pobreza (LP),¹ con base en el cual se construye el siguiente cuadro, que presenta las cifras de pobreza extrema y básica por cada región del país.

1 Cabe aclarar que este fenómeno se clasifica en pobreza básica y extrema, desde el método de Línea de Pobreza. Indica que la condición de extrema o indigencia se relaciona con la no capacidad de acceso a la canasta básica alimentaria (CBA) por insuficiencia de ingreso. La básica, por su parte, significa la cobertura que cuenta con los recursos económicos para cubrir las necesidades alimentarias más básicas incorporadas en la CBA.

CUADRO 1. Costa Rica. Rama de actividad de la población ocupada por pobreza extrema y no extrema, según región. Promedio 2010-2017

Línea de pobreza	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Caribe	Huetar Norte	País
	<i>Pobreza extrema</i>						
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	12 %	23 %	22 %	41 %	24 %	40 %	23 %
Comercio al por mayor y al por menor	19 %	13 %	19 %	9 %	17 %	13 %	16 %
Hogares como empleadores	18 %	16 %	14 %	8 %	12 %	12 %	15 %
Industrias manufactureras	12 %	7 %	13 %	7 %	10 %	7 %	10 %
Construcción	10 %	8 %	7 %	8 %	9 %	8 %	9 %
Otras actividades de servicios	8 %	10 %	12 %	8 %	8 %	6 %	8 %
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	4 %	6 %	6 %	5 %	5 %	8 %	5 %
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	3 %	6 %	7 %	4 %	7 %	3 %	4 %
Acumulado	86 %	90 %	100 %	90 %	92 %	96 %	90 %
	<i>Pobreza básica (no extrema)</i>						
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	8 %	20 %	16 %	39 %	32 %	38 %	18 %
Comercio al por mayor y al por menor	18 %	14 %	18 %	12 %	14 %	13 %	16 %
Hogares como empleadores	13 %	14 %	11 %	10 %	9 %	11 %	12 %
Industrias manufactureras	15 %	8 %	7 %	7 %	7 %	8 %	11 %
Construcción	11 %	9 %	9 %	6 %	6 %	7 %	9 %
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	7 %	5 %	5 %	4 %	4 %	4 %	6 %
Otras actividades de servicios	6 %	5 %	7 %	5 %	5 %	5 %	5 %
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	4 %	9 %	9 %	4 %	5 %	6 %	5 %
Transporte y almacenamiento	6 %	4 %	5 %	4 %	7 %	3 %	5 %
Acumulado	87 %	89 %	87 %	91 %	90 %	95 %	88 %

FUENTE: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2010-2017.

Como se observa en el Cuadro 1, la pobreza extrema se concentra en la actividad productiva relacionada con la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, particularmente en la Región Brunca, con el 41 % del total de personas dentro de esta clasificación a nivel de país; seguida por la Huetar Norte, con 40 %; en tercer lugar, la Huetar Caribe, con un 24 %; la Central es donde se ubica la menor proporción de este estrato, con tan solo el 12 %. La segunda y tercera categoría de sector productivo en la cual se concentra la población de pobreza es el comercio y servicios y los hogares como empleadores, con 16 % y 15 %, respectivamente. En relación con la rama de servicios, los mayores porcentajes en extrema pobreza se ubican en las regiones Central, Pacífico Central (19 % cada una) y Huetar Caribe (17, %).

Lo anterior es relevante en una economía que se ha tornado a fortalecer los servicios, en la cual se reflejan los problemas de inequidad en la distribución de los ingresos, como lo demuestran los resultados de las Encuestas Nacional de Hogares en los períodos 2010-2017.

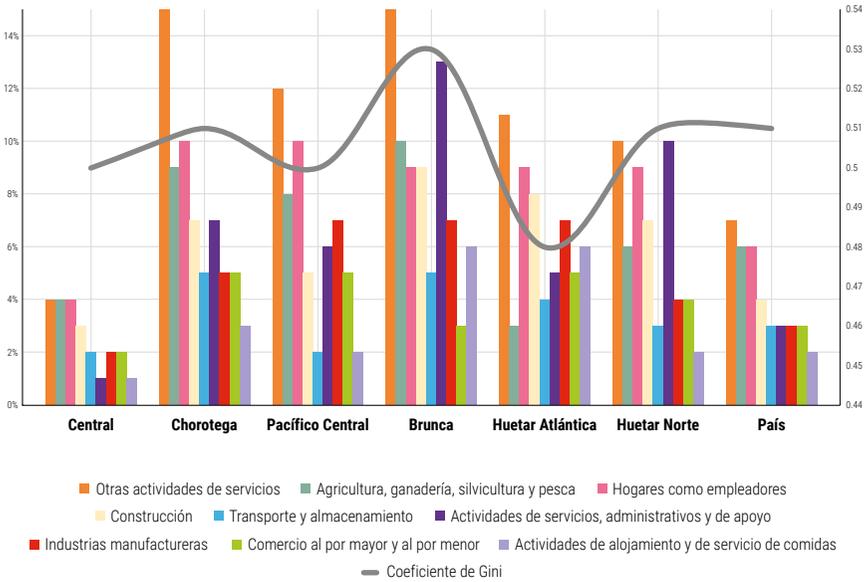
En relación con la pobreza básica, los sectores productivos asociados con mayores porcentajes son la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, particularmente en la Región Brunca, con el 39 %; seguida se ubica la Huetar Norte, con un 38 %; luego se registra la Huetar Caribe, con un 32 %. La segunda y tercera categoría de sector productivo donde se encuentran las personas en dicha condición es el comercio y servicios y los hogares como empleadores, con 12 % y 11 %, respectivamente.

Las cifras, reflejan que los mismos sectores productivos se desenvuelven de diferentes formas en cada una de las regiones, ofreciendo condiciones distintas a los trabajadores de las zonas de la periferia. En comparación con el centro, las periferias padecen mayores niveles de pobreza, incumplimientos de derechos como el salario mínimo, así como rezagos en la productividad de los distintos sectores.

En términos de desigualdad, el coeficiente de Gini, indicador de la medida de la disparidad en la distribución del ingreso, ubica la desigualdad en los ingresos entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde 1 se corresponde con la perfecta desigualdad. A continuación, se presenta el Gráfico 1, en el cual se ilustra la cuantificación de este indicador para las regiones costarricenses.

Como se puede observar, las actividades productivas clasificadas como “otras actividades de servicios” son las generadoras de mayor disparidad en la distribución del ingreso en todas las regiones; situación que, además, dificulta consolidar encadenamientos productivos para la

GRÁFICO 1. Costa Rica. Coeficiente de Gini de los hogares según región. Promedio 2010-2017



FUENTE: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2010-2017.

generación de valor en los territorios, lo cual a su vez, no colabora con el mejoramiento de la vida de los habitantes, particularmente en la Región Chorotega y en la Brunca. Tal coyuntura es coherente con los niveles de pobreza y pobreza extrema expuestos en el cuadro anterior.

La desigualdad expresa las dinámicas estructurales de centralismo que enfrenta Costa Rica, y refleja la debilidad institucional que no ha podido contener los comportamientos concentradores de riqueza. Esto ha llevado a las finanzas públicas del país a un déficit nunca imaginado, que afecta el adecuado funcionamiento del Estado. Mientras que aún los diferentes bloques políticos no logran ponerse de acuerdo para aportar desde sus capacidades reales.

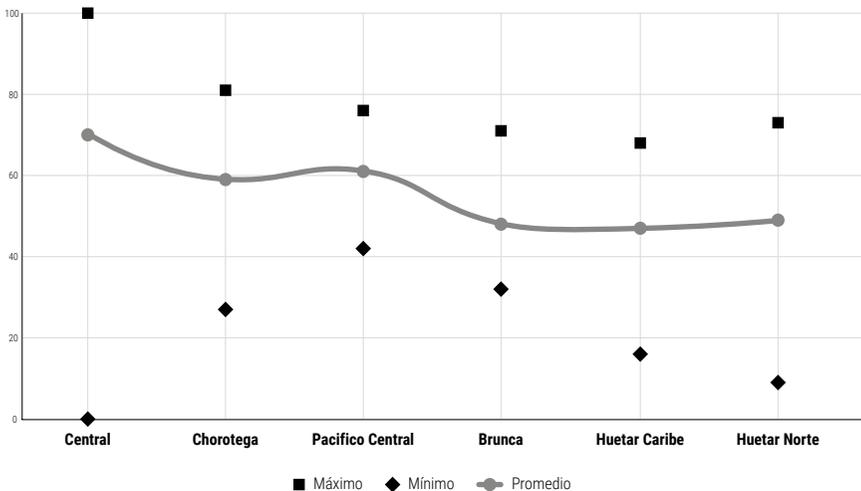
Desarrollo social

Otro componente de análisis es el desarrollo relacionado con los aspectos sociales por región. En este sentido, el IDS permite visualizar el estado de este por territorio, debido a que:

El índice aborda condiciones esenciales para el desarrollo social en las dimensiones de educación, salud, participación ciudadana, económica y seguridad, vinculadas con los derechos humanos ampliamente reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. A partir de su primera publicación en 1987, dicho instrumento ha sido ampliamente utilizado tanto en el ámbito de asignación de recursos públicos como en el diagnóstico de la situación social de los distritos. Asimismo, ha permitido orientar la toma de decisiones en los diferentes niveles territoriales (Mideplán, 2018, p. 8).

En el Gráfico 2 se presenta la información para cada región, los resultados corresponden al año 2017. Los territorios con valores más bajos de desarrollo corresponden a las regiones Huetar Caribe, Huetar Norte y Brunca, ubicadas en las zonas fronterizas tanto al norte como al sur del país. Si se realiza una comparación con las áreas que se reportan con “régimen de protección ambiental” y su nivel de desarrollo, se percibe que son coherentes con aquellos territorios más pobres, según el índice de desarrollo social. La mayoría de ellos están ubicados en las zonas fronterizas, como se indicó, y en los poblados indígenas, con excepción de Escazú y Mora, que se encuentran clasificados entre los de mayores ingresos (Mideplán, 2013). En síntesis, el resultado de los efectos estructurales en los territorios ha sido la pobreza y la desigualdad, aspectos que afectan la

GRÁFICO 2. Costa Rica. IDS-2017: valores mínimos, máximos y promedios, por región. (Valores relativos)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Mideplán, 2018.

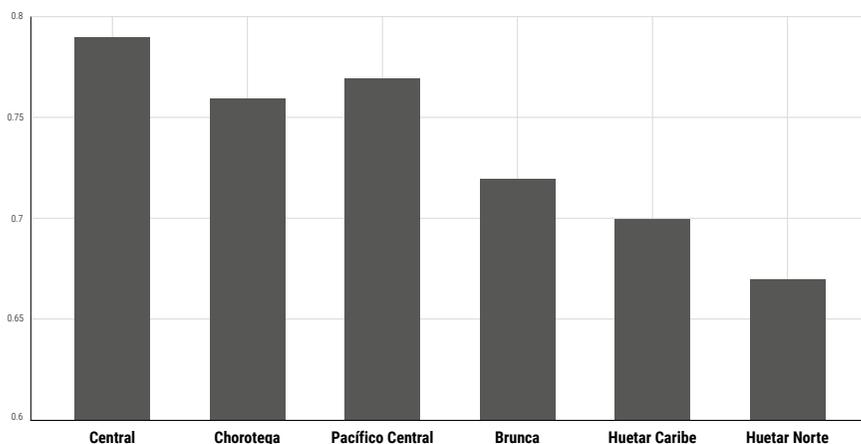
calidad de vida y el bienestar de las personas que los habitan. Una estrategia territorial articulada, que potencialice el desarrollo y tome en cuenta la diversidad y potencialidad de cada territorio, sería idónea.

Desarrollo humano

El índice de desarrollo humano (IDH) es de vital importancia en términos de la reconstrucción de la realidad a partir de los indicadores estadísticos. Permite comprender las dinámicas estructurales entre los territorios en términos de desarrollo. Busca determinar, no solo los ingresos de los habitantes de una región en particular, sino también si existe las condiciones para mejorar su nivel de vida. Incorpora variables como la esperanza de vida al nacer, educación (nivel de alfabetización adulta y de estudios alcanzados), y el PIB per Cápita (a paridad de poder adquisitivo). El índice se ubica entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta.

Como se observa en el Gráfico 3, se presenta una consistencia entre estos resultados con las regiones menos desarrolladas, como lo es Huetar Norte (0,67), Huetar Caribe (0,70) y la Brunca con 0,72. Cabe señalar que alrededor de los 0,7 se encuentra la mayoría del país, lo que podría indicar que algunos aspectos sociales son fortaleza para el desarrollo,

GRÁFICO 3. Costa Rica. IDH-2014: Valores promedios por región del IDH
(Valores absolutos)



FUENTE: Elaboración propia con datos de UCR-PNUD, 2014.

tales como la esperanza de vida de los costarricenses, que se encuentra alrededor de los 80 años.

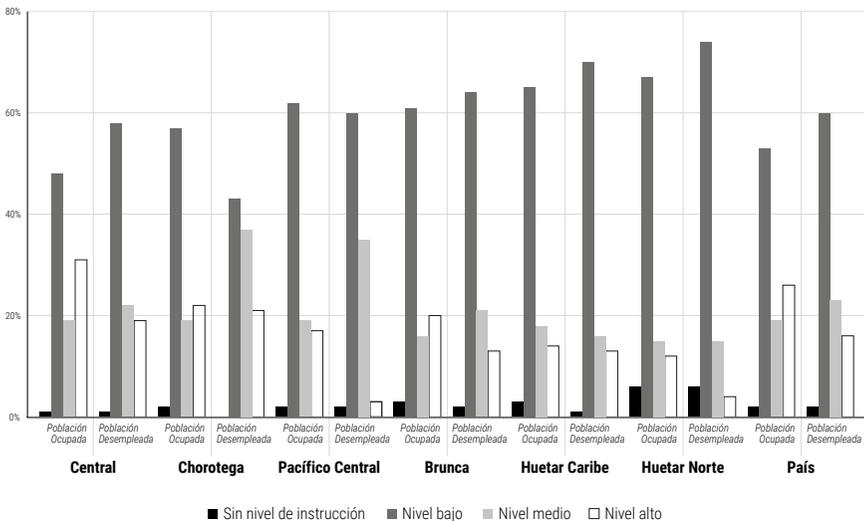
Un análisis estructural visibiliza aquellos aspectos que deben mejorarse en aras de impulsar un mayor bienestar para las poblaciones, sobre todo, las más vulnerables, justamente es a través de la institucionalidad que esto puede realizarse, desde el ámbito de lo público, pero también desde lo privado y popular-comunitario; a partir de una perspectiva territorial.

Nivel de instrucción

Un elemento relevante en los mercados de trabajo de los diversos territorios es la conformación de los niveles de instrucción —escolaridad— de los oferentes a los puestos generados por los sectores productivos. A continuación, se presenta, según las regiones de planificación, el nivel de instrucción de la población económicamente activa, al 2017.

De acuerdo con el Gráfico 4, la mayoría de la población económicamente activa cuenta con un nivel de instrucción bajo, tanto para los ocupados como para los desempleados, según información de las Encuestas de Hogares del Instituto de Estadísticas y Censos. En el 2017, la

GRÁFICO 4. Costa Rica. Nivel de instrucción de la población económicamente activa, según región. 2017 (Valores porcentuales)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la ENAHO, 2017.

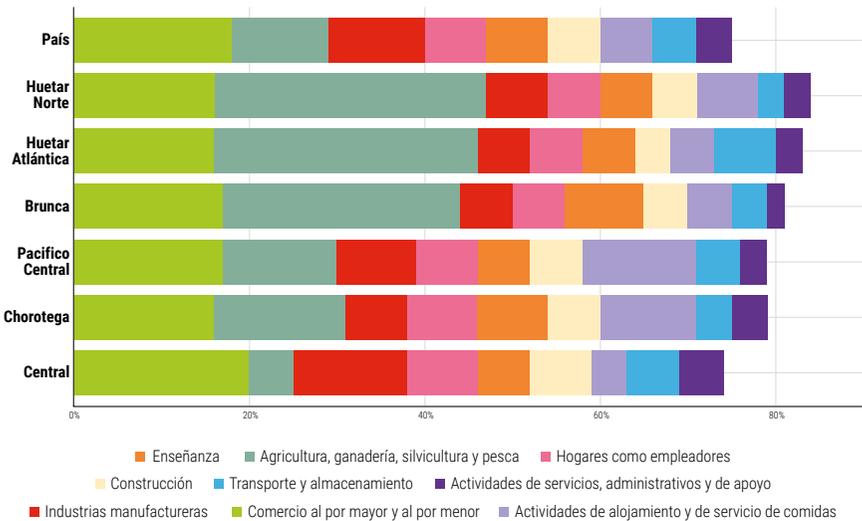
escolaridad en promedio se encuentra en secundaria incompleta. Cabe destacar que, con estos resultados no es factible dar respuesta en el mercado de trabajo con perfiles laborales con mayor nivel educativo para los sectores productivos. Ese sector puede impulsar el desarrollo económico en la generación de valor a través de una economía de aprendizaje en alta tecnología e innovación. Para alcanzar lo dicho, se requiere una población con un manejo de actividades de mayor nivel y complejidad, y así llevar al país a un mejor crecimiento y distribución de los ingresos frescos.

El conocimiento es uno de los principales factores en los procesos que posibilitan un desenvolvimiento de la economía, tanto a escala regional como nacional. Hace posible la generación de puestos de trabajo de mayor productividad y, a su vez, de mejores condiciones para quienes conforman los mercados laborales de los territorios.

Sectores productivos

Conocer la conformación de los sectores productivos de la economía costarricense es relevante para valorar las posibilidades de dinamización,

GRÁFICO 5. Costa Rica. Las principales ramas de actividad por región. Promedio 2010-2017 (Valores porcentuales)



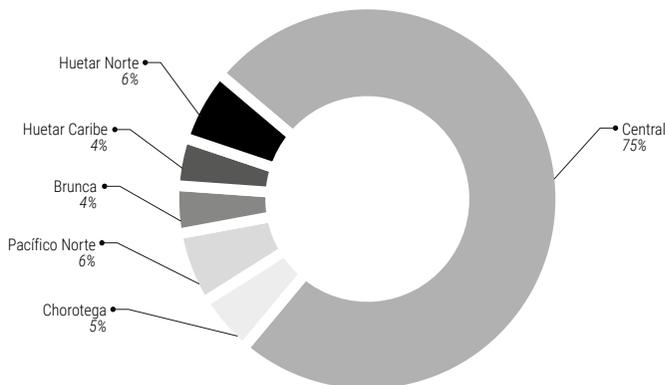
FUENTE: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2010-2017.

a través de las actividades y la calidad de empleo que pueden demandar. A continuación, se presenta el Gráfico 5, la cual muestra un promedio por región de la participación en actividades para el periodo 2010 al 2017.

El comercio y la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca son las ramas que mantienen mayor presencia en la actividad económica del país. La primera presenta bajos niveles de encadenamiento para la dinamización de los mercados, según refleja la misma matriz de insumo-producto del Banco Central de Costa Rica (2012); y la segunda; cuenta con muy bajos niveles de innovación y tecnologías de avanzadas. Ambos casos no logran crear, por dichos motivos, puestos de trabajo de mayor productividad, lo que facilitaría una mejor distribución del ingreso y mayor bienestar en la población de las diferentes regiones.

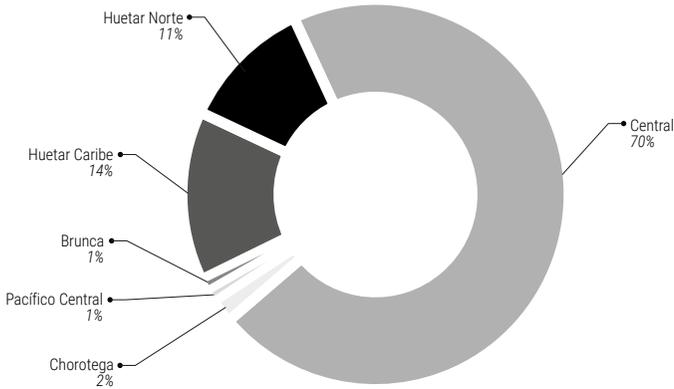
En cuanto a la conformación del parque empresarial en las regiones del país, según el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC, 2017), esta se representa en el Gráfico 6. Alrededor del 96 % o 97 % de todo el parque empresarial está compuesto por micro, pequeña y mediana empresa; de ellas la mayoría son micro. Además, siguiendo la ruta de la relación centro-periferia, el 75 % del total del parque se ubica en la Región Central del país; el resto, entre un 4% y un 6%, están distribuidas en las demás regiones. Esta situación limita el crecimiento de la dinámica empresarial y su aporte al desarrollo de los territorios, por su nivel de concentración de la actividad productiva.

GRÁFICO 6. Costa Rica. Distribución de MIPYMES, por región 2016. (Valores porcentuales)



FUENTE: Elaboración propia con datos de MEIC, 2017.

GRÁFICO 7. Costa Rica. Exportaciones, según región de procedencia. 2017
(Valores porcentuales)

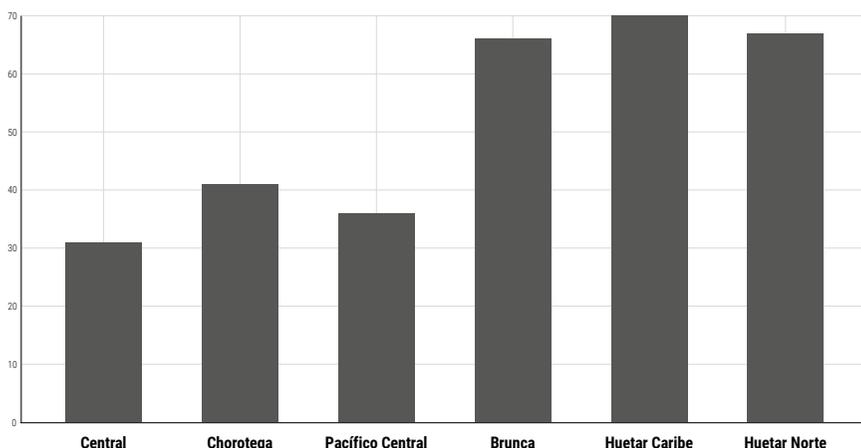


FUENTE: Elaboración propia con datos de Procomer, 2018.

Como complemento del gráfico anterior, se presentan los datos al 2016 de las exportaciones del país, según la procedencia por región y su participación relativa a la factura exportadora.

Consistente con el comportamiento del parque empresarial, la Región Central aporta el 71 % a la exportación de Costa Rica. Le sigue la Huetar Atlántica, con un 14 %, y la Norte, con un 11 %; en el resto de las regiones, prácticamente se invisibiliza su esfuerzo para generar valor a la exportación. Lo anterior podría ser indicio del poco encadenamiento y el bajo valor agregado por parte de las diversas actividades económicas, las cuales, como ya se indicó, están relacionadas con el comercio, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, actividades generadoras de puestos de trabajo de limitada productividad, con salarios que ubican a los empleados dentro de las líneas de pobreza o pobreza extrema.

Un índice que posibilita conocer la competitividad cantonal fue elaborado por el Observatorio del Desarrollo y la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica (UCR); está compuesto por 38 variables distribuidas en los siguientes siete pilares: gobierno; economía; infraestructura; clima empresarial; calidad de vida, capacidad de innovación y clima laboral. Y permite medir el desempeño relativo de los cantones en áreas relacionadas con la actividad económica (los pilares), y que se llevan a cabo en el espacio geográfico respectivo de los cantones. El promedio de las posiciones para el periodo 2006 al 2016 fue el apreciado en el Gráfico 8.

GRÁFICO 8. Costa Rica. Índice de Competitividad Cantonal, promedio de posición por región. 2006-2016 (Valores absolutos)

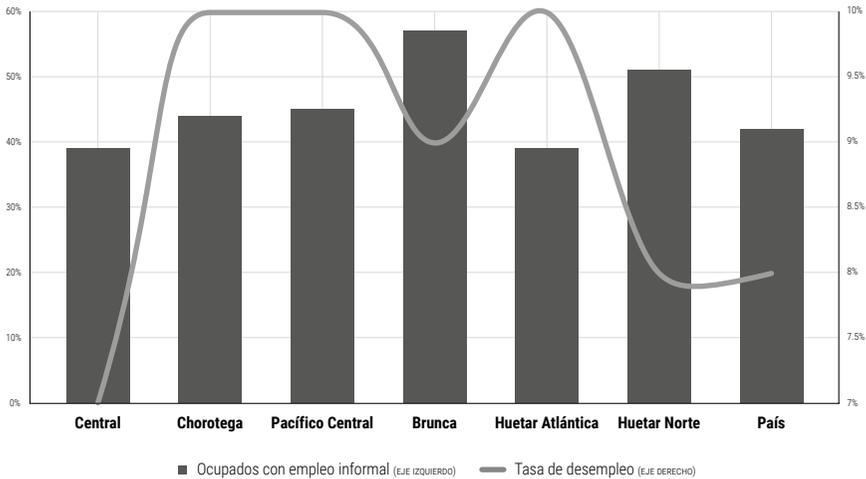
FUENTE: Elaboración propia con datos de Procomer, 2018.

Según se observa, los territorios del Caribe, así como la Región Brunca son los que se alejan más del comportamiento competitivo del Centro, que promedia un 31, ubicándose en la primera mitad del valor presentado por las regiones antes señaladas. Esto concuerda con los niveles de desempleo y pobreza en dichas zonas, según lo indicado en gráficos y cuadros anteriores.

El alejarse de la competitividad planteada por los siete pilares que evalúa el índice, resta mucho a las oportunidades para el crecimiento y dinamismo de los sectores productivos y la generación de empleos, principalmente los de mejor productividad como los del sector secundario de la economía. La política pública regional debe abocarse a evaluar el verdadero impacto que se está teniendo en el desarrollo de los territorios periféricos, por ejemplo, la red de cuidado del adulto mayor y la niñez, y su efecto sobre el empleo, particularmente el femenino, ya que las mujeres se convierten en las cuidadoras de los hogares y no logran salir a trabajar.

Empleo

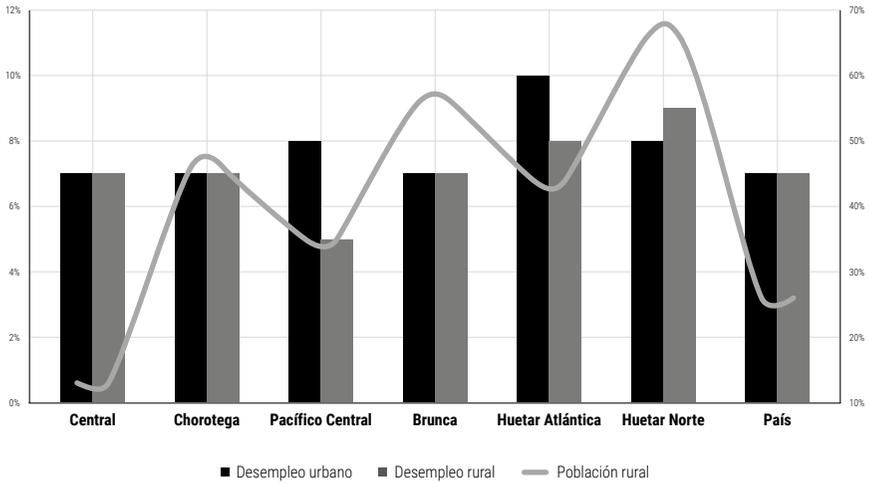
En las dinámicas de los mercados de trabajo, se expresan las deficiencias o logros del modelo de desarrollo implementado en un país, pues en ellos confluyen los esfuerzos relacionados con la educación, salud,

GRÁFICO 9. Costa Rica. Población ocupada en condición de informalidad y tasa de desempleo, por región. Promedio 2010-2017 (Valores porcentuales)

FUENTE: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2010-2017.

infraestructura, productividad e innovación tecnológica, entre otros. Si hay un país fuerte en esas dimensiones, necesariamente existirá una relación equilibrada entre la oferta y la demanda de empleo, de lo contrario, lo esperable será niveles altos de desempleo e informalidad, así como actividades de baja productividad, con trabajadores con bajos niveles de educación y un elevado incumplimiento de los derechos laborales, características de los mercados laborales costarricenses. En el Gráfico 9, se ilustra las condiciones de informalidad y desempleo.

Como se puede observar, el promedio de ocupados con empleo informal y la tasa de desempleo mantiene un comportamiento bastante similar, con excepción de las regiones Brunca y la Huetar Norte, en las cuales es superior la informalidad, la cual es un limitante relevante al crecimiento de la productividad del país en general y de las regiones de manera particular. Además, limita la velocidad necesaria para el desenvolvimiento; lo torna lento para responder a las necesidades de la sociedad. Por lo tanto, se debe de realizar cambios en las políticas públicas, de modo que posibiliten la formalidad, así como todos los derechos laborales que esa situación contrae: vacaciones, aguinaldo, cuido, pago de salarios mínimos por ley, entre otros.

GRÁFICO 10. Costa Rica. Desempleo según región por zona y nivel de ruralidad, por región. 2017 (Valores porcentuales)

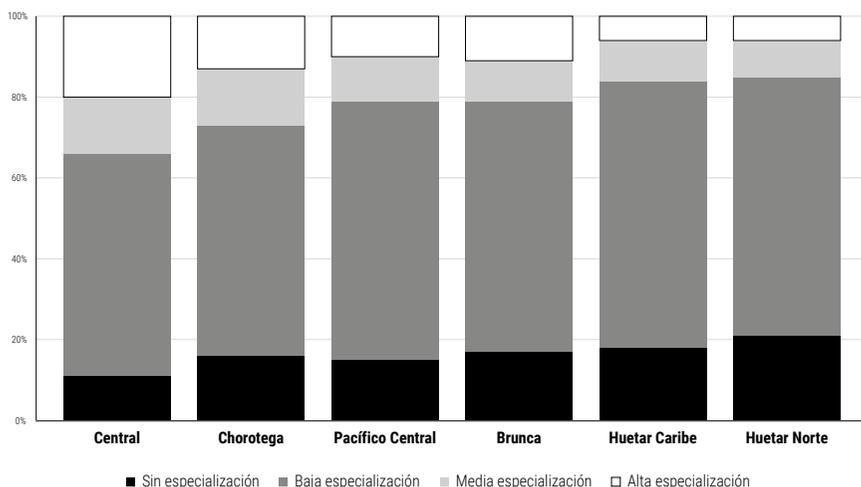
FUENTE: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2017.

Se requiere mejorar el estado social de la inequitativa distribución del ingreso y el bienestar. Si bien es cierto que el desempleo es un problema grave, no es el principal, ya que la informalidad se presenta con empleos en condiciones de muy mala calidad, sin acceso prestaciones sociales, a nivel individual y desde la perspectiva empresarial, los trabajadores no tienen acceso a préstamos, ni a capacitaciones que la formalidad les puede brindar para su crecimiento. En definitiva, las perspectivas para aumentos permanentes en la productividad y en los salarios reales son muy bajas, y esto afecta directamente el desarrollo de las regiones, ya que el Centro mantiene los mejores resultados 39 % y 7 % . Se refleja la relación de centro-periferia, limitada por los factores estructurales.

Las dinámicas del desempleo también presentan cierta diferenciación si se contemplan las zonas geográficas (urbanidad-ruralidad). Los centros urbanos suelen concentrar las mejores condiciones en términos de la mayoría de variables, aunque en cuando a seguridad, aire limpio y apropiación del espacio suelen presentar mejores condiciones los espacios rurales.

En el Gráfico 11, exceptuando la Región Central, el comportamiento del desempleo y lo comprendido por ruralidad es similar. El espacio geográfico de mayor ruralidad se ubica en las regiones Huetar Caribe y la

GRÁFICO 11. Costa Rica. Población ocupada según nivel de especialización. 2016
(Valores porcentuales)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2016.

Huetar Norte, donde se presentan problemas de informalidad y pobreza. Lo rural, como espacio ocupado, se relaciona con el sector primario de la economía, en contraste con lo urbano, donde se generan procesos industriales y los servicios, ubicados principalmente en los centros de las diversas regiones del país.

En cuanto a la especialización, esta es fundamental para fortalecer la productividad de los mercados de trabajo. Su nivel permite inferir la calidad de la oferta laboral que los territorios tienen para ofrecer ante las demandas del sector productivo. En este sentido, en el país existen grandes retos, con expresiones territoriales concretas, situación que se ilustra en el siguiente gráfico. Como se puede observar, en todas las regiones del país sobresale la condición “baja especialización”, desde el 55 % de la población ocupada en el Centro hasta un 66 % en la Huetar Caribe, y si a esto se le suma “sin especialización”, la proporción puede llegar a pasar más del 70 % de todos los ocupados.

Estas cifras sugieren de manera directa que están ocupados en puestos laborales de bajo nivel de productividad y, por ende, con salarios mínimos o por debajo de ellos, lo cual impacta la calidad de vida de esa parte de la población. En contraposición, la “alta especialización” oscila entre el 6 %, en dicha región, al 20 % en la Región Central; se presenta

el fenómeno de concentración de personas con mayor nivel de estudios en los centros, personas que podrían ubicarse en los sectores más dinámicos de la economía, con los mejores salarios. Aquí es importante valorar el apoyo que se debe dar a través de la regulación de la institucionalidad al mercado laboral, lo cual impacta la calidad del empleo y las desigualdades, mediante todo un esfuerzo de protección social, con una atención mucho más integrada, que permite visualizar y disminuir las posibles brechas que requieren protección de los trabajadores.

Como complemento a lo anterior, se considera relevante, para el mejoramiento de las regiones, los esfuerzos de contar con mano de obra mejor calificada y que las empresas tengan la oportunidad de innovar en los mercados cada vez más exigentes.

Ciencia y tecnología

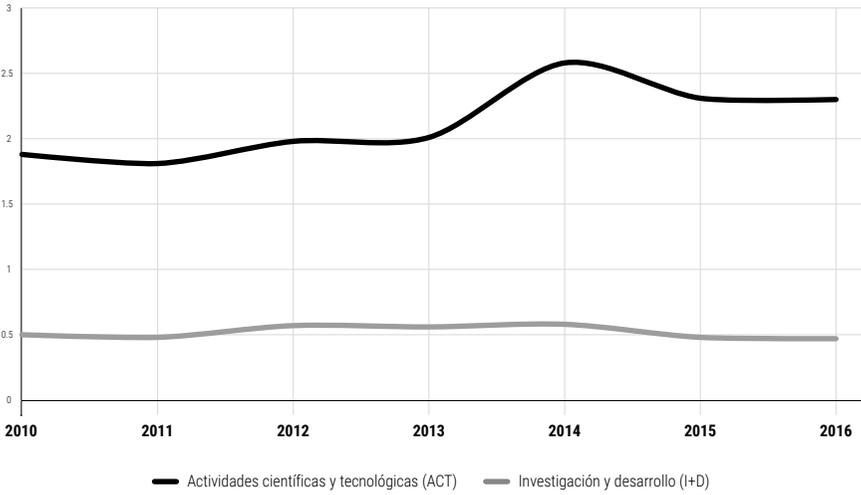
El primer tema se relaciona con la inversión de Costa Rica en actividades científicas, tecnológicas y de investigación y desarrollo en relación con el PIB en el periodo 2010-2016, para lo cual, el departamento de Planificación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT, 2018) brindó los siguientes datos, los cuales no indican lo referente a cada región, sino el total del país.

Como se puede observar, existe una brecha importante entre las actividades científicotecnológicas y las de investigación y desarrollo (I+D). Esto obstaculiza la adecuada transferencia de conocimientos de los centros de investigación al sector productivo, particularmente a las micro y pequeñas empresas, ya que estas no tienen la capacidad financiera para invertir en este rubro, lo que les imposibilita la innovación, en productos y procesos que los puede sostener en los mercados que cada vez son más exigentes.

Las actividades que llevan a la innovación resultan fundamentales, ya que constituyen el motor de la productividad y el crecimiento. El desarrollo de la ciencia es el camino para la adquisición de conocimiento, lo que posibilita la generación de valor agregado en los procesos productivos; especialmente en la era digital, cuando la tecnología es el centro de casi todos esos procesos. En resumen, la innovación es fundamental para que un país resulte competitivo.

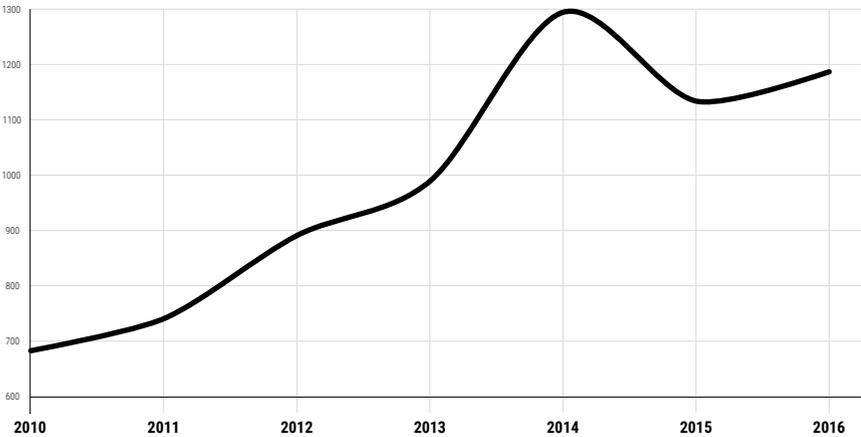
Como complemento a lo anterior, se presenta la inversión en actividades de ciencia y tecnología en el periodo del 2010 al 2016. Según el gráfico, el país ha hecho un esfuerzo para mantener de manera creciente la inversión en este rubro, pese a la disminución en el 2014. Este tipo

GRÁFICO 12. Costa Rica. Porcentaje de inversión en actividades científicas y tecnológicas e investigación y desarrollo respecto al PIB. 2010-2016



FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe de Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, MICITT, 2018.

GRÁFICO 13. Costa Rica. Inversión en actividades científicas y tecnológicas. 2010-2016 (Millones de dólares)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe de Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, MICITT, 2018.

de actividades mejoran la productividad, posibilitan la reducción de los diversos recursos desde todo punto de vista, incluido lo ambiental, y mejorando el sector productivo de los territorios. La generación de información y conocimiento para disminuir la incertidumbre es clave para el crecimiento sostenido. Además, este tipo de inversión resulta esencial para el diseño y ejecución de instrumentos de política pública, los procesos de transformación productiva y, por ende, para puestos de trabajo mejor remunerados. Es de notar que en los países que invierten en I+D, y actividades científicas, el nivel educativo y el crecimiento en la riqueza es evidente, como es el caso de Alemania o Reino Unido.

Conclusiones y propuestas

- Las políticas públicas territoriales deben favorecer los cambios estructurales e institucionales requeridos para facilitar el desenvolvimiento de los territorios en articulación con la ruta de desarrollo. Para ello, deben valorarse las disparidades estructurales que presentan los diversos territorios en cuanto a pobreza, educación, competitividad, ciencia y tecnología, mercado laboral, ambiente, composición del parque empresarial, entre otros.
- El resultado de los efectos estructurales en los territorios ha sido la pobreza y la desigualdad, aspectos que afectan la calidad de vida y el bienestar de las personas que los habitan, por lo que es pertinente una estrategia territorial articulada que potencialice el desarrollo.
- Los territorios con valores más bajos en el desarrollo social se localizan en la Región Huetar Caribe, Huetar Norte y Brunca, ubicados en las zonas fronterizas tanto en el norte como en el sur del país. Existe una igual correspondencia geográfica con la reportada con “régimen de protección ambiental” con los territorios más pobres, según el IDS. Esto debe considerarse en el momento de generar políticas, estrategias y planes para que, a partir de un enfoque de sostenibilidad ambiental, se generen actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de las regiones marginadas.
- La escolaridad promedio del país se ubica en secundaria incompleta. Con estos resultados, no es posible impulsar los sectores productivos para el desarrollo de la economía. Se requiere una

población con capacidad para ejecutar actividades de mayor nivel y complejidad, que le añadan valor a lo producido.

- Comercio, por un lado, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca por otro, son las actividades que mantienen mayor presencia en la economía del país. La primera presenta bajos niveles de encañamiento que posibiliten la dinamización de los mercados y la segunda presenta actividades de muy baja productividad laboral.
- El promedio de ocupados con empleo informal y la tasa de desempleo mantiene un comportamiento bastante similar en el país, con excepción de las regiones Brunca y la Huetar Norte, en las cuales es superior la informalidad, limitante para el crecimiento. Es relevante realizar cambios en las políticas públicas, en pos de facilitar la formalidad, con todos los derechos laborales que correspondan.
- Existe una brecha entre las actividades científicotecnológicas y las de I+D. Estas últimas deben ser transferidas al sector productivo. Precisa reconocer que el país ha hecho un esfuerzo para mantener de manera creciente la inversión en esta área, ya que así se mejora la productividad y es posible la reducción de los diversos recursos desde todo punto de vista, incluido en lo ambiental. La generación de información y conocimiento disminuye la incertidumbre o las brechas de conocimiento e información, que son claves para el crecimiento sostenido.
- El tema ambiental es uno de los grandes retos de la humanidad en este siglo. Para lograr enfrentar el cambio climático y reducir el impacto del accionar humano en el globo, urge reforzar la institucionalidad en sus tres vertientes: pública, privada y popular. En ese sentido, es impostergable una educación redefinida que promueva el respeto y amor por la Tierra y por las ciudades o comunidades que habitamos; se trata de una educación impulsadora de relaciones solidarias con las generaciones presentes y futuras, para, en palabras de Boff (2012), “construir una democracia socio-ecológica sin fin”.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, R. Sánchez, R. y Sánchez, L. (2011) Transformación productiva y desigualdad en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas* 29, 59-95. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/download/7035/6720>
- Banco Central de Costa Rica. (2012). *Matriz Insumo-Producto*. San José, Costa Rica: Banco Central
- Benavides y Artavia (2018). Asimetrías en el desarrollo de los territorios en Costa Rica. *Revista Atlántica de Economía*. Recuperado de <http://www.aroec.org/ojs/index.php/ARoEc/article/view/28/15>
- Cepal (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel, Santiago, Chile*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf
- Cepal (2013). *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Naciones Unidas-Cepal*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9232.pdf?view=1>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2011). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- MEIC. (2017). *Estado de la situación de las pyme en Costa Rica 2016*. Recuperado de <https://www.meic.go.cr/meic/web/709/estudios/pyme/estado-situacion-pyme-2016.php>.
- Mideplán. (2018). *Índice de Desarrollo Social*. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb_ILLDRowqVI_zHV3NadQ.
- Mideplán. (2013). *Índice de Desarrollo Social*. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ab677d6c-fafd-4128-86df-a6aa04ab70ef/IDS%202013%20resumen.pdf?guest=true>

- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2018). *Informe de Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación*. San José, Costa Rica: MEIC.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Agenda 2030*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- Observatorio del Desarrollo y Escuela de Economía de la UCR. (2017). *Índice de competitividad cantonal 2006-2016*. Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2017/icc-odd-2006-2016.pdf>
- Procomer. (2018). *Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica 2017*. Recuperado de https://procomer.com/downloads/estudios/estudio_estadistico_2017/Estadisticas2017.pdf
- Procomer. (2016). *Anuario Estadístico*. Recuperado de https://procomer.com/es/estudios/anuario_estadistico_2017

El territorio desde la perspectiva del institucionalismo: una revisión de las políticas públicas en Costa Rica

Shirley Benavides Vindas
María Leonela Artavia Jiménez

Introducción

Para el presente análisis, se considera el enfoque neoinstitucional visto desde la formulación de las políticas públicas como respuesta a las diversas potencialidades o problemáticas de índole social, económico, político y ambiental que caracterizan los territorios, que impulsan o detienen su desarrollo.

Dichas acciones, pese a que han debido emitirse en procura del desenvolvimiento de las regiones periféricas para reducir las brechas existentes con los centros, han ignorado la realidad estructural que se ha ido conformando, de manera que los patrones de organización espacial y las desigualdades presentes en el territorio son considerados consecuencia de un desarrollo periférico desarticulado, con problemas estructurales particulares no atendidos de la mejor manera. Esto ha propiciado la reproducción de las asimetrías en las condiciones de cada región.

En medio de todo ello, la institucionalidad, presente en cada interacción de las personas con su entorno por medio de la práctica, responde también a estas dinámicas estructurales en una dialéctica: la institucionalidad como resultado de la estructura y como molde para reproducir dicha estructura o remodelarla. Es precisamente la relación que se considera en el presente análisis.

Se aplicó una metodología descriptiva explicativa, basada en datos y en el planteamiento de políticas creadas por las instituciones públicas responsables y oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); el Instituto de

Desarrollo Rural (Índer), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Los resultados analizados reflejan que las desigualdades presentes en el territorio son la consecuencia de un desarrollo periférico desarticulado por parte de la institucionalidad pública y con problemas estructurales no atendidos adecuadamente. Se ha verificado que el modelo de desarrollo no ha sido capaz de incorporar a los diferentes territorios. La acción centralizada ha generado pobreza y desigualdad, situaciones que afectan la calidad de vida y el bienestar de la población.

Un ejemplo de lo anterior es que los cantones con los valores más bajos en el desarrollo social se localizan en las regiones Huetar Caribe, Huetar Norte y Brunca, ubicados en las zonas fronterizas del norte y sur del país, o en zonas pertenecientes al régimen de protección ambiental, que son justamente los territorios más pobres, según el Índice de Desarrollo Social (IDS) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Asimismo, en términos educativos, el país cuenta con un perfil bajo en el ámbito de la educación e instrucción, lo cual resta competitividad a las regiones periféricas en relación con el centro, pues en ellas existen menores niveles de escolaridad y especialización. Esta situación ha dado lugar a migraciones de personas con media y alta especialización en búsqueda de oportunidades.

El presente texto incorpora dos apartados: el primero consiste en la definición del territorio y el institucionalismo; el segundo se titula “Una mirada desde lo institucional: el rol de las políticas públicas en los territorios”. Por último, se recoge un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

La noción de territorio y el enfoque institucional

La noción de territorio ha estado prácticamente ausente del análisis de las ciencias sociales, producto de la especialización y fragmentación del conocimiento, por lo que, por mucho tiempo, permaneció como objeto de estudio únicamente circunscrito al ámbito de la geografía. En este sentido, Haesbaert (2011) retoma lo señalado desde las ciencias políticas por Badie (1995):

No adaptado a los nuevos datos de la economía, impotente para poner en orden la proliferación contemporánea de las reivindicaciones identitarias, abatido por los progresos del multiculturalismo, [el territorio] fue superado por los avances de una mundialización que pretende unificar las reglas, los valores y los objetivos de toda la humanidad (p. 13).

De esta manera, se denota un vacío en el análisis de muchos científicos sociales. La economía centrada en sí misma y en sus propias categorías no tuvo margen para la consideración de la noción de territorio como contenedor —como receptáculo—, como explica Haesbaert (2011):

Lo que se percibe es que durante largo tiempo los filósofos y científicos sociales, con raras excepciones, descuidaron el espacio en sus análisis, y solo la reciente crisis “postmoderna” contemporánea, empezando por Michel Foucault, habría puesto nuevamente en alerta sobre la importancia de la dimensión espacial de la sociedad (p. 24).

No obstante, en la época de ruptura de la especialización y seguimiento de las sendas de la interdisciplinariedad, el territorio va encontrando margen para insertarse. De manera que se comienza a entender este más allá de su dimensión contenedora y trasciende que “sociedad y espacio social son dimensiones gemelas. No se puede definir al individuo, al grupo, ni a la comunidad o a la sociedad, sin insertarlos a la vez en un determinado contexto geográfico, “territorial”.” (Haesbaert, 2011, p.19).

En aras de superar los análisis generalistas en cuanto a dinámicas económico sociales, es vital añadir el concepto de territorio a la hora de interpretar características de índole social, económico, político y ambiental, propias de cada sociedad, considerando el espacio geográfico.

Además, al realizar lecturas sobre el desarrollo, la incorporación de la dimensión territorial dentro de la teoría institucional permite comprender de una mejor manera las dinámicas regionales costarricenses. Se entenderá el desplazamiento de las periferias y la conformación de lo privado, lo público y lo popular, donde tanto las estructuras fuertes privadas como las públicas tienden a acumularse en los centros urbanos, o a nivel más amplio en la GAM, mientras que en zonas rurales la organización en torno a lo popular comunitario son más fuertes, por ejemplo, el amplio desarrollo cooperativo de las regiones periféricas del país, organizadas en torno a la defensa de las tierras, administración del agua, o para la organización productiva.

Un ejemplo claro de institucionalidad popular en torno al territorio es Coopesilencio¹. Esta organización nació en 1973, producto de la defensa de las tierras, y actualmente se encuentra constituida como cooperativa de autogestión, con ubicación en Quepos, perteneciente a la Región Pacífico Central. Este tipo de institucionalidad se constituye como el conjunto de reglas y organizaciones establecidas desde lo local,

1 Si se desea conocer con mayor detalle el caso de Coopesilencio, puede acceder a la serie Forjadores-UCR (2012).

por medio de la participación ciudadana en los asuntos de sus pueblos y vecindarios, en la comunidad de Silencio. Implementó su propio medio de intercambio de uso voluntario, que se llama UDIS (unidades de intercambio solidario), para fomentar el comercio interno de la comunidad.

Las instituciones populares, como Coopesilencio, son aquellas surgidas a partir de iniciativas colectivas y cuentan con un enorme potencial para el desarrollo desde lo interno de los territorios. Juegan un rol complementario a las políticas públicas, las cuales, por lo general, se diseñan fuera de las comunidades (desde arriba). No obstante, estas instituciones contribuyen a la subsistencia de zonas con abandono gubernamental. Al ser organizaciones comunitarias, poseen una mayor fortaleza, pues las adversidades se enfrentan en colectivo, diferente a un emprendimiento individual.

La institucionalidad de este tipo tiene una relación directa con la apropiación, y, por ende, con el desarrollo territorial. Según la Cepal (2017):

Esta relación de apropiación se construye, a través de una interacción dinámica entre el medio físico y el grupo humano. Intervienen dimensiones y procesos muy variados que van desde la infraestructura, la actividad económica, las instituciones y las formas de organización política, hasta la cultura, la historia, las tradiciones y la vida cotidiana. Esta relación de apropiación es al mismo tiempo principio base para el desarrollo y resultado de ese desarrollo. (Cepal, 2017, p.13)

Asimismo, la institucionalidad responde también a las dinámicas estructurales centro-periferias en una dialéctica: la institucionalidad como resultado de la estructura y como molde para reproducir dicha estructura o remodelarla.

Desde el institucionalismo, el territorio como concepto permite “relativizar cualquier regularidad económica propuesta como ley general. Porque la efectiva realización de estas regularidades depende de una serie de relaciones sociales y de decisiones individuales” (Coq, 2002, p. 243). Es decir, el territorio no debe entenderse a partir de un lugar delimitado por fronteras políticas o de orden natural, sino que incluye la consideración de las relaciones de todo tipo, llevadas a cabo dentro de ese lugar, y que pasan por lo social, económico, cultural y geográfico.

Así pues, la institucionalidad es aquella que dinamiza el sistema económico integrado por empresas, familias, bancos y gobierno, los cuales, a su vez, representan instituciones que generan las reglas del juego en una sociedad, mediante las cuales se moldea las relaciones e interacciones humanas (North, 1990). En este sentido, las políticas públicas (PP) territoriales deben ser interpretadas como la respuesta institucional a

las necesidades de cada zona para facilitar su desenvolvimiento, por lo cual es precisa la articulación con la ruta de desarrollo del país en su generalidad, pero partiendo desde lo interno de los territorios. Las PP orientan los esfuerzos de la institucionalidad pública, al delimitar la ruta a recorrer para alcanzar los objetivos propuestos.

Una mirada desde lo institucional: el rol de las políticas públicas en los territorios

Las políticas públicas representan parte de las instituciones de una sociedad, estas se corresponden con las reglas de tipo formal, las cuales son el área de estudio del enfoque neoinstitucionalista, caracterizado por su “énfasis en la comprensión de las normas y de cómo estas sirven de medio para moldear el comportamiento individual” (De la Hoz, 2016, p. 112). El análisis de las políticas públicas se efectúa, según Eslava (2010), desde cinco corrientes del institucionalismo. En este caso, se adoptará la corriente de valores compartidos, en la cual las instituciones se definen como

el conjunto de valores que dan forma a las decisiones y comportamientos de sus miembros. Pueden ser por agregación, cuando obedecen al intercambio y la negociación, o pueden ser por integración cuando se basan en la historia, la obligación y la razón. Este enfoque puede estar asociado al deber ser de las políticas públicas, por ejemplo, en una etapa de agenda y diseño institucional (p. 102).

A partir de ello, se concebirán las políticas públicas como aquellas instituciones que se basan en la “historia, la obligación y la razón”, y, por lo tanto, deberán incorporar las características y necesidades propias de los territorios en su diseño. De ese modo, adoptarán una acción que logre impactar positivamente las condiciones de las personas que habitan cada lugar, pues son ellas “las protagonistas de la decisión social” (Eslava, 2010, p.98).

A continuación, se realizará un recorrido por las principales acciones en materia de política pública que se han efectuado en el país, referentes a cuatro grandes temas: gestión municipal, empleo y producción, pobreza y ambiente.

Gestión municipal

Costa Rica está conformada por 82 cantones, cada uno está constituido por una determinada cantidad de distritos. Estas localidades

conforman territorios-espacios en los que tienen lugar conjuntos de interrelaciones entre sujetos y objetos.

Esas zonas cuentan con una figura organizacional pública gubernamental: la municipalidad. Se han entretendido en el tiempo una serie de instituciones con el fin de facilitar el proceso de administración de las condiciones de carácter económico (patentes y permisos de funcionamiento, planes reguladores), vial (mantenimiento y construcción de carreteras), cultural (eventos y talleres artísticos y culturales, fiestas cívicas), entre otros. Dichos municipios se rigen por el Instituto de Fomento Municipal (IFAM), que tiene como objetivos fundamentales:

Fortalecer el Régimen Municipal estimulando el funcionamiento eficiente del Gobierno Local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Organización y Funcionamiento del IFAM, Ley 4716 del 9 de febrero del 1971.

Objetivos estratégicos

1. Contribuir al mejoramiento de los servicios públicos municipales, por medio de la Dirección de Financiamiento Municipal operando como agente financiero, ágil y eficiente.
2. Ayudar al mejoramiento de los servicios públicos y a la ejecución de proyectos y obras en beneficio del desarrollo local y regional, a través de la Dirección de Desarrollo Municipal operando como una unidad especializada de asistencia técnica, dirigida al fortalecimiento de la gestión financiera, administrativa y operativa de los gobiernos locales.
3. Estimular el funcionamiento eficiente del gobierno local y el mejoramiento de la administración pública municipal, por medio de la Dirección de Desarrollo Institucional operando como instancia especializada en la generación de capacidades humanas, mediante programas permanentes de capacitación y adiestramiento dirigido a las autoridades y personal municipal.
4. El IFAM fortalecido mediante procesos administrativos y operativos, ágiles, eficientes y actuales que contribuyan con el fortalecimiento del régimen municipal.
5. El IFAM brindando apoyo a los gobiernos locales con el propósito de promover el proceso de descentralización. (IFAM, 2018, párr. 1-5).

A partir de estos objetivos, las municipalidades serían los lugares idóneos para atender y canalizar las necesidades de los territorios, y facilitarían el proceso descentralizador gubernamental, propiciando la reducción de las brechas existentes entre el centro del país (Región Central) y demás regiones periféricas. Ejemplo de ello son las políticas institucionales que se plantea IFAM:

Política de Género: el IFAM propiciará la equidad de género por medio de las áreas estratégicas de su plan, contribuyendo en la construcción de una sociedad igualitaria.

Política de Ambiente: el IFAM promoverá la protección de los recursos naturales y el uso sostenible de estos.

Política de Tecnologías de Información y Comunicación: el IFAM potenciará el uso de tecnologías entre comunidad, gobiernos locales y Gobierno Central, abriendo los espacios de comunicación en todas las direcciones.

Política de Asistencia Técnica: el IFAM brindará asistencia técnica, con un compromiso de mejora continua, orientado a fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y los procesos de descentralización territorial, respetando la autonomía municipal.

Política de Financiamiento: el IFAM promoverá la gestión de fondos para el financiamiento utilizando sus recursos, compatibles con las necesidades de los gobiernos locales e incrementará la oferta mediante la promoción de recursos externos.

Política de Capacitación: el IFAM determinará la conducción y dirección de la formación y capacitación del recurso humano municipal e institucional, acorde con el Plan Nacional de Capacitación.

Política de Descentralización: el IFAM dinamizará las estructuras locales con el propósito de que promuevan y asuman con idoneidad el proceso de descentralización, y así favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones para el desarrollo local. (IFAM, 2018, párr. 6-14)

El cumplimiento de las políticas enunciadas debería colaborar con el desarrollo de los municipios y estos, a su vez, con el de los territorios, entendidos los últimos desde el ámbito jurídico-político. No obstante, es posible observar la carencia de una política de articulación institucional que induciría a la cooperación y trabajo conjunto entre unidades gubernamentales, optimizando el uso de los recursos y permitiendo, además, la sincronización de esfuerzos.

Dicha articulación haría viable rellenar los vacíos que padecen las municipalidades, como, por ejemplo, en el área de sectores productivos y su relación directa con el empleo, área débil de los territorios periféricos, donde se halla el nivel más elevado de desempleo e informalidad del país.

Empleo y producción

El desarrollo productivo costarricense presenta grandes disparidades a lo largo y ancho de sus territorios. Como se analizó en el apartado 2.5, existe una fuerte concentración en la Región Central, en la cual se ubica el 62 % de la población total y el 66 % de la fuerza de trabajo

CUADRO 1. Lineamientos de la Estrategia Nacional de Empleo y Producción del MEIC-MTSS. 2014

Dimensión	Lineamientos
<i>Demanda laboral</i>	Que la política económica incluya objetivos de empleo
	Fomento a la producción nacional (Plan de Articulación Productiva para la industria; Plan de reactivación del sector agrícola)
	Creación de la alianza por la producción y el empleo
	Política de desarrollo económico local vinculada a estrategias poblacionales y territoriales de empleo
<i>Oferta laboral</i>	Creación de la alianza por la economía social y solidaria
	Programas de garantía de empleo
	Prospección e intermediación para la fuerza laboral
<i>Calidad del empleo</i>	Desarrollo del talento humano
	Cuido infantil
	Política de salarios mínimos
	Transformación de la Inspección de Trabajo
	Formalización del empleo informal

FUENTE: Elaboración propia con base en MEIC-MTSS, 2014.

ocupada, según cifras de la ENAHO 2017. Además, los datos del 2017 indican que esta región aportó el 71 % de la factura exportadora del país, mientras regiones como la Chorotega, la Pacífico Central y la Brunca concentran tan solo un 2 % cada una (Procomer, 2018, p. 208). La relación de los sectores productivos con el empleo es directa, pues es en estos donde se requiere del trabajo de las personas. Por ello, sectores consolidados y eficientes convergerán con mejores condiciones para la población en general, como resultado del cumplimiento de los derechos ligados al trabajo con la seguridad social y salario mínimo, así como la calidad de vida asociada a condiciones de salubridad adecuada y la salud emocional derivada de un empleo estable.

La institucionalidad pública costarricense se propuso desde el 2014 articular acciones en términos de desarrollo productivo desde el Ministerio de Economía y Comercio (MEIC) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De dicha coordinación resultó la Estrategia de Empleo y Producción, la cual establece tres dimensiones de abordaje: demanda laboral, oferta laboral y calidad del empleo, para ello se definieron una serie de lineamientos que se presentan en el Cuadro 1.

Como se observa en el cuadro 1, la dimensión de demanda de trabajo se vincula con el ámbito productivo. En sus lineamientos, se incluye la política de desarrollo económico local vinculada a estrategias poblacionales y territoriales de empleo, la cual se diseñó según lo siguiente:

La política debe incorporar incentivos o señales para que los mercados favorezcan efectivamente a los grupos y regiones con más desempleo. Estímulos para la contratación de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, así como el establecimiento de empresas en zonas de alto desempleo, son prioritarios en este caso. La inversión pública y privada debe compensar el sesgo urbano y metropolitano, de manera que tomando en cuenta las necesidades y aspiraciones regionales, llegue efectivamente a las zonas con mayor desempleo —y pobreza—, tanto urbanas como rurales. (MEIC-MTSS, 2014, p. 18).

Dicha política se ha venido trabajando desde el 2014; sin embargo, como se observa en el párrafo anterior, incorpora una visión de los territorios solamente desde la dimensión económica delimitada a los incentivos. Esto significa una restricción significativa para abordar una temática compleja que requiere del trabajo interdisciplinario, y, sobre todo, la incorporación en las tomas de decisiones de las comunidades, agrupaciones sociales y unidades productivas (empresas y establecimientos); además, de los gobiernos locales esto es: la institucionalidad popular, privada y pública.

Por su parte, para la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (Flacso) (2018), la política de desarrollo local (rural) “debe estar basada en sus fundamentos en un conocimiento del contexto territorial, y debe ser descentralizada en sus acciones hacia instituciones locales, entre las que el gobierno local debe jugar un papel preponderante.” (párr. 3); en función de ello, en el país aún hay margen para la mejora de la política pública en esta área. La incorporación de las comunidades y diversas organizaciones favorecería obtener mejores resultados, pues, al partir de la toma en cuenta de las necesidades de los territorios desde la voz de sus habitantes, las rutas trazadas podrían tener mayor posibilidad de acierto.

Por su parte, el sector agrícola de Costa Rica ha ido experimentando un achicamiento en términos relativos, de manera que actualmente el país se avoca principalmente al comercio y la prestación de servicios, constituyéndose así en una economía terciarizada. Ahí reside el rezaño de zonas rurales, anteriormente dedicadas a la agricultura, y ahora con repercusiones económicas, sociales y culturales, entre ellas el deterioramiento de la seguridad alimentaria del país, donde se exporta más del 60 % de los granos básicos que se consumen. Este proceso es

CUADRO 2. Ejes estratégicos de la Política PEDRT 2015-2030

1. Infraestructura de servicios para el desarrollo de los territorios rurales con el objetivo de promover la inversión en bienes y servicios básicos, que permitan el desarrollo económico y social de los habitantes, con énfasis en territorios con mayores necesidades básicas insatisfechas.
2. Equidad e inclusión de la población en el desarrollo rural territorial que busca promover la integración y participación de la población en la gestión de su propio desarrollo, incluyendo acciones diferenciadas hacia grupos tradicionalmente excluidos, y así reducir las desigualdades.
3. Gestión institucional y organizacional para el desarrollo rural del territorio a fin de propiciar el fortalecimiento de la labor y su articulación en los procesos nacionales, regionales, territoriales y cantonales, de modo que la población sea gestora de su propio progreso.
4. Economía rural territorial que tiene el objetivo de fomentar las actividades con potencial socioeconómico, mediante encadenamientos productivos competitivos y generadores de empleo en el territorio.
5. Ecosistemas territoriales con el fin de fomentar acciones que coadyuven a la producción amigable con el ambiente, la adaptación, la mitigación y la gestión del riesgo, orientadas al uso sostenible e integral de los recursos naturales.

FUENTE: Elaboración propia con información de Índer, 2015.

conocido también como desterritorialización, que consiste, según Hasbaert (2011), en “el movimiento por el cual se abandona el territorio” (p. 106), más ampliamente, Guttari y Rolnik, (1986) indican que “la especie humana está viviendo un inmenso movimiento de desterritorialización, en el sentido de que sus territorios “originales” se deshacen ininterrumpidamente con la división social del trabajo” (p. 323).

Tras esa coyuntura, se han diseñado estrategias de política pública, como la de reactivación del sector agrícola, enunciada en la tabla 1. En su planteamiento, se señala que “especial atención merece el sector agropecuario, para el cual, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se proponen acciones en tres áreas: acceso al crédito, generación de valor agregado y comercialización” (MEIC-MTSS, 2014, p. 17). No obstante, no se denota un avance significativo luego de cuatro años de su formulación.

A pesar de lo anterior, las políticas dirigidas a los territorios han tenido un nuevo impulso a través del Instituto de Desarrollo Rural (Índer), desde donde se proponen acciones articuladas a partir de los territorios, como la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030, cuyo objetivo general consiste en

Fomentar el desarrollo inclusivo de los territorios rurales, reconociendo y respetando sus características propias y la identidad cultural de su población, por medio de un sistema de articulación público privado, que reduzca las desigualdades e inequidades económicas, sociales, culturales, ambientales y político-institucionales, mediante el desarrollo de capacidades y oportunidades para sus habitantes (Índer, 2015, p. 33).

La sola inclusión de la perspectiva territorial es ya una innovación dentro de la forma de hacer políticas públicas en los territorios, e implican un avance de la institucionalidad. En este sentido, el Índer, como organización gubernamental, establece los siguientes ejes estratégicos.

A partir de la tabla 2, se infiere un interés supraeconómico en la incorporación del territorio, pues lo que se busca es el desarrollo económico y productivo. No obstante, en cuanto al diseño de política pública a partir de los territorios, es prioritario conocer las mejores formas de trabajar con esta nueva perspectiva. En este sentido, para Hasbaert (2011):

La lectura del territorio como un espacio no puede considerarse ni estrictamente natural, ni solamente político, económico o cultural. El territorio solo podría ser concebido a través de una perspectiva integradora entre las diferentes dimensiones sociales (y de la sociedad con la propia naturaleza) (p. 64).

Una visión de este tipo permitiría la adecuación de las políticas a un desarrollo integrador, que tome en cuenta las comunidades y su entorno, en un manejo armónico de los recursos y de la relación producción y resguardo de la naturaleza.

Pobreza

Como se analizó en el apartado 2.1, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica tienen un matiz territorial muy marcado, con regiones profundamente deprimidas y otras que gozan de acceso a todos los servicios y facilidades para las personas, lo que garantiza mejores condiciones para el desarrollo humano y social. Entendida la pobreza como privación del acceso a la satisfacción de las necesidades más básicas de las personas, como alimento, vivienda y educación, superarla debería ser prioridad en las políticas públicas de un gobierno que apele por el desarrollo social y económico de sus territorios.

Desde la institucionalidad pública, el problema se ha abordado a través de diferentes políticas. Sobresale el Proyecto Puente al Desarrollo, que es la estrategia nacional para la reducción de la pobreza, implementada a partir del 2014:

Consiste en un mecanismo de articulación de los programas, proyectos y acciones que buscan garantizar el efectivo acceso a los bienes, servicios y productos, que ofrecen las instituciones públicas, en aras del cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las poblaciones en mayor situación de pobreza (Presidencia de la República, 2018).

Así pues, la pobreza se ha trabajado desde las familias y jefaturas de hogar, tomando en cuenta los distritos en donde sus niveles son mayores. No obstante, la productividad de los sectores primario, secundario y terciario, y el incumplimiento de derechos laborales no forman parte del eje de esta política, pese a que estos últimos son factores determinantes para la sostenibilidad alimentaria.

En términos de institucionalismo, amerita tomar en cuenta el desarrollo cooperativo del país, promovido también como estrategia para que las poblaciones encuentren en la asociatividad una forma para organizarse y, en conjunto, poder acceder de una mejor manera a los mercados, lo cual les ha llevado a romper círculos de pobreza y mejorar sus condiciones de vida.

Regulación

La regulación es un aspecto propio del institucionalismo y con gran relevancia en el país, cuya economía se caracteriza por poseer niveles de inflación bajos, pero con precios elevados en prácticamente todos los bienes y servicios que se consumen en el territorio.

En el caso de los productos agrícolas, existen grandes distorsiones entre el precio que percibe el productor y el que paga el consumidor; se refleja un margen de intermediación elevado. Esto impide que los pequeños productores se desenvuelvan adecuadamente y accedan a mejores condiciones de vida, o aprovechen las técnicas existentes para dotar de mayor productividad sus actividades. Estos pequeños productores suelen ubicarse en las zonas periféricas, y se concentran, sobre todo, en la Región Brunca, donde la actividad agrícola es la principal fuente de empleo.

En términos de políticas públicas, se estableció un nuevo marco regulatorio para el sector agrícola a partir de la década de los ochenta, delimitado por lo establecido en los Programas de Ajuste Estructural. En ellos, el sector silvogropecuario se vio afectado por la transición del modelo de sustitución de importaciones hacia la agricultura comercial, para lo cual se pasó de enfoques proteccionistas a los de liberalización y, por tanto, hubo desregulación. Fernández y Granados (2000, explican que:

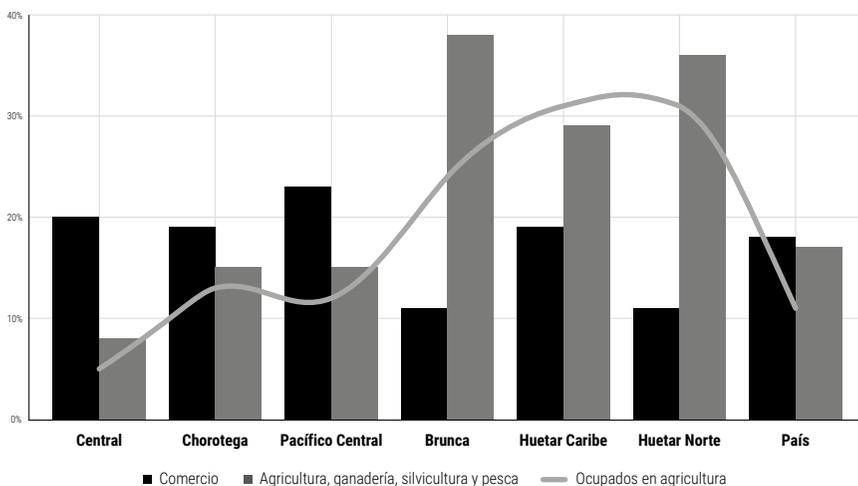
Para el período 1990-1994 la política del sector silvoagropecuario se había modificado. Se produjo, además, un cambio en la visión del sector silvoagropecuario y comenzó a ser considerado en una perspectiva de desarrollo rural. Se inició la búsqueda de un modelo institucional, que respondiera a los retos de la apertura comercial, a las exigencias de los acuerdos, convenios y a la competencia.

En el período 1998-2004 se hace énfasis en el incremento de la competitividad y el desarrollo rural, a través de la reconversión productiva, el fortalecimiento de los recursos humanos, la modernización institucional y el desarrollo rural. Lo cual demuestra que la gradualidad de las reformas se mantiene y está el reto de lograr completar los cambios que se han estado discutiendo concertadamente, entre diversos actores del sector silvoagropecuario (p. 8).

No obstante, casi dos décadas después de dicho análisis, los pequeños agricultores aún no han recibido los beneficios de algún modelo que responda los retos de la apertura comercial. Así pues, las libertades de un mercado definido de esa manera les rinden grandes ganancias al sector de intermediación, lo cual ocasiona reducción de los excedentes de consumidores y productores, y, por ende, el beneficio social. Al respecto, vale observar el Gráfico 1.

En la figura anterior, se muestra que en las regiones donde se concentra la fuerza de trabajo en la agricultura hay una mayor incidencia

GRÁFICO 1. Costa Rica. Distribución de personas trabajadoras bajo el umbral de la pobreza en la rama de comercio y agricultura, y ocupados en agricultura. 2017



FUENTE: Elaboración propia con datos del Mideplán, 2018.

de la pobreza. Se coloca junto al sector comercio, pues ambos poseen mayor porcentaje de personas trabajadoras bajo el umbral de pobreza.

Estas cifras revelan la necesidad de que la política pública atienda este sector, pues que sus ocupados estén en pobreza podría explicarse por dos vías: 1. la insuficiencia de recursos que se refleja en salarios que sumergen a las personas en la pobreza, o bien, 2. el incumplimiento del salario mínimo establecido por la ley, sobre el cual se calcula la línea de pobreza. En ambos casos, habría una carencia de regulación, la primera se debe en gran medida a la situación de la distorsión de precios explicada y la segunda, a la falta de regulación sobre el cumplimiento de los derechos de las personas.

Ambiente

Costa Rica posee el 4,5 % de las especies conocidas del mundo, con un 0,03 % de la superficie terrestre del planeta (51 100 km² de territorio continental y 36 000 km² de territorio marítimo), lo que ha implicado que sea conocida a nivel internacional como un país verde. Sin embargo, no ha estado exenta de la depredación de la naturaleza, por lo tanto se ha hecho preciso resguardarla a partir de la creación de diez áreas de conservación que cubren la totalidad del territorio, como se refleja en el Anexo 1.

En dicho anexo se representa el Área de Conservación Arenal Huetar Norte (ACHN), el Área de Conservación Arenal Tempisque (ACAT), Área de Conservación Central (ACC), Área de Conservación Guanacaste (ACG), Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC), Área de Conservación La Amistad-Pacífico (ACLAP), Área de Conservación Marina Cocos (ACMC), Área de Conservación Osa (ACOSA), Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC), Área de Conservación Tempisque (ACT), Área de Conservación Tortuguero (ACTO), cuyo establecimiento responde a acciones de política pública.

Según Miranda (2013), el país “dispone de un enmarañado marco institucional para la protección de los recursos naturales donde el traslape de competencias y una débil gobernanza es evidente” (p. 24). Lo anterior devela una falencia desde la institucionalidad, que amerita ser abarcada. Pese a ello, en seguimiento a Andam *et al.* (2008; 2012), se ha encontrado que el sistema de ASP ha ayudado a disminuir en un 10 % la deforestación del país entre 1960 y 1996, así como a promover la reforestación en un 13, 5% entre 1960 y 1997, no de una forma homogénea en todas las áreas, pero sí positiva a nivel general.

El resultado de estas políticas para la regulación del uso de los territorios ha sido beneficioso para la conservación de los recursos naturales; sin embargo, también ha generado problemáticas para algunas poblaciones que quedaron sin posibilidad de utilizar sus tierras, como es el caso de los parques nacionales y reservas biológicas. Un reto para las autoridades y para las comunidades que no puede ser obviado en un análisis de tipo institucional. Miranda (2013) recopiló para el Estado de la Nación una serie de conflictos de este tipo, entre ellos detallaba que:

Aunque el país es reconocido mundialmente por haber logrado incorporar alrededor de una cuarta parte de su territorio al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), en la práctica enfrenta importantes limitaciones/ barreras para una gestión adecuada de las ASP. Dada la espontaneidad y muy buenas intenciones con que se crearon la mayoría de estas, no se fundamentaron en estudios técnicos previos y adecuados, y tampoco se cumplió con lo establecido en la ley/decreto de creación. El Estado creó las ASP con “gente dentro”, algunos de manera legítima, pero otros de forma ilegítima. Consecuentemente, hoy el SINAC se encuentra no solo amarrado, sino anudado para la gestión requerida. Las ASP están ocupadas —con muy pocas excepciones—; ello causa conflictividad en diversos niveles: entre instituciones públicas —órganos contralores nacionales exigen al MINAE cumplir con la normativa—; entre privados y el MINAE; entre la sociedad civil y el MINAE (p. 23).

Lo anterior refleja el enorme trabajo que resta en materia institucional-ambiental para conseguir un desarrollo armónico entre ser humano y naturaleza, así como las problemáticas que el tema de conservación atañe. Se vuelve más clara la necesidad de un abordaje del territorio integrador, que permita incorporar no solo la variable económica, sino situarla en equilibrio con las demás dimensiones de las personas.

En términos jurídicos, desde el marco institucional se han establecido un total de 127 Áreas Silvestres Protegidas (ASP), las cuales se dividen en nueve categorías de manejo, como se detalla en el Cuadro 3. Estas 127 ASP representan el 29 % del territorio continental, en el que los parques nacionales concentran 12 puntos porcentuales. Por su parte, la cifra referente al territorio marítimo es del 36 %, donde las dos áreas de manejo marino (Marina Cocos y Área de Conservación Tempisque) corresponden a 29 puntos porcentuales (SINAC, 2017). En el mapa representado en el Anexo 2, se determina la extensión de los parques nacionales; en total son 28 y representan el 15 % del territorio continental costarricense y el 4 % del marítimo.

La gran extensión de ASP implica un gran reto para la gobernabilidad en el país, en especial debido al nexo que debe construirse con las comunidades que se encuentran dentro de ellas. En ese sentido, el fortalecimiento de la institucionalidad popular, como resultado del

CUADRO 3. Áreas Silvestres Protegidas en Costa Rica, según categoría de manejo. 2017

Categorías de manejo	Total de ASP
Parque Nacional	28
Reserva Natural Absoluta	2
Monumento Natural	1
Refugio Nacional de Vida Silvestre	35
Reserva Biológica	8
Reserva Forestal	9
Zona Protectora	31
Humedal	11
Área Marina de Manejo	2
Total	127

FUENTE: Elaboración propia con datos de SINAC, 2017.

quehacer e interacción de organizaciones comunitarias, asociaciones u movimientos, es de vital importancia para la promoción del desarrollo social, humano y económico, pues, a fin de cuentas, quienes ocupan el territorio deben participar en las propuestas, propiciando su incorporación en las políticas de manejo sustentable de los recursos.

Por último, dadas las problemáticas derivadas de las ASP que viven algunas comunidades (Miranda, 2013) y tomando en cuenta la crisis ecológica global, es notorio que hay un gran margen en el ámbito educativo para promover la sustentabilidad de las acciones del ser humano, entendiendo que esta, necesariamente:

Resulta de un proceso de educación por el cual el ser humano redefine el haz de relaciones que mantiene con el universo, con la Tierra, con la naturaleza, con la sociedad y consigo mismo dentro de los criterios de equilibrio ecológico, de respeto y amor a la Tierra y a la comunidad de vida, de solidaridad hacia las generaciones futuras y de construcción de una democracia socioecológica sin fin (Boff, 2012, párr. 1).

Conclusiones y propuestas

- La noción de territorio debe seguir encontrando espacio en los análisis de las ciencias sociales, más allá de su dimensión de receptáculo. Es necesario considerar que no se puede definir la institucionalidad privada, pública o popular-comunitaria sin su inserción en un determinado contexto territorial o geográfico.

- Las desigualdades presentes en el territorio costarricense son la consecuencia de un desarrollo centralista, en el que la institucionalidad ha estado desanclada de lo local, y aquejada de problemas estructurales particulares no atendidos de la mejor manera. Razón por la cual la convergencia entre las políticas impulsadas y los verdaderos retos de los territorios es de urgencia.
- Las respuestas de la institucionalidad popular son relevantes en materia de desenvolvimiento de las comunidades y territorios en regiones periféricas del país, el caso de Coopesilencio es un ejemplo de ello. Con sus propias reglas y dinámicas de solidaridad y colectividad, la comunidad de Silencio de Quepos encontró una forma de organizarse y desarrollar sus actividades productivas y su territorio.
- Desde la óptica institucionalista, se han diseñado gran cantidad de políticas públicas vinculadas los territorios y referentes a áreas como gestión municipal, empleo y producción, pobreza y ambiente. No obstante, es precisa una apertura de la institucionalidad pública hacia la popular, que implique la incorporación de las comunidades y organizaciones sociales dentro de la toma de decisiones y diseño de política pública.
- En la atención de pobreza y desigualdad, precisa la incorporación de políticas de regulación para mercados ampliamente distorsionados, como el agrícola, en el cual se encuentra la mayoría de trabajadores pobres de las regiones Brunca, Huetar Caribe y Norte.
- Es preciso un proceso de educación impulsado desde la institucionalidad privada, pública y popular-comunitaria, en el cual, en la línea de Boff (2012), se redefinan las relaciones que el ser humano mantiene con el universo, con la Tierra, con la naturaleza, con la sociedad y consigo mismo, en amor y respeto hacia la vida actual y de las futuras generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Andam, K., Ferraro, P., Hanauer, M. (2012). The effects of protected area systems on ecosystem restoration: a quasi-experimental design to estimate the impact of Costa Rica's protected area system on forest regrowth. *Conservation Letters*. 6 (5), 317-323.

- Andam, K., Ferraro, J., Pfaff, A., *et al.* (2008). Measuring the effectiveness of protected area networks in reducing deforestation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 105(42), 16089-16094.
- Arias, R. Sánchez, R. y Sánchez, L. (2011) Transformación productiva y desigualdad en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*. 29, 59-95. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/articulo/download/7035/6720>
- Benavides S. y Artavia M. (2018). Asimetrías en el desarrollo de los territorios en Costa Rica. *Revista Atlántica de Economía*. Recuperado de <http://www.aroec.org/ojs/index.php/ARoEc/articulo/view/28/15>
- Badie, B. (1995). *La fin des territoires*. París: Fayard.
- Boff, L. (2012). *Sustentabilidad y educación*. Recuperado de <https://leonardoboff.wordpress.com/2012/05/10/sustentabilidad-y-educacion/>
- Cepal. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel, Santiago, Chile*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf
- Coq, D. (2002). La perspectiva institucionalista del desarrollo regional: una crítica constructiva. *Revista Ekonomiaz*.49. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/267511.pdf>
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Revista Justicia*. 30, 107-121. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. Por Roth, A. (ed.). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Adolfo_Eslava/publication/255968924_Analisis_neoinstitucional_de_politicas_publicas/links/00b7d521210b0a5d3c000000/Analisis-neoinstitucional-de-politicas-publicas.pdf
- Lathrop, G. y Pérez Sáinz, J. (2004). *Desarrollo Económico Local*. FLACSO Costa Rica: San José. Recuperado de <http://www.flacso.or.cr/index.php/areas-de-trabajo/2012-12-13-17-09-59/desarrollo-economico-local>
- Forjadores-UCR. (2012). *Coopesilencio* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ugnkYQhmaV8>
- Guattari, F. y Rolnik, S. (1996). *Micropolítica: cartografías do desejo*. Petrópolis, Brasil: Editora Vozes.
- Hasbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del "fin de los territorios" a la mulliterritorialidad*. México: Siglo XXI editores.
- IFAM, 2018. Estrategia Institucional. Recuperado de: http://www.ifam.go.cr/?page_id=1299
- Índer. (2016). *Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT), 2015-2030*. Recuperado de https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/PEDRT-2015-2030.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.

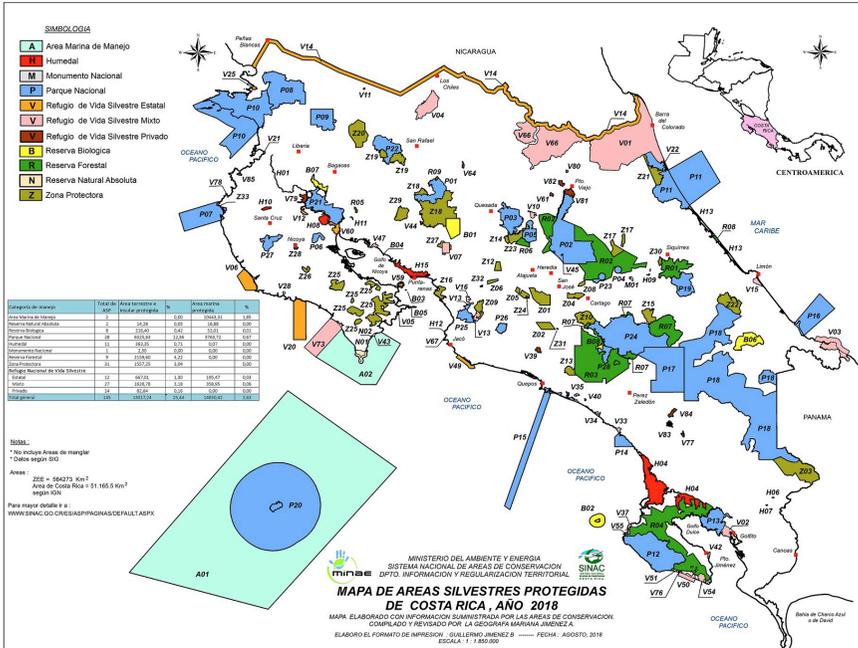
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José, Costa Rica: INEC.
- MEIC-MTSS. (2014). *Estrategia de Empleo y Producción*. Recuperado de <https://www.meic.go.cr/meic/documentos/d3yp328dv/EstrategiaNacEmpleoProd.pdf>
- Miranda, M. (2013). Ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas. En Estado de la Nación (ed.). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/miranda_2013.pdf
- North, D. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. (1.ª ed.). Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/212845951/Douglass-North-Instituciones-Cambio-Institucional-y-Desempeno-Economico-parte-Primera>
- Sinac. (2018a). *Áreas de Conservación*. Recuperado de <http://www.sinac.go.cr/ES/ac/Paginas/default.aspx>
- Sinac. (2018). *Áreas Silvestres Protegidas*. Recuperado de <http://www.sinac.go.cr/ES/asp/Paginas/default.aspx>
- Sinac. (2017). *Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica*. Recuperado de <http://www.sinac.go.cr/ES/docu/Paginas/asps.aspx>

ANEXO 1. Costa Rica. Mapa de Áreas de Conservación. 2018



FUENTE: SINAC, 2018a.

ANEXO 2. Costa Rica. Mapa de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. 2018



FUENTE: SINAC, 2018b.

III. Metodologías para el territorio

Identificación y definición de una Zona Económica de Desarrollo (ZED) en el cantón de Limón, Costa Rica¹

Rafael Arias Ramírez
Luis Vargas Montoya
Leonardo Sánchez Hernández

Introducción

Uno de los esquemas de desarrollo territorial más exitosos de las últimas décadas es el de Zona Económica de Desarrollo (ZED), el cual ha demostrado tener la capacidad de potenciar del progreso en amplios territorios a partir de la puesta en marcha de núcleos endógenos de desarrollo (clúster) en los que existan ventajas competitivas territoriales. Este esquema podría generar economías de aglomeración dinámicas, encadenamientos productivos y articulación de la producción nacional en las cadenas globales de valor (Arias, Sánchez y Vargas, 2015).

En esta dirección, Porter (2003) aborda el tema de la competitividad de los países, y afirma que esta supone un proceso localizado de actividades productivas que fomenta la especialización y la eficiencia. Así, los territorios son espacios que pueden ofrecer ventajas competitivas en la medida en que poseen distintos factores de atracción. Porter identifica dos tipos de ventajas competitivas. Por un lado, se encuentran las estáticas, que destacan la localización o concentración geográfica, la disponibilidad de infraestructuras (transporte, sistemas de comunicación, conectividad, edificaciones, entre otros) y estándares de protección y conservación del medio ambiente.

El otro tipo son las dinámicas, las cuales se generan cuando los territorios pueden ofrecer un entorno dinámico y relacional, donde, a través de políticas públicas y privadas de transformación productiva, se crean una serie de condiciones que potencian la productividad y competitividad de

1 La propuesta metodológica aquí recogida ha sido publicada de manera casi íntegra en Arias et al., 2017.

dichos territorios (Arias *et al.*, 2016). Entre estas condiciones se encuentran: dotación de capital humano calificado y su entorno innovador, existencia de universidades y centros de investigación, capacidad de innovación tecnológica y empresarial, cooperación inter empresarial, gobiernos locales promotores del desarrollo económico, entorno institucional propicio y pertenencia a redes de cooperación entre ciudades y gobiernos locales (Fujita *et al.*, 2002).

El éxito del desarrollo de esquemas productivos en los territorios radica, en buena parte, en las economías externas asociadas a la localización, en el medio innovador, en la calidad de las instituciones públicas y privadas, y en el papel estratégico de la política pública y las alianzas público-privadas para el desarrollo (Baena *et al.*, 2006). Por su parte, Silva-Lara (2005) enfatiza en la importancia de la conformación de un ambiente o entorno socioeconómico e institucional que promueva innovaciones y logre aumentos de productividad y competitividad. Asimismo, nombra este ambiente propicio para la innovación como un “entorno territorial activo” y lo define como el tejido de interrelaciones que despliegan los actores sociales (agentes e instituciones económicas, socio culturales y políticas) localizados en una contigüidad geográfica acotada, orientado hacia la creación de sinergias que potencian su desarrollo (Arias *et al.*, 2016).

La implementación de logística portuaria puede tener efectos catalizadores y dinamizadores de inversiones en múltiples actividades productivas que se aglomeran y encadenan en torno a dicha actividad y que pueden propiciar el desarrollo de las zonas donde los puertos están localizados, así como para el resto de la economía nacional. Este proceso de dinamización económica, acompañado de una política productiva proactiva por parte del gobierno en el mejoramiento de la infraestructura, del recurso humano y de la conectividad y la innovación tecnológica, está llamado a convertir a puerto Moín y puerto Caldera, en dos de las ZED más dinámicas del país y de la región centroamericana.

Marco metodológico

Para alcanzar los resultados del estudio titulado “Identificación y definición de Zonas Económicas de Desarrollo (ZED) en Costa Rica”, que se constituye como la base del presente capítulo, se lleva a cabo el siguiente procedimiento metodológico que consta de tres fases. En la primera, se definen los cantones núcleo de los potenciales territorios para constituirse como ZED. Posteriormente, en la segunda, se identifican las actividades

FIGURA 1. Procedimiento metodológico para la definición de potenciales ZED en Costa Rica

Fase	Método	Herramientas	Resultado esperado
Primera fase Selección de cantones núcleo	Índice de potencial productivo	Análisis estadístico (variabilidad y correlación) Consulta a expertos	Cantones núcleo fuera de la Gran Área Metropolitana
↓ Segunda fase Identificación de actividades económicas	Análisis de datos	Coeficientes de localización Empleo relativo Planes y proyectos regionales Investigaciones previas	↓ Principales actividades en los cantones núcleo
↓ Tercera fase Delimitación de áreas de influencia	Análisis de datos Análisis espacial	Matriz de desplazamientos Autocorrelación espacial	↓ Áreas de influencia de potencial productivo (territorios)

FUENTE: Arias et al., 2016.

productivas de mayor relevancia en estos cantones. Finalmente, la tercera fase consiste en la delimitación de las áreas de influencia (territorios) en torno a las que se propone el establecimiento de las ZED.

A continuación, se presenta el detalle de los métodos de investigación, herramientas de análisis y resultados esperados en cada una de las fases que componen el procedimiento metodológico.

Primera fase: selección de cantones núcleo

Como se observa, el método que se aplica en esta fase es el cálculo de un índice de potencial productivo (IPP). Los resultados del IPP se validan mediante consultas a expertos y análisis estadístico de variabilidad y correlación. Como resultado de esta fase, se cuenta con un IPP que permite identificar cantones núcleo para el establecimiento de potenciales ZED, que a su vez articulen el desarrollo de la GAM con territorios fuera de esta.

Segunda fase: identificación de actividades productivas

Una vez seleccionados los cantones núcleo a partir de los cuales se propone el desarrollo de las potenciales ZED, se procede con la identificación de las actividades económicas con mayor potencial productivo. Para ello, se aplican dos métodos de estudio: el análisis de datos de empleo y una revisión bibliográfica exhaustiva de los planes y proyectos que incorporan los cantones núcleo previamente seleccionados.

Con respecto al análisis de empleo, a partir de los datos del Censo 2011 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a escala cantonal, se calculan dos indicadores que aproximan la importancia relativa de las 19 ramas de actividad en las cuales se clasifica la fuerza laboral del país. El primero de estos indicadores mide la participación relativa (importancia) que tiene una determinada rama de actividad en el empleo total de los cantones núcleo seleccionados en la primera fase.

$$ER_{ij} = \frac{E_{ij}}{E_i} * 100$$

Donde:

ER_{ij} : Empleo relativo de la actividad j en el cantón i .

E_{ij} : Fuerza laboral en la actividad j en el cantón i .

E_i : Fuerza laboral del cantón i .

CUADRO 1. Clasificación de ramas de actividad según indicadores empleo relativo y coeficiente de localización

Rama de actividad	Empleo relativo (posición)	Coefficiente de localización (posición)	Nivel de potencial productivo
A	1	1	Alto
C	2	2	Alto
F	3	4	Medio
K	4	3	Medio
...
J	10	6	Bajo
...
S	12	8	Bajo

Notas: En la primera columna, las letras que van desde "A" hasta "S" representan las 19 ramas de actividad. Las actividades están organizadas de mayor a menor según su posición en el indicador empleo relativo. Las posiciones dentro de cada uno de los indicadores pueden variar de 1 a 19, dependiendo del valor obtenido.

FUENTE: Arias et al., 2016.

El segundo indicador que se calcula es el coeficiente de concentración del empleo, el cual, siguiendo a Hernández y Soler (2008), mide la concentración relativa de la actividad en el territorio.

$$CL_{ij} = \frac{\left(\frac{e_{ij}}{E_i}\right)}{\left(\frac{e_{jN}}{E_N}\right)}$$

Donde:

e_{ij} : Fuerza laboral en la actividad j en el cantón i .

e_{jN} : Fuerza laboral en la actividad j en el país.

E_i : Fuerza laboral en el cantón i .

E_N : Total fuerza laboral en el país.

Para el análisis de dicho indicador, se considera que si una actividad presenta un $CL_{ij} \leq 1$, no existe concentración de empleo en la actividad i en el cantón j . Si $CL_{ij} > 1$ sí hay concentración de empleo en la actividad analizada, es decir, presenta importancia relativa como generadora de empleo en el cantón núcleo. En el caso particular de la presente investigación, se considerarán únicamente las ramas de actividad que presentan valores cercanos o superiores a 1.

En esa línea, para analizar de forma conjunta ambos indicadores, se considera que las ramas de actividad que ocupan las primeras posiciones

en ambos indicadores son las de potencial productivo alto. En el caso de que una rama de actividad ostente una de las primeras posiciones solo en uno de ellos, se estima que tiene un potencial productivo medio; se priorizan las actividades que obtengan las primeras posiciones en el indicador empleo relativo. Finalmente, las actividades que presentan posiciones bajas en ambos indicadores se aprecian de potencial bajo. El Cuadro 1 recoge un ejemplo que ilustra la forma de clasificación.

El otro método de análisis que complementa los resultados de los datos de empleo es la revisión bibliográfica de planes y proyectos regionales e investigaciones académicas previas que contemplan los cantones núcleo analizados en la presente investigación.

El resultado esperado de la segunda fase consiste en la identificación de al menos tres actividades productivas en torno a las cuales se propone el establecimiento de las potenciales ZED.

Tercera fase: delimitación de áreas de influencia

Una vez identificadas las actividades productivas para los cantones núcleo, se procede con la delimitación de las áreas de influencia (territorios) potenciales para el establecimiento de ZED fuera de la GAM. El primer método que se aplica con este fin analiza datos de empleo del Censo 2011, utilizando dos indicadores: el desplazamiento de trabajadores y la autocorrelación espacial. El segundo método que se emplea es la revisión bibliográfica, que al igual que en la fase dos muestra resultados de estudios previos que sugieren posibles territorios que contemplan los cantones núcleo estudiados.

El indicador de desplazamiento de trabajadores tiene por objeto identificar los encadenamientos regionales existentes entre los cantones, determinando para cada una de las actividades previamente seleccionadas los cantones que brindan un mayor aporte de trabajadores al cantón núcleo.² Para ello, se construye una matriz origen-destino de empleo, que posibilita identificar los trabajadores generados por cada cantón, así como el lugar donde esta fuerza laboral se desempeña.³

En torno al indicador de autocorrelación espacial, este prueba la hipótesis de si existe dependencia espacial en el empleo en cada una de las

2 Se realiza un análisis casuístico en cada uno de los cantones núcleo, ya que, por las significativas diferencias en la estructura productiva de estos, no se puede homogenizar la evaluación del indicador.

3 Para conocer mayores detalles acerca de la construcción de la matriz origen-destino, ver Arias *et al.*, 2016.

actividades económicas analizadas, es decir, si los trabajadores se distribuyen de manera sistemática en el espacio geográfico. En este punto, resulta indispensable destacar que, para efectos de contar con resultados más confiables y precisos, se considera como unidad geográfica el distrito, al ser el mayor nivel de desagregación con el que se cuenta con información de empleo. Así, este indicador contribuye a acotar la existencia de posibles áreas de influencia en torno a las actividades económicas estudiadas. Como resultado esperado de la aplicación de las herramientas consideradas en la presente fase, se espera delimitar posibles territorios alrededor de los cuales se propone el desarrollo de las potenciales ZED.

En resumen, una vez que se aplican cada una de las fases del procedimiento metodológico, se cuenta con la definición de territorios candidatos para el establecimiento de potenciales ZED en torno a determinadas actividades productivas, inclusive, sugiriendo una acotación más precisa de las áreas de influencia.

Resultados del análisis

En la presente sección se muestran los principales resultados obtenidos en el territorio delimitado correspondiente al cantón de Limón, con base en las fases descritas en el procedimiento metodológico explicado.

Primera fase: selección de cantones núcleo

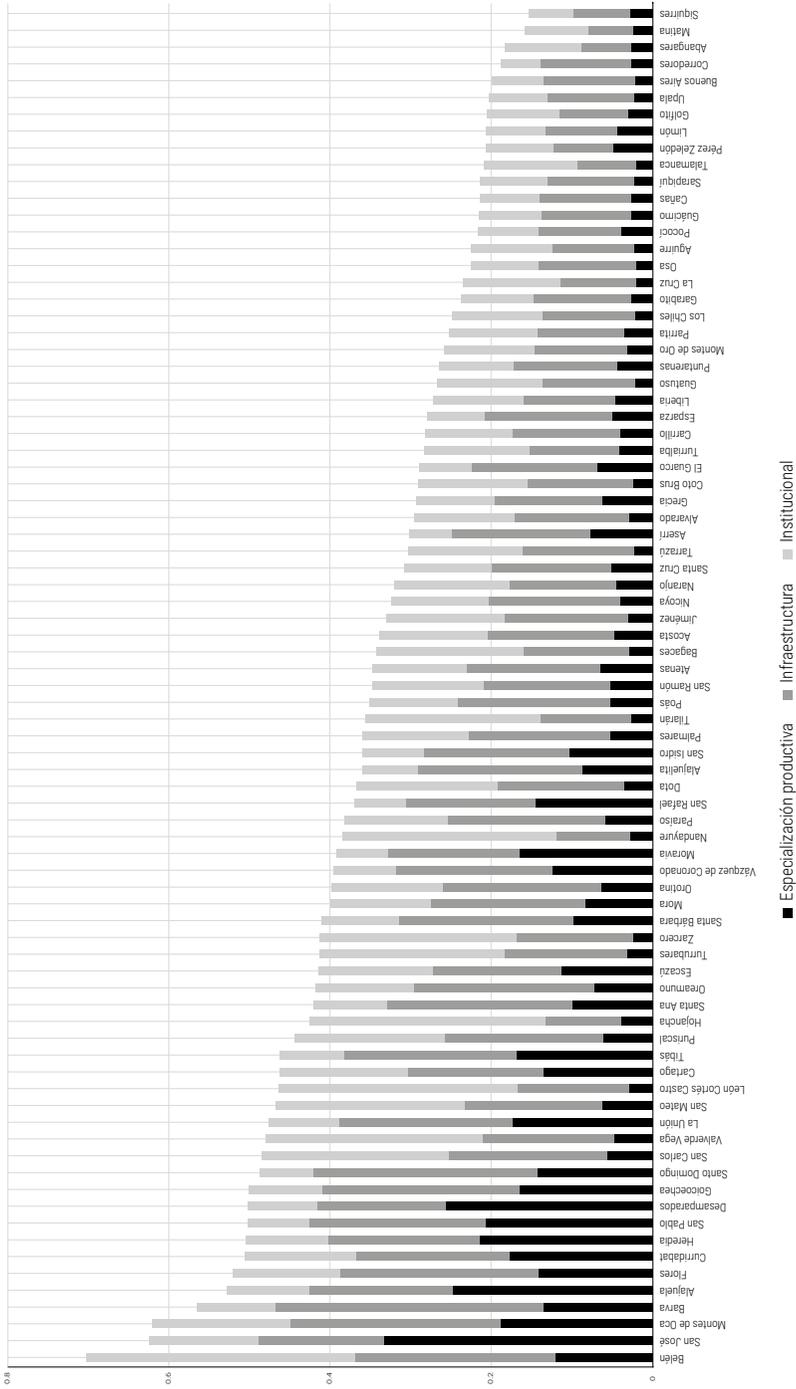
El resultado del cálculo del IPP se resume en el Gráfico 1, que muestra la posición relativa de los ochenta y un cantones⁴ de Costa Rica en orden descendente según el valor obtenido en el índice, así como el aporte que realiza cada uno de los ejes a la calificación del cantón.

En términos generales, se puede apreciar de los resultados del IPP que los cantones de la GAM ocupan las primeras posiciones, acorde con la premisa de que esta se constituye como la principal ZED del país. No obstante, se resalta la existencia de cantones como San Carlos, San Ramón, Orotina, Limón y Puriscal, que ocupan los primeros lugares del índice y que no pertenecen a la GAM.

Una vez que se cuenta con los resultados del IPP, se procede con la selección de los cantones núcleo. Así, se analizan las posiciones de los

4 Aunque el país actualmente cuenta con ochenta y dos cantones, aún no se cuenta con información para el último que se constituyó.

GRÁFICO 1. Composición del IPP cantonal y cantones núcleo de territorios con potencial para el establecimiento de ZED fuera de la GAM



Nota: Los cantones núcleo se identifican con la figura. Como se observa, Limón es uno de los núcleos identificados. **FUENTE:** Arias et al., 2016.

cantones dentro del índice, sin dejar de atender a los resultados en el contexto socioeconómico y productivo del país.

La escogencia de Limón como cantón núcleo se justifica por varias razones. Primeramente, de los cantones de la Región Huetar Caribe del país es el mejor posicionado en el índice. Segundo, se constituye como una ciudad intermedia de gran relevancia para articular el desarrollo de la GAM con el de la costa atlántica del país, que actualmente la discusión nacional reconoce como una de las zonas más deprimidas del territorio, pese a contar con un alto potencial productivo. Tercero, tal como señala la literatura, uno de los componentes clave para el desarrollo de zonas económicas especiales es la infraestructura portuaria, y Limón cuenta con el principal puerto de Costa Rica en cuanto a la importación y exportación de bienes.

En resumen, como resultado de la primera fase del procedimiento metodológico, se selecciona a Limón como uno de los cantones núcleo de territorios con potencial para el establecimiento de zonas económicas especiales de desarrollo en Costa Rica. Posterior a su selección, se aplica la fase dos, cuyos resultados se presentan a continuación.

Segunda fase: identificación de actividades económicas

Los resultados de esta fase muestran que en Limón hay cuatro actividades económicas en las que identifica potencial productivo (Cuadro 2). La primera de ellas es la agropecuaria, la cual, emplea a casi la quinta parte de los trabajadores del cantón y presenta una concentración relativa del empleo en la actividad con respecto al resto del país (1,24). La literatura así lo confirma, en el caso de la agricultura, en cultivos de banano, piña, arroz, tubérculos y plátano. Con respecto a la ganadería, aunque en menor grado, se destaca por su envergadura. También se resalta la presencia a baja escala de pesca artesanal y de sobrevivencia en las costas de la provincia de Limón.

Otra actividad con potencial en el cantón es la de transporte y almacenamiento, cuyo aporte al empleo es del 15,7 % y cuya localización es muy alta con respecto al resto del país, al tener una concentración relativa en la actividad más de tres veces superior a la nacional. La revisión de la literatura y de contexto económico confirman dicho resultado, y a puerto Moín se posiciona como la principal ventana comercial marítima de Costa Rica.

El turismo también cuenta con gran potencial productivo al emplear al 13,3 % de los trabajadores del cantón y al mostrar una localización del empleo de 1,10, lo que representa una concentración relativa en la

CUADRO 2. Actividades económicas identificadas según empleo relativo y coeficiente de localización en Limón

Actividad económica	Rama de actividad	Erij	CLij
<i>Agropecuaria</i>	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	17,90%	1,24
<i>Logística y almacenamiento</i>	Transporte y almacenamiento	15,70%	3,03
	Alojamiento y servicios de comida	8,20%	1,1
<i>Turismo</i>	Actividades artísticas de entretenimiento y recreativas	5,10%	1,09
	Industrias manufactureras	9,10%	0,72
<i>Manufactura y comercio</i>	Comercio al por mayor y al por menor, y reparaciones de vehículos	16,60%	0,85

FUENTE: Arias et al., 2016.

actividad con respecto al resto del territorio nacional. En la literatura, se identifica la existencia de negocios de hospedaje, aventura, agroturismo y ecoturismo como generadores de demanda laboral en la localidad.

Una cuarta y última actividad identificada es manufactura y comercio, que alberga más de la cuarta parte de los trabajadores del cantón, aunque no presenta una localización relativa del empleo con respecto al territorio nacional. Como se destaca de la revisión bibliográfica, la trascendencia de esta actividad se explica en la amplia agroindustria con la que cuenta, la cual posee empresas especializadas en la preparación de jugos, concentrados, purés, pastas de frutas, enlatado de palmito, parafinado y pelado de yuca, transformación de cuero, madera, cacao, *chips* de plátano, productos lácteos, embotellamiento de agua y bebidas, producción de cajas de cartón, entre otros. Además, se debe destacar que dicha actividad presenta fuertes encadenamientos con otras con potencial productivo, como la agropecuaria y la de logística y almacenamiento.

Tercera fase: delimitación de áreas de influencia (territorios)

Los resultados obtenidos para el cantón de Limón en esta tercera fase se muestran a continuación. En el Cuadro 3, se resumen los resultados del cálculo del indicador de desplazamiento de trabajadores. Se recalca

CUADRO 3. Resumen del desplazamiento de trabajadores hacia el cantón de Limón

Actividad económica	Rama de actividad	Cantón	Aporte de trabajadores
<i>Agropecuaria</i>	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Limón	90,7%
		Matina	8,8%
		Resto de cantones	0,5%
		Total	100%
<i>Maufactura y comercio</i>	Industrias manufactureras	Limón	85%
		Pococí	8,4%
		Resto de cantones	7,1%
		Total	100%
<i>Logística y almacenamiento</i>	Comercio al por mayor y al por menor, y reparaciones de vehículos	Limón	86,1%
		Talamanca	4,6%
		Resto de cantones	9,2%
		Total	100%
<i>Turismo</i>	Transporte y almacenamiento	Limón	82,8%
		Matina	1,2%
		Talamanca	5,8%
		Resto de cantones	10,2%
<i>Turismo</i>	Alojamiento y servicios de comida	Limón	85,1%
		Talamanca	4,8%
		Resto de cantones	10,1%
		Total	100%
<i>Turismo</i>	Activ. artísticas de entretenimiento y recreativas	Limón	83,5%
		Pococí	2,5%
		Resto de cantones	14,0%
		Total	14%

FUENTE: Arias et al., 2016.

que, en cada una de las actividades económicas consideradas, más del 85 % de los trabajadores habitan en el propio cantón limonense. Del porcentaje restante, resalta Matina como oferente de trabajadores en las actividades agropecuaria y de logística y almacenamiento. Otro de los cantones que sobresale como generador de mano de obra al cantón

CUADRO 4. Resumen de los resultados de la identificación y definición de territorios con potencial para el establecimiento de ZED en Costa Rica

Cantón núcleo	Actividad económica	Territorio (cantón)	Área de influencia (distrito)	
Limón	Turismo	Limón		
		Talamanca		
		Pococí		
	Agropecuaria	Limón	Valle la Estrella	
		Matina	Batán	Matina
			Carrandi	
	Manufactura y comercio	Limón		
		Pococí		
		Talamanca		
	Logística y almacenamiento	Limón	Matama	Limón
			Río Blanco	
		Talamanca		

FUENTE: Arias et al., 2016.

núcleo en turismo y manufactura y comercio es Pococí. Finalmente, Talamanca le aporta a Limón mano de obra en manufactura y comercio, así como en turismo. La relación existente entre estos dos cantones y en estas actividades en particular se explica por el encadenamiento productivo entre la actividad turística y la comercial.

La aplicación del método de revisión literaria complementa los hallazgos mencionados en los párrafos anteriores. En la actividad agropecuaria, se destaca la labor en agricultura que presentan los cantones de Matina, Pococí y Talamanca. Estos dos últimos también cuentan con una distinguida participación en ganadería. El otro hallazgo que advierte la literatura es la relevancia de Pococí junto con Limón en manufactura y comercio, particularmente en la agroindustria. Por último, se destaca la preponderancia de la actividad turística en los cantones de Talamanca, Pococí y Limón. Las playas del Caribe constituyen un destino final de gran popularidad para el turismo nacional y extranjero. Y se generan una serie de negocios en la ruta a dicho destino.

En cuanto al análisis de autocorrelación espacial, se identifica que en torno al cantón de Limón hay conglomerados espaciales en las actividades agropecuaria y de logística y almacenamiento. Respecto a la

actividad agropecuaria, como se muestra en la Anexo 1, se identifica la existencia de conglomerados espaciales con alta significancia en distritos pertenecientes a los cantones de Matina y Pococí, lo que significa que en estos se da una concentración de trabajadores en la actividad agrícola. Otra actividad en la que se forma un conglomerado espacial alrededor del cantón limonense es en logística y almacenamiento, lo cual, como se mencionó previamente, se explica por el papel de puerto Moín como la principal ventana marítima del país (Anexo 2).

Para finalizar esta tercera fase y a manera de resumen del capítulo, en el Cuadro 4 se presentan los cantones núcleo seleccionados, las actividades económicas identificadas y la delimitación del territorio a nivel de cantones y distritos cuando fue posible su acotación a este segundo nivel de desagregación.

Los resultados de la investigación son claros en que este territorio ubicado en el litoral Caribe de Costa Rica cuenta con un alto potencial en diversas actividades económicas. En particular, se debe hacer mención a puerto Moín como la principal ventana marítima de Costa Rica al mundo. La actividad portuaria está llamada a convertirse en el principal núcleo y eje articulador de la actividad económica del Caribe costarricense, pues, en torno a ella, se pueden generar encadenamientos productivos y territoriales que deriven en una reactivación de la economía y mejores condiciones de vida para los pobladores del territorio y el país en su conjunto.

Conclusiones

El Caribe costarricense cuenta con una serie de ventajas competitivas territoriales y una gran capacidad para dinamizar el desarrollo local, a partir de una serie de actividades productivas con un alto potencial. Dentro de las actividades en las que se han encontrado fortalezas para la especialización productiva se encuentran el sector de agronegocios y el turismo de cruceros y ambiental. Una mención aparte la tiene el sector de almacenamiento y logística de transporte, en el cual se pueden articular una serie de actividades productivas, tanto agrícolas como industriales y de servicios. Es indudable que posee una gran cantidad de recursos con potencial para dinamizar la economía local.

La literatura sobre zonas económicas de desarrollo informa acerca de la oportunidad que representan los puertos como ejes dinamizadores del desarrollo económico, tanto a escala nacional como regional. El

cantón central de Limón cuenta con el puerto más importante del país, a partir del cual se presentan grandes oportunidades para promover una transformación productiva basada en economías de aglomeración vinculadas a la actividad marítimo-portuaria y particularmente de logística, como eje articulador de demandas intersectoriales con capacidad de generar encadenamientos productivos.

La inversión en infraestructura marítimo-portuaria tiene un impacto positivo sobre la economía costarricense. No solo por los efectos directos que se constatan en la presente investigación, sino también por el efecto multiplicador y dinamizador sobre las demás actividades económicas enlazadas a esta. De tal forma, las inversiones en infraestructura marítimo-portuaria y en las actividades de logística pueden fortalecer el desarrollo de zonas económicas de desarrollo con un dinamismo productivo, capaz de ofrecer condiciones para ampliar el mercado de trabajo y la demanda por empleo productivo en zonas periféricas del país. Esto, aunado a la capacidad de desarrollar corredores productivos entre los puertos y las principales ciudades intermedias del país, tendrá un impacto positivo para la articulación territorial y sectorial, tan fundamental para mejorar las condiciones para el crecimiento económico y la generación de mayor bienestar para la población.

Ante este panorama, una de las recomendaciones del estudio es el diseño e implementación de políticas públicas de transformación productiva basadas en la identificación de actividades económicas dinámicas y en torno a las cuales se instauren economías de aglomeración. En este sentido, se considera que el Puerto Moín tiene el potencial de convertirse en eje catalizador del desarrollo de actividades productivas dinámicas, como las de infraestructura y logística portuarias, a través de las cuales se articulen otras actividades, como el desarrollo de servicios de diverso tipo, parques industriales, agronegocios y desarrollo inmobiliario, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, R. et al. (2017). Aproximación metodológica para la identificación y definición de territorios con potencial productivo para el desarrollo de una zona económica de desarrollo (ZED) en Costa Rica: el caso de Puntarenas. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 5 (2), 1-19.

Arias, R. et al. (2016). Identificación y definición de Zonas Económicas Especiales de Desarrollo (ZEED) en Costa Rica. *Serie de Divulgación Económica* 44, 1-98.

Fujita, Masahisa y Thies, Jacques-Grancois. (2002). *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and regional growth*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

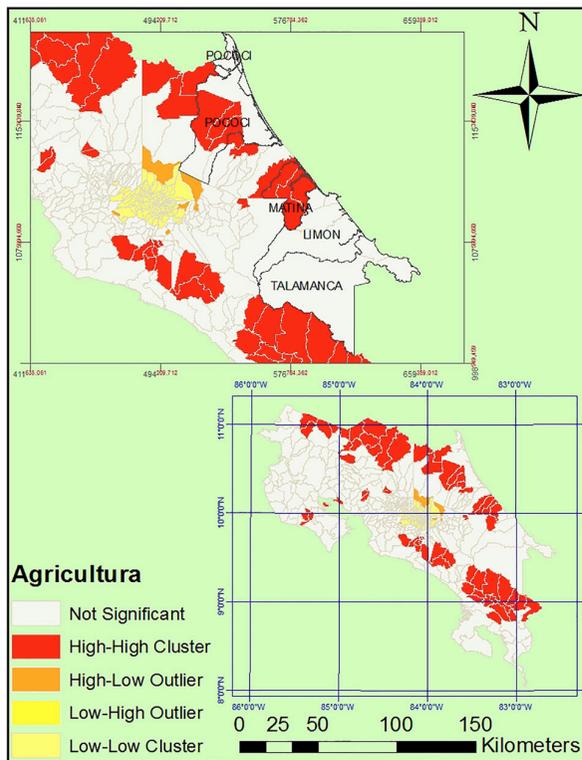
Hernández, F. y Soler, V. (2008). Medición del efecto distrito: una aproximación noparamétrica. *Revista Mediterráneo Económico* 13, 83-96.

INEC. (2011). *Censo Nacional de Población*. San José, Costa Rica: INEC.

Krugman, Paul. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.

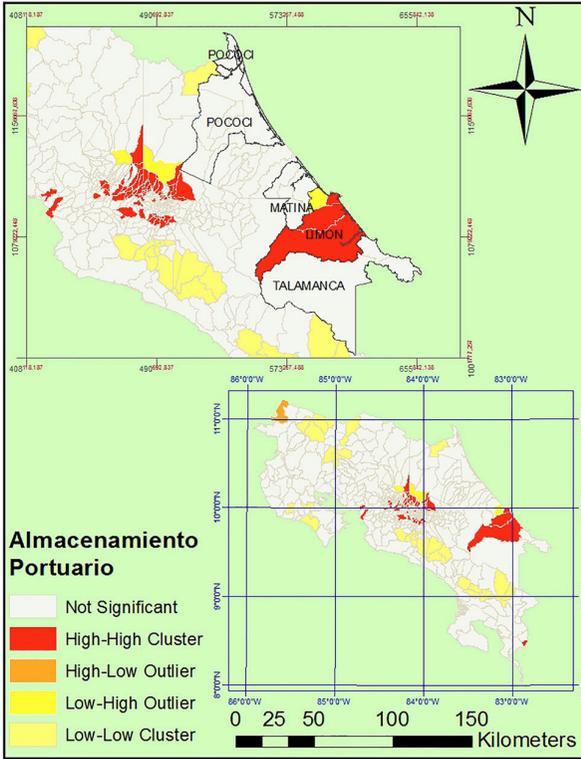
Porter, Michael. (2003). Location, cluster, and company strategy. Por Clark, Gordon; Feldman, Maryann y Gertler, Meric. (Eds.). *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Nueva York: Oxford University Press.

ANEXO 1. Mapa de autocorrelación espacial en agricultura con énfasis en el cantón de Limón y territorio aledaño



FUENTE: Arias et al., 2016.

ANEXO 2. Mapa de autocorrelación espacial en logística y almacenamiento con énfasis en el cantón de Limón y territorio aledaño



FUENTE: Arias et al., 2016.

Propuesta metodológica para la estimación de la brecha digital en zonas urbanas: caso Mérida, Yucatán, México

Miguel Ángel Viana Dzul
Lizbeth Noemí Fernández Chalé
Ruby de los Ángeles Pasos-Cervera
Gerald Solano Aguilar

Introducción

El capital informático y el acceso a la información es en la actualidad, sin lugar a duda, un componente esencial para la competitividad y el desarrollo de una región. El disponer de instrumentos, infraestructura y acceso a la información facilita a las sociedades avanzar y mejorar sus condiciones tanto en el ámbito productivo como en el personal, lo cual impacta en la productividad, competitividad y bienestar económico.

Las ciudades reúnen características que favorecen la concentración de factores; sin embargo, la distribución de estos no se da en forma equitativa entre la población, y se manifiesta esta discrecionalidad por zonas, generando, en ocasiones, una dualidad entre los grupos sociales de una comunidad, respecto al acceso y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Este suceso se denominabrecha digital.

El capítulo presenta una propuesta metodológica para la estimación de esta brecha digital en zonas urbanas, estableciendo patrones de concentración del capital informático y el acceso a la información a partir de información estadística, como el índice de Capital Informático (ICI), la utilización de econometría espacial aplicando un método de autocorrelación espacial, con indicadores de ingreso. Los resultados que se presentan son producto de la aplicación de esta metodología en la ciudad de Mérida, Yucatán, México, con datos del último Censo de Población y Vivienda. Se pretende aportar una herramienta para la toma de decisiones de política pública para fomentar un desarrollo más equitativo en la población.

Antecedentes

El desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y su dinámica de evolución han suscitado cambios significativos en todos los aspectos de la vida, modificando la forma de relación tanto entre los individuos como entre los países; a nivel macro, a partir de las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales, las cuales a su vez, inciden en el mercado laboral, en la educación, las costumbres, el ocio, las formas de comunicación, la burocracia, los negocios, etc. Asimismo, a nivel micro, desde la perspectiva individual se identifican los valores, la percepción de la realidad, la forma de pensar, la actitud, la forma de vida.

La relevancia de las TIC es tal que forma parte de lo que se conoce como los pilares de la nueva economía o economía digital. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), las TIC y el internet son de gran relevancia para el desarrollo de los países que pertenecen a este organismo. El poder acceder a la información por medio de las TIC permite a las personas, ciudades, regiones, y países tener una ventaja competitiva, que se traduce en crecimiento y desarrollo económico, es decir, una prosperidad sostenida.

Las ciudades como espacio de interacción de recursos cobran protagonismo porque cada una busca el desarrollo equilibrado de su circunscripción y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la competitividad de las empresas, el incremento de la inversión, la preparación académica de sus ciudadanos, etc. Se pretende pasar de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento, buscando que la información se traduzca en conocimiento e innovación para incorporar al proceso productivo y convertirlo en fuente de crecimiento y desarrollo.

Si bien las características de las ciudades generan la concentración de factores, también existen elementos responsables de que los recursos no se distribuyan de manera homogénea en el territorio. Se trata de factores económicos, sociales, políticos, jurídicos y culturales que fomentan el desequilibrio de recursos (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, UNRISD, 2011), lo cual ocasiona la existencia de una asimetría en el crecimiento económico de cierto espacio territorial.

El propósito de este trabajo es proponer una metodología para el cálculo del capital informático y la brecha digital en zonas urbanas a través del análisis estadístico espacial. Se expone el caso aplicado de esta estimación, a la ciudad de Mérida, Yucatán.

La economía digital

La economía digital es un concepto acuñado por Don Tapscott en el libro *The Digital Economy: Promise and Peril In The Age of Networked Intelligence*, en este se reseñan los cambios y las transformaciones que hemos vivido como consecuencia del internet (núcleo de la economía digital), la digitalización de la información, las redes digitales, etc., lo cual propició cambios en la comunicación, empleos, forma de vida, negocios, etc., y desde luego, abrió el camino hacia una revolución económica que llamó *economía digital*.

Para la OCDE, la economía digital parte de que las fuerzas que mueven la economía mundial son las máquinas inteligentes y una plataforma mundial, lo cual favorece la interacción de personas y organizaciones a través de internet y redes en línea, intercambiando conocimiento, información, estrategias, etc.

De la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento

Si bien en las últimas décadas se ha escrito mucho sobre la sociedad de la información, no es un término nuevo, ya que, según algunos autores, aparece en la década de los setenta (Rivoir, 2009; Castells, 1999; Covi 2002), esto desde luego va aparejado al crecimiento de las TIC y a la relevancia que le han dado los organismos internacionales. La importancia del tema se incrementó al grado de hacer una cumbre mundial en Ginebra, 2003 (primera fase), y Túnez, 2005 (segunda fase). Y esto se ha reflejado en la política pública de los países participantes.

En cuanto a la sociedad de la información, Miede (citado en Covi, 2002) la señala como una organización social determinada por el proceso de intercambio de información, en forma transversal a todas nuestras actividades, donde esta es la piedra angular del proceso y se convierte en generadora de riqueza.

A su vez, Covi (2002) realiza una combinación de los conceptos de sociedad de la información y sociedad del conocimiento, y la llama sociedad de la información y conocimiento (SIC), ya que refiere que no son excluyentes. Castells (1999) también opta por esta fusión y se expresa sobre la sociedad de la información y del conocimiento como un desarrollo de la etapa industrial a la posindustrial, donde el avance de las TIC marca el progreso del sistema capitalista a escala mundial, haciendo más interdependientes las economías, y donde dicho sistema capitalista

aumenta su hegemonía con relación al trabajo y en detrimento del estado de bienestar, cambia la relación sociedad-economía-Estado porque se amplían las diferencias territoriales, culturales y se agravan las desigualdades.

El documento denominado *Hacia las sociedades del conocimiento* (Unesco, 2015) menciona que las TIC deben tener la capacidad de “identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información con vistas a crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano” (p. 29) a través del fortalecimiento de las capacidades humanas, lo cual se manifiesta en innovaciones tecnológicas e incremento de la productividad, entre otras.

Dubois y Cortés (2005), por su parte, opinan que, si bien los avances tecnológicos contribuyen al desarrollo humano y que mediante la generalización de las TIC se tendrán mayores beneficios y desarrollo, esto no debe magnificarse. El proceso de desarrollo es adaptable a todas las sociedades, pero no se reconocen las características que las hacen heterogéneas, por lo que estos autores manifiestan que la tecnología siempre ha estado unida a todo proceso de desarrollo, y significa un aporte a las capacidades que ya se tienen. Con base en esto, plantean los siguientes cuestionamientos: ¿por qué ahora se presenta a la sociedad de la información y el conocimiento como una sociedad ideal o como un modelo único de desarrollo?; ¿por qué no se reconocen y consideran las disimilitudes que existen en cada sociedad? (PNUD, 2001).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2001) indica que las TIC facilitan la solución de antiguos y actuales problemas acentuados con la evolución de las nuevas dinámicas productivas, tecnológicas y económicas. Sin embargo, al mismo tiempo representan una oportunidad de solución, lo que concede a las personas el derecho de uso que permitiría reducir las desigualdades. No obstante, esta utilización para fines de desarrollo social ha sido deficiente, puesto que surgen intereses económicos o de propiedad que evitan su aprovechamiento generalizado, acentuando las disparidades actuales.

En México, el acceso a internet es un derecho garantizado por la Constitución Política a partir de la Reforma en Telecomunicaciones promulgada en 2013. En el artículo 6, prevé que las autoridades garanticen el derecho a acceder y usar las TIC en los diversos ámbitos de la vida cotidiana: gobierno, educación y salud.

La brecha digital

Hablar de la brecha digital es, para algunos autores, hablar de desigualdad (Flores, 2008; Lera, Hernández y Blanco, 2003; Rivoir, 2009; Castells, 1999). Esta brecha limita el acceso a las TIC y el favorece el apropiamiento del conocimiento. Desafortunadamente es una realidad que exterioriza el panorama de la economía digital y la sociedad de la información y del conocimiento. Se deriva según diferentes motivos y se da según nivel socioeconómico, etnia, educación, género, edad, situación geográfica, etc.

Lera *et al.*, (2003) perciben que cada vez se identifican más las significativas divergencias por las cuales las personas, familias, empresas y áreas geográficas no pueden tener acceso a las TIC, al conocimiento y al internet, lo cual impide alcanzar los beneficios. Esta circunstancia es lo que ellos llaman brecha digital.

Por su parte, Flores (2008) la define como “la distancia social que separa a quienes tienen acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), de aquellos que no lo tienen” (p. 234).

En su artículo, Toudert (2015) plasma la conceptualización de la brecha digital privilegiando las causas que favorecen o perjudican a la frecuencia y la eficacia del involucramiento de la sociedad en el mundo digital. Ono y Zavodny (2007), citados en Toudert (2015), conceptualizaron la brecha digital como “un proceso complejo de apropiación de las TIC orquestado a partir de los patrones de desigualdades socioeconómicas existentes” (p. 170). Así, mientras los países desarrollados ubican a la brecha digital dentro de los contextos socioterritoriales de los usuarios debido a la calidad de las TIC, los países en desarrollo se ven limitados de aparatos y servicios, lo que obstaculiza la apropiación de estas (Toudert, 2013, citado en *Ibid.*, 2015).

Según Petrissans (2009), el concepto brecha digital se aplica como una referencia comparativa dentro de una ciudad o dentro de un país, es decir, dentro de cualquier área geográfica que quiere compararse con otra. Este autor sostiene que la brecha digital, es dentro de la sociedad de la información, una más de las brechas económico-sociales propias del sistema capitalista actual.

Se observa en la literatura que el concepto de brecha digital se encuentra en evolución constante. Existe un largo camino a recorrer en su estudio. Las características sociales, territoriales e individuales de la población usuaria y los factores que afectan el empleo de las TIC son algunas de las vertientes por explorar para determinar:

- a. El impacto del uso de las TIC;
- b. La forma en que el usuario logra apropiarse del conocimiento y en qué lo aplica para producir nuevos conocimientos;
- c. El conocimiento de equipos y herramientas que combinan en función del objetivo que busca y los medios que le ayudan;
- d. El conocimiento y capacidad que requiere la persona para manejar las TIC;
- e. Los enfoques de la política pública de apropiación de las TIC.

Cada uno de estos temas le dará en su momento otra perspectiva a la brecha digital, lo cual implica nuevas consideraciones para su cálculo.

Sin embargo, para efectos de conceptualización de dicho término en este trabajo, se define operativamente como: el grado de desigualdad entre las viviendas agrupadas por AGEB (Áreas Geoestadísticas Básicas), medida por la disponibilidad de TIC, considerando como referencia el AGEB con mayor disponibilidad de recursos. Esta definición hace referencia a conocer la diferencia entre zonas geográficas de un territorio, partiendo del grado de acumulación de TIC dentro de cada uno. Si bien las TIC no garantizan el desarrollo, se parte del hecho de que, en ese espacio territorial, convergen ciertas condiciones, que posibilitan el mejor aprovechamiento de las TIC, lo que permite alcanzar mayor grado de desarrollo en dicha zona.

Esta realidad puede o no ser un proceso alcanzado de manera planeada y organizada, pero, la mayor parte de las veces, las ciudades van creciendo de manera desordenada y conocer los patrones de concentración con base en el índice de capital informático hace posible calcular la brecha digital, dato que se utiliza para conocer las disparidades en las diferentes zonas y poder determinar cómo logran diferenciarse unas con respecto a las otras, de manera que se implementen políticas públicas en pos de estrechar dicha brecha.

Capital informático y localización de las empresas

De acuerdo con los preceptos económicos, si una empresa busca tener ventajas competitivas, debe hacer un análisis de todos y cada uno de los criterios y factores que pueden favorecerle, uno de ellos es la localización o ubicación de su negocio, empresa, almacén, etc. La decisión al elegir la localización de la empresa es potencialmente determinante para llevarla al éxito o fracaso. Se analizan factores como la elección de los proveedores, los canales de distribución, los servicios de la zona, el

acceso al mercado, ya que esto afecta los costos de producción y distribución. Una equivocación en la localización implicaría un alto costo de reinversión para corregirla.

Las principales variables externas que influyen en la decisión y que resultan las más significativas y aplicables a la empresa son las siguientes: el mercado de consumo; mercado de factores de producción; elementos jurídicos, fiscales y sociales; condiciones ambientales; terreno e infraestructura; financiamiento; etc. La decisión de localización es estratégica y está vinculada al largo plazo, debido a que afecta la capacidad competitiva y el crecimiento de la empresa.

Estimación de la brecha digital. Propuesta metodológica para zonas urbanas

La metodología propuesta a través de esta investigación consiste en generar el Índice de Capital Informático (ICI) y, con base en él, se estima la brecha digital (BD). Para el análisis de ambos indicadores, se utiliza estadística descriptiva y el Sistema de Información Geográfica (SIG), lo cual permite ver la representación en el espacio. Posteriormente, se emplea la autocorrelación espacial para la estimación del Índice de Moran, y con esta información se generan los indicadores locales de asociación espacial o indicadores LISA (*Local Indicator of Spatial Association*) para identificar la existencia de patrones de concentración del ICI y la BD.

En la siguiente etapa, se determina la correlación del ICI y la BD con el Índice de Marginación (IMG), para encontrar evidencia de relación entre las variables.

Por último, para demostrar la existencia de concentración de la actividad económica en función del ICI, se sobrepone a través del SIG la información de la ubicación de las empresas relacionadas con las TIC y el ICI.

Primera etapa: estimación del ICI y la BD

La estimación del ICI consiste en la construcción de un algoritmo a partir de una serie de variables disímiles (en escala y unidades de medida) normalizadas, las cuales dan cuenta de los principales fenómenos asociados a la capacidad potencial del sistema económico regional.

A partir de un análisis de la información disponible, se requiere seleccionar el grupo de variables que en su conjunto reflejen el capital informático. Se trata de aquellas que muestran la disponibilidad por

vivienda de instrumentos para acceder a las TIC. Posteriormente, se determina el nivel territorial de desagregación de información a utilizar, a lo cual se llama unidad de observación.

Para la normalización de estas variables, es necesario llevarlas a una graduación única común que varía entre 0 y 1. Esto se logra haciendo la razón entre la distancia efectiva y la distancia máxima, es decir, la distancia que desde el mínimo valor recorre una variable hasta cierto punto y la máxima distancia que transita. Así, la fórmula general de estandarización que se aplica a las variables es:

$$Z_{ij} = \frac{X_1 - \min(X_i^j; \forall j, j = 1, \dots, n)}{\max(X_i^j; \forall j, j = 1 \dots n) - \min(X_i^j; \forall j, j = 1 \dots n)}$$

Posteriormente, es necesario construir el ICI para cada unidad de observación, lo cual se logra realizando el promedio de los valores obtenidos de cada variable normalizada.

$$ICI_i = \frac{Var1_i + Var2_i + \dots + Var n_i}{n}$$

Tras el cálculo del ICI por unidad de observación, se identifica aquella unidad con mayor valor, la cual se establece como la “unidad ideal”, es decir, aquella que posee las mejores condiciones en el momento del análisis para acceder a las TIC. Esta “unidad ideal” es la referencia para estimar la distancia entre esta y las unidades de observación restantes. El grado de desigualdad entre la “unidad ideal” y las otras unidades de observación es lo que se denomina en esta propuesta metodológica brecha digital (BD).

Una vez obtenida la información del ICI y la BD, se introducen los datos a un SIG para su representación en el territorio. Se requiere establecer los rangos de concentración de capital informático (para el ICI) y de desigualdad para la brecha digital (BD). El SIG arroja un mapa del territorio que muestra espacialmente la distribución del ICI y la BD con colores que identifican los rangos previamente establecidos.

Segunda etapa: estimación de la autocorrelación espacial

La estadística espacial es una disciplina de la estadística general que trata del análisis descriptivo e inferencial de datos geográficos. La

CUADRO 1. Tipos de conglomerados en los mapas de clústers

Alto-alto	Unidad territorial con un valor de análisis por encima del promedio, rodeada significativamente por áreas vecinas que también se encuentran por sobre la media con respecto a la variable de interés. Estas unidades territoriales corresponden a los denominados conglomerados calientes (<i>hot spots</i>).
Bajo-bajo	Unidad territorial con un valor de análisis inferior al promedio, rodeada por áreas vecinas que también se encuentran bajo la media en relación con la variable de interés. Estas unidades territoriales corresponden a los denominados conglomerados fríos (<i>cold spots</i>).
Bajo-alto	Presencia de una unidad territorial con un valor de análisis bajo, rodeada significativamente por áreas vecinas con valores que se encuentran por sobre la media de la variable de interés.
Alto-bajo	Presencia de una unidad territorial con un valor de análisis alto, rodeada significativamente por áreas vecinas con valores que se encuentran bajo la media de la variable de interés.
Relación no significativa	Presencia de unidades territoriales donde el valor de análisis de la variable de interés no se relaciona significativamente con los valores que presentan sus vecinos.

FUENTE: Elaboración propia.

autocorrelación espacial (AE) es una herramienta para estimar el grado de concentración o dispersión de los valores de una variable en un mapa. La AE refleja el grado en que objetos o actividades en una unidad geográfica (unidad de observación) son similares a otros objetos o actividades en unidades geográficas próximas (Goodchild, 1987). Este tipo de autocorrelación prueba la primera ley geográfica de Tobler: “Todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las cosas distantes” (Miller, 2004).

Partiendo de la información originada a través del SIG en la etapa previa, se obtiene un archivo *Shapefile*¹, el cual se importa a un *software* de econometría espacial. Este programa estima la matriz de vecindad, a partir de lo cual es posible observar la continuidad (de contacto) entre las unidades de observación. Posteriormente, para determinar si existe autocorrelación entre el ICI o la BD con la matriz de vecindad, se estima el Índice de Moran (toma valores entre -1 y +1), los mapas de

1 Es un formato de representación vectorial que consta de un número variable de archivos, en los que se almacena digitalmente la localización de los elementos geográficos (archivo shape *.shp) junto con sus atributos o características (tabla dBase *.dbf).

probabilidades y los mapas de clústeres. Los resultados nos muestran las unidades territoriales donde valores de análisis altos o bajos se agrupan espacialmente, así como las unidades de observación territoriales con valores muy distintos a los de las áreas circundantes.

El mapa de clústeres reconoce cinco tipos de conglomerados espaciales que han sido recogidos en el Cuadro 1.

Tercera etapa: contraste de los resultados con otras variables

Hasta la etapa previa, se analizó la posible existencia de patrones de concentración espacial del ICI y de la BD. En esta etapa, se busca establecer la existencia de relación entre el ICI o la BD con otras variables del entorno.

Se elige una o más variables de naturaleza económica, cultural, social, legal, ambiental, etc. que conforme a un análisis del entorno, se asuma que podrían tener una relación con el ICI o la BD. La condición necesaria es que esta información se encuentre al mismo nivel de desagregación que la unidad de observación utilizada hasta el momento.

Con la ayuda de software estadístico se estima el coeficiente de Pearson², el resultado se somete a una prueba de hipótesis para determinar su validez, para lo cual se plantean los siguientes casos:

$H_0: \rho = 0$, no existe relación entre variables;

$H_1: \rho \neq 0$, existe relación entre variables.

Para el contraste, se utiliza la significancia o *p-value* (según sea el *software* utilizado). Los resultados del contraste son:

- a. Si el valor de la significancia es mayor al valor de α ($\text{Sig} > \alpha$) se acepta H_0 , se concluye que $\rho=0$, por lo cual no existe relación entre variables.
- b. Si el valor de la significancia es menor al valor de α ($\text{Sig} < \alpha$) se acepta H_1 , y se concluye que $\rho \neq 0$, por lo cual existe relación entre variables.

2 Es un estadístico que mide la relación entre variables. Su intervalo de decisión se encuentra entre -1 y 1 , si el valor resulta negativo, la relación entre variables es inversa, es decir: aumenta la variable x , disminuye la variable y . Si el valor del Pearson es positivo, la relación entre variables es directa: aumenta x , aumenta y . Si Pearson es cero, no existe relación entre variables.

Metodología aplicada a la ciudad de Mérida, Yucatán, México

Primera etapa: estimación del ICI y la BD

Para efectos de esta investigación, se hace uso de la base de datos del Censo de Población y Vivienda 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este censo tiene disponible la información a nivel nacional, estatal, municipal, localidad, por Área Geo Estadística Básica (AGEB) y, por manzana, se toma como unidad de observación las AGEB³.

Se tomó como área de investigación la ciudad de Mérida, Yucatán, la cual se encuentra integrada en 409 AGEB. Los datos seleccionados para la construcción de variables por su relación con el capital informático fueron siete: 1. Viviendas totales; 2. Viviendas con radio; 3. Viviendas con televisión; 4. Viviendas con teléfono fijo; 5. Viviendas con celular; 6. Viviendas con computadora personal; y 7. Viviendas con acceso a internet. Con dicha información se generaron las siguientes variables:

CUADRO 2. Variables generadas para el Índice de Capital Informático (ICI)

Abreviatura	Nombre de la variable
PVivRa	Porcentaje de viviendas con radio
PVivTv	Porcentaje de viviendas con televisión
PVivTel	Porcentaje de viviendas con teléfono fijo
PVivCel	Porcentaje de viviendas con celular
PVivComp	Porcentaje de viviendas con computadora personal
PVivAcclnt	Porcentaje de viviendas con acceso a internet

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

A través de la utilización del programa Excel, se procedió a la normalización de las variables para lo cual se ordenaron de menor a mayor, se determinó el rango entre el valor máximo y el valor mínimo de cada variable y se estimó la diferencia entre el valor de la variable del AGEB menos el valor mínimo registrado.

3 Un Área Geoestadística Básica (AGEB) es la extensión territorial que corresponde a la subdivisión de las áreas geoestadísticas municipales. Dependiendo de sus características, se clasifican en dos tipos: urbana o rural. Un AGEB urbana es un área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y solo son asignadas al interior de localidades urbanas. Una localidad urbana es aquella que tiene una población mayor o igual a 2500 habitantes o que es cabecera municipal, independientemente del número de habitantes.

Para estimar el ICI de cada unidad de observación, se calculó el promedio de las variables normalizadas según la siguiente fórmula:

$$ICI_i = \frac{PVivRa + PVivTv + PVivTel + PVivCel + PVivComp + PVivAcInt}{6}$$

Los resultados arrojaron valores numéricos, lo cual permitió identificar la unidad de observación con mayor valor. A esta unidad se le llamó “unidad ideal” y representa el AGEB con las mejores condiciones de acceso a las TIC. Esta unidad ideal es la referencia para estimar la brecha digital. Estos mismos resultados, posteriormente se agruparon en rangos que muestran el grado de concentración del ICI clasificados en cinco grupos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

Para el cálculo de la brecha digital, se estimaron las diferencias entre la unidad ideal y el valor del ICI de cada AGEB. Estos resultados se agruparon también en cinco rangos que muestran el grado de desigualdad de acceso a las TIC: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

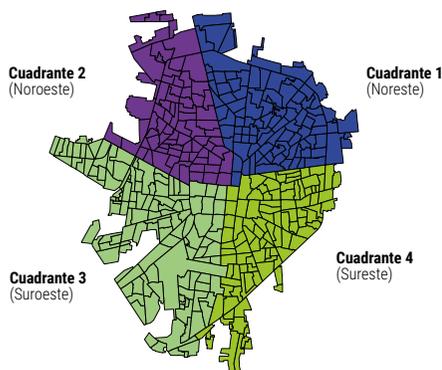
Para el análisis estadístico descriptivo, se utilizó el Sistema de Información Geográfica (SIG) QGIS⁴. La información obtenida del ICI y la BD se introdujo para elaborar mapas con el fin de visualizar el grado de concentración del ICI y de la BD, así como su distribución en el territorio. Para un mejor análisis de los resultados, se dividió la ciudad en cuatro zonas: cuadrante 1 (C1), corresponde a la zona noreste; cuadrante 2 (C2), noroeste; cuadrante 3 (C3), suroeste; y cuadrante 4 (C4), sureste (Mapa 1).

Segunda etapa: estimación de la autocorrelación espacial

Para el análisis espacial de datos, se utilizó la paquetería de *software* Open Geoda, la cual permitió determinar la autocorrelación espacial del Índice de Capital Informático y la Brecha Digital.

Con el *Shapefile* generado en la etapa anterior en el QGIS, se importaron los datos a este *software* y se observó la matriz de vecindad por medio del método de reina. Seguidamente, se estimó el Índice de Moran, y se generaron los mapas de significancias, de clúster, y la gráfica de Moran *scatter plot*.

4 Es un Sistema de Información Geográfica (SIG) de código libre para plataformas GNU/Linux, Unix, Mac OS, Microsoft Windows y Android.

MAPA 1. Distribución de las AGEB en la Ciudad de Mérida. 2010

FUENTE: Elaboración propia.

Tercera etapa: contraste de los resultados con otras variables

Tras haber realizado un análisis del entorno, se determinó que una de las posibles variables que tiene relación con la concentración del ICI y de la Brecha Digital es el Índice de Marginación (IMG). En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estima de forma quinquenal este índice, el cual es un indicador que mide las carencias económicas, de educación e infraestructura que privan a la población de oportunidades. Se interpreta que, mientras una localidad tenga un índice más negativo, su marginación es menor. Pero si la localidad tiene un índice con valor positivo, su marginación es mayor. Esta información, se encuentra desagregada hasta el nivel de AGEB.

Se tomó el IMG 2010⁵ como variable *proxy* del nivel socioeconómico, se procedió a generar el coeficiente de Pearson para determinar la relación entre los índices y el resultado se sometió a pruebas de validez por medio de la significancia y de manera gráfica.

Conforme al análisis del entorno realizado previamente, se determinó que también podría existir un patrón de concentración de la localización de empresas relacionadas con las TIC en función del ICI. Para esto, se empleó la información del Directorio Estadístico de Unidades

5 A la fecha, se encuentran los resultados 2015 disponibles; sin embargo, se tomaron los datos 2010 por ser los coincidentes con el Censo de Población y Vivienda.

Económicas⁶ (DENUE, 2018), el cual contiene datos actualizados del registro de unidades económicas.⁷

Para efectuar el análisis, se ubicó a todas aquellas empresas relacionadas con las TIC en la ciudad de Mérida según el Sistema de Clasificación de Actividades Económicas de América del Norte (SCIAN) (INEGI, 2013), a nivel de clase, contemplando producción, comercialización y servicios relacionados. Las actividades consideradas se presentan en el Cuadro 3; esta información se introdujo al QGIS y se generó un mapa por AGEB que visualiza a la vez, los grados de concentración del ICI y la ubicación de las empresas.

CUADRO 3. Actividades económicas de la ciudad de Mérida relacionadas con las TIC

Clasificador SCIAN	Descripción
334110	Fabricación de computadoras y equipo periférico
435411	Comercio al por mayor de mobiliario, equipo, y accesorios de cómputo
466211	Comercio al por menor de mobiliario, equipo y accesorios de cómputo
466212	Comercio al por menor de teléfonos y otros aparatos de comunicación
541510	Servicios de diseño de sistemas de cómputo y servicios relacionados
611421	Escuelas de computación del sector privado
611422	Escuelas de computación del sector público

FUENTE: Elaboración propia con base en información del SCIAN (INEGI, 2013).

Mérida, una ciudad con potencial de acceso a la información

La ciudad de Mérida, capital del Estado de Yucatán, se encuentra ubicada al sureste de México. Su población asciende a 777 615 habitantes,⁸ lo que representa el 39,7 % del total de la entidad (INEGI, 2010). Conforme al Censo de Población y Vivienda 2010, existían 226 448 viviendas habitadas, las cuales presentaron la siguiente disponibilidad con relación a las TIC.

-
- 6 El DENUE es un sistema elaborado por el INEGI que permite a los usuarios conocer la información de todos los negocios conforme a: la actividad económica que desarrollan, el tamaño que tienen conforme al estrato de personal en que se clasifican y al área geográfica en la que se ubican. Esta herramienta presenta los resultados en un entorno espacial.
- 7 Una de las limitantes que se enfrentó es la falta de información histórica al 2010 de la localización de empresas, por lo que se tomó la información actual del directorio. Sin embargo, esto tiene una lógica en el tiempo, ya que se presume que primero se dan las condiciones de demanda y posteriormente de oferta.
- 8 El total de habitantes en el municipio es de 892 363.

CUADRO 4. Porcentaje de viviendas con disponibilidad de dispositivos de TIC. 2010

Dispositivo	Viviendas que disponen	Porcentaje
Radio	193 506	85,5 %
Televisor	218 859	96,6 %
Computadora	98 694	43,6 %
Línea telefónica fija	121 089	53,5 %
Teléfono celular	188 700	83,3 %
Internet	76 511	33,8 %

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

Análisis de resultados

Considerando los 409 AGEB de la ciudad de Mérida, el valor promedio del ICI generado fue de 0,6323. Para jerarquizar el grado de concentración, y conforme a la metodología, se establecieron cinco intervalos. El intervalo de concentración media aglutinó el mayor porcentaje de las AGEB con el 35,0 % del total.

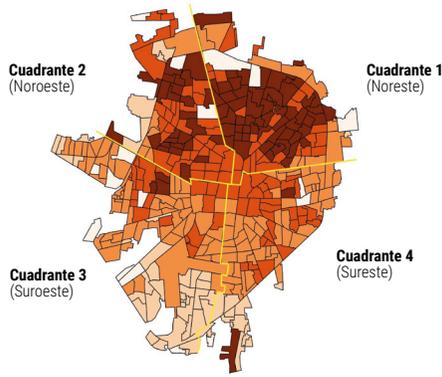
El Mapa 2 presenta los resultados de la concentración de capital informático por cuadrante, se observa una mayor presencia en el C1 aglutinando 54 de los 85 AGEB de muy alta concentración (63,5 %). La zona con una menor concentración de capital informático es el C3, con el 44,4 % y 66,7 % de las AGEB de muy baja y baja concentración, respectivamente.

CUADRO 5. Distribución de AGEB por intervalo de concentración en ciudad de Mérida. 2010

Niveles de concentración	Rangos		Número de AGEB	Porcentaje
	<i>Límite inferior</i>	<i>Límite superior</i>		
Muy bajo	0 0000	0 2051	18	4,4 %
Bajo	0 2051	0 5094	51	12,5 %
Medio	0 5094	0 6507	143	35,0 %
Alto	0 6507	0 7778	112	27,4 %
Muy alto	0 7778	0 9605	85	20,8 %
Total de AGEB			409	100 %

FUENTE: Elaboración propia con el software QGIS.

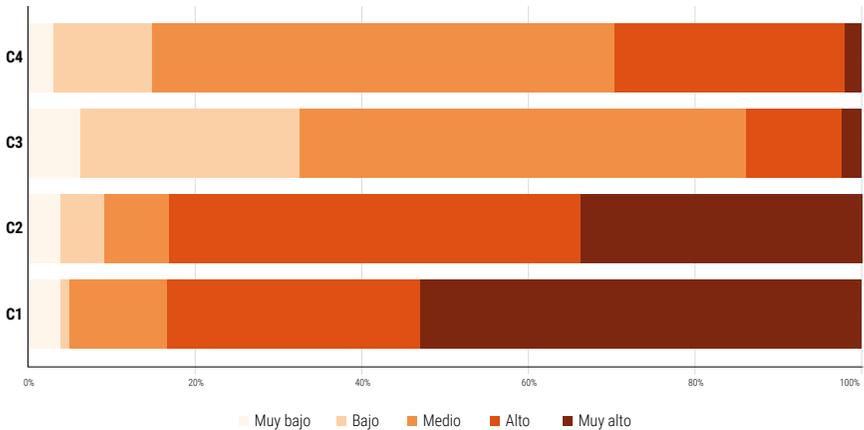
MAPA 2. Distribución del capital informático por cuadrante en la ciudad de Mérida. 2010



	Número de AGEB					Porcentaje de AGEB				
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
C1	4	1	12	31	54	22,2 %	2,0 %	8,4 %	27,7 %	63,5 %
C2	3	4	6	38	26	16,7 %	7,8 %	4,2 %	33,9 %	30,6 %
C3	8	34	69	15	3	44,4 %	66,7 %	48,3 %	13,4 %	3,5 %
C4	3	12	56	28	2	16,7 %	23,5 %	39,2 %	25,0 %	2,4 %
Total	18	51	143	112	85					

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

GRÁFICO 1. Conformación de los cuadrantes por nivel de concentración



FUENTE: Elaboración propia.

El Gráfico 1 expone la conformación de los cuadrantes por nivel de concentración. Se encuentra que en el C1 se concentra el 52,9 % y 30,4 % de las AGEB de los niveles de muy alta y alta concentración, respectivamente. La conformación del cuadrante C3, por el contrario, es 53,5 % y 26,4 % de las AGEB en los niveles de medio y bajo.

Continuando con la estimación de la brecha digital, en el Cuadro 6 se presentan los valores resultantes agrupados por rangos que evidencian la desigualdad. Se observa que las disparidades no son muy acentuadas, es decir, el 55,5 % de las AGEB muestran una desigualdad de grado medio, el 32,7 % tiene una desigualdad mínima (baja + muy baja) y solamente muestran una desigualdad significativa el 11,9 % (alta + muy alta) de todos las AGEB de la ciudad.

CUADRO 6. Distribución de AGEB por rangos de brecha digital en la ciudad de Mérida. 2010

Rangos	Límite inferior	Límite superior	Número de AGEB	Porcentaje
Muy alta	-1,0	-0,75	19	4,6 %
Alta	-0,749	-0,5	30	7,3 %
Media	-0,499	-0,25	226	55,3 %
Baja	-0,249	-0,15	68	16,6 %
Muy baja	Menor a -0,15		66	16,1 %
Total de AGEB			409	100 %

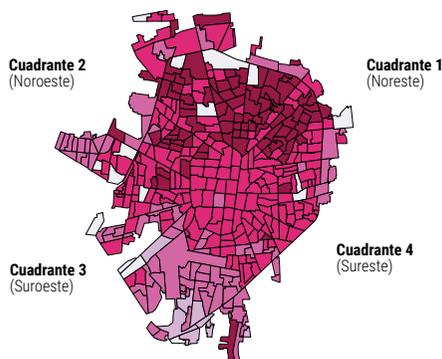
FUENTE: Elaboración propia con base en información del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

El Mapa 3 presenta la distribución de las AGEB, según su grado de desigualdad. Se halla que en el C1 se concentró el menor nivel de desigualdad en lo referente a la brecha digital, ya que dicho cuadrante alberga el 66,7 % y 39,7 % de las AGEB en muy baja y baja desigualdad, respectivamente. De manera contraria, el C3 concentró el mayor número de AGEB con niveles de desigualdad de muy alta y alta con 42,1 % y 63,3 %.

El Gráfico 2 permite observar de manera comparativa, las brechas digitales por grado de desigualdad. En el caso del C1, resulta el más favorecido dado que el tramo de muy baja, baja y media desigualdad es de 95,1 %. El cuadrante que muestra la mayor distancia de la “unidad ideal” es el C3, ahí se observa que el tramo de media, alta y muy alta desigualdad suma un 96,1 %.

Tras la primera etapa, se procedió a determinar si la distribución del ICI en la ciudad de Mérida se da de forma aleatoria u obedece a un

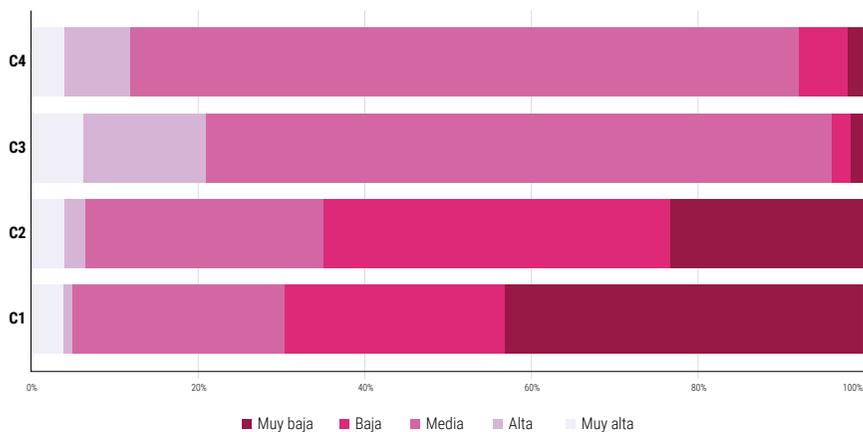
MAPA 3. Distribución del brecha digital por cuadrante en la ciudad de Mérida. 2010



	Grado de desigualdad					Porcentaje de AGEB				
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
C1	4	1	26	27	44	21,1 %	3,3 %	11,5 %	39,7 %	66,7 %
C2	3	2	22	32	18	15,8 %	6,7 %	9,7 %	47,1%	27,3 %
C3	8	19	97	3	2	42,1 %	63,3 %	42,9 %	4,4 %	3,0 %
C4	4	8	81	6	2	21,1 %	26,7 %	35,8 %	8,8 %	3,0 %
Total	19	30	226	68	66					

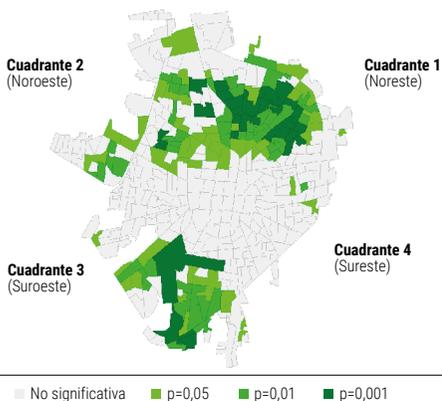
FUENTE: Elaboración propia con base en información del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

GRÁFICO 2. Conformación de los cuadrantes por grado de desigualdad



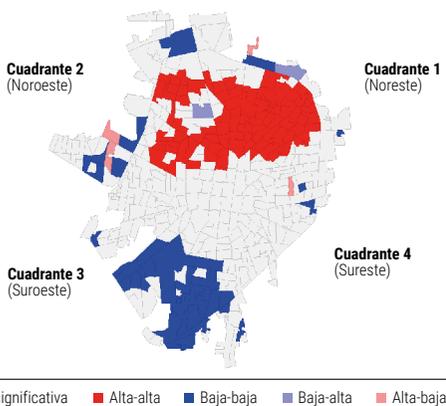
FUENTE: Elaboración propia.

MAPA 4. Niveles de significancia



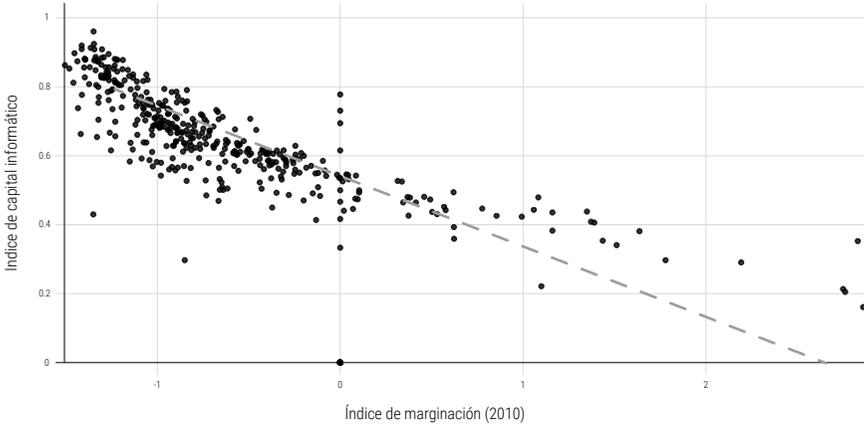
FUENTE: Elaboración propia.

MAPA 5. Mapa de clústeres



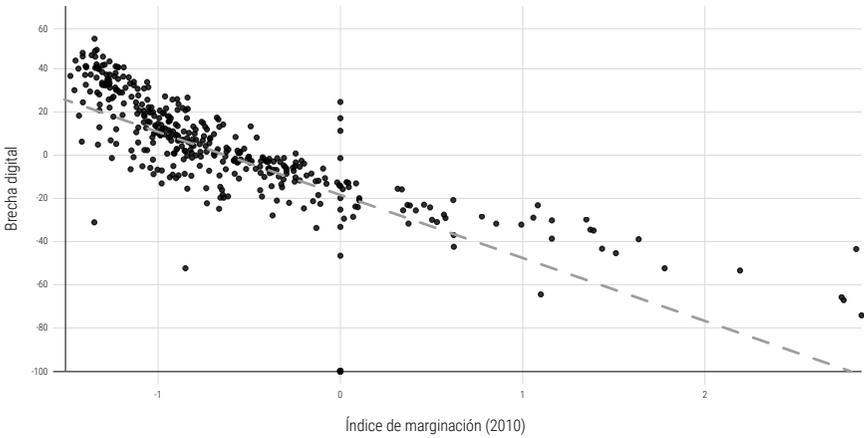
FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICO 3. Relación entre el Índice de Capital Informático y el Índice de Marginación



FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICO 4. Relación entre la Brecha Digital y el Índice de Marginación



FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 7. Distribución de unidades económicas por tipo de actividad económica

Clasificador SCIAN	Descripción	Unid. económicas
334110	Fabricación de computadoras y equipo periférico.	1
435411	Comercio al por mayor de mobiliario, equipo, y accesorios de cómputo.	44
466211	Comercio al por menor de mobiliario, equipo y accesorios de cómputo.	0
466212	Comercio al por menor de teléfonos y otros aparatos de comunicación.	352
541510	Servicios de diseño de sistemas de cómputo y servicios relacionados.	64
611421	Escuelas de computación del sector privado.	9
611422	Escuelas de computación del sector público.	0
Total		470

FUENTE: Elaboración propia con base en información del DENU (INEGI, 2018).

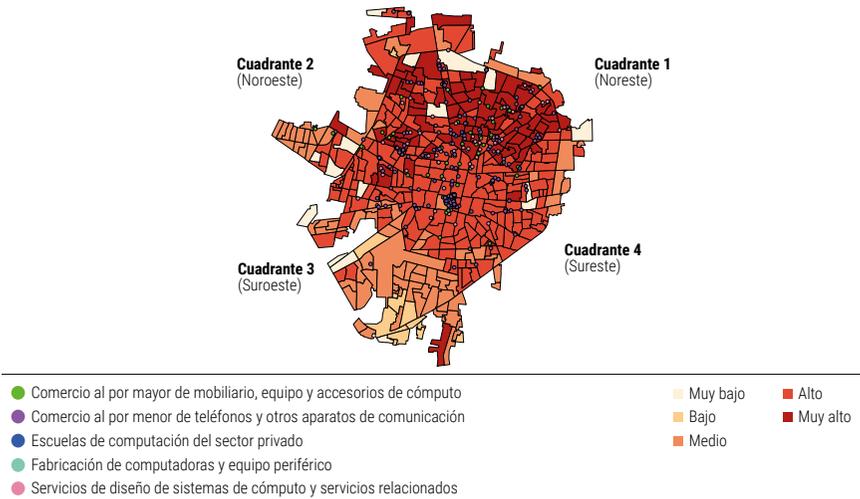
CUADRO 8. Distribución por cuadrante de las unidades económicas relacionadas con las TIC

Cuadrantes	Número de empresa	Porcentaje
C1	136	28,9 %
C2	103	21,9 %
C3	47	10,0 %
C4	184	39,1 %
Total	470	100 %

FUENTE: Elaboración propia con base en información del DENU (INEGI, 2018).

patrón de concentración. La expectativa conforme al comportamiento de los fenómenos espaciales y estadísticos es que tienda a concentrarse en función de la intensidad de la variable analizada, en este caso, el Índice del Capital Informático.

Utilizando la paquetería de software *Geoda* se confirmó que sí existe autocorrelación espacial, lo cual se evidencia con el resultado del Índice de Moran Local de 0,4323 (Anexo 1); esto significa, que existe una relación positiva entre el ICI y la matriz de continuidad de las unidades de observación, mientras se intensifica el índice tiende a haber mayores posibilidades de concentración.

MAPA 6. Convergencia de unidades económicas y el ICI

FUENTE: Elaboración propia.

En el Mapa 4, se muestra que no todas las unidades de observación obedecen a un patrón de concentración, es decir, se ubican de manera aleatoria en la ciudad. Estas unidades ubicadas aleatoriamente se reconocen por la ausencia de color.

Realizando una prueba de 499 permutaciones, se encontró que 141 de 409 AGEB fueron significativos (59 fueron significativos hasta $p=.05$, 50 hasta $p=.01$, y 32 hasta $p=.001$).

Por último, se presenta el mapa de clústeres (Mapa 5) que permite observar la concentración a partir de la autocorrelación espacial. Claramente se aprecian dos clústeres, uno al norte (C1 y C2) concentrando las AGEB con valores altos de ICI (*hot spots*) y otro ubicado al sur de la ciudad (C3 y C4) que concentra las unidades de observación con valores de bajo índice de capital informático (*coldspot*).

Conforme a la metodología, en una tercera etapa se contrastan los resultados del ICI y la brecha digital con otras variables que explican la concentración. El Índice de Marginación (IMG) elaborado por la CONAPO fue elegido como variable *proxy* al ingreso.

Los datos obtenidos muestran que al aumentar la marginación el Índice de Capital Informático disminuye. Asimismo, conforme la marginación se acentúa, la brecha de desigualdad se hace más evidente. En

términos estadísticos, para ambos casos el Pearson fue de $-0,723$, lo cual nos confirma la relación, asimismo, fueron significativos.

Con la finalidad de observar la convergencia del capital informático y la ubicación de la actividad económica relacionada con las TIC, se utilizó el Directorio Nacional de Unidades Económicas (DENUE) (Cuadro 7).

Se observa en la tabla anterior la preponderancia de las unidades económicas dedicadas a la comercialización al por menor de teléfonos y otros aparatos de comunicación las cuales representan el 75,8 % del total. En el Cuadro 8 se presenta la distribución por cuadrante.

En el Mapa 6 se observa que las unidades económicas se aglutinan precisamente en las zonas donde la concentración del ICI es mayor, como por ejemplo en el cuadrante C4 y C1 (39,1 % y 28,9 %, respectivamente). De igual forma, es visible que en aquellos lugares donde los valores del ICI son bajos, como en el C3, existe una escasa presencia de unidades económicas, las cuales representan el 10,0 %.

Reflexiones

Las TIC son parte del actual mundo globalizado y tienen efecto en la competitividad de los territorios. Permiten implementar emprendimientos innovadores, con mayores alcances y empresas más productivas; sin embargo, se requiere que las personas estén preparadas para su utilización en estos espacios laborales.

Organismos a nivel internacional, como la ONU y la UNESCO, han hecho esfuerzos para que el acceso a la información sea universal y permita el desarrollo, principalmente en regiones en vías de desarrollo. No obstante, la disponibilidad limitada y la mala calidad del servicio por intereses económicos de las grandes corporaciones, así como políticas públicas ineficientes, han provocado que el acceso a la información mediante las TIC sea desigual.

El capital informático, como cualquier otra forma de capital, es necesario para incrementar la producción y la productividad de los agentes económicos. El capital informático en el contexto de esta metodología se refiere a la disponibilidad de instrumentos para el acceso a la información que tienen las personas, como la radio, televisión y teléfono fijo, u otras actuales, como celular, computadora y acceso a internet.

Factores socioeconómicos estarían determinando la concentración del capital informático, variables como el ingreso, nivel de educación, acceso a servicios públicos medidos a través de los niveles de marginación,

explicarían, por lo menos parcialmente, dicha concentración, así como la brecha digital.

Se demostró en esta investigación, a través de la autocorrelación espacial, la existencia de patrones de concentración y dispersión en el territorio. De igual manera, con herramientas estadísticas, se pudo demostrar la correlación negativa entre el Índice de Capital Informático y la brecha digital, así como contrastar ambos con el Índice de Marginalización.

Como se mencionó anteriormente, disponer de los medios, conocimientos y habilidades en el manejo de información, permite tener ventajas competitivas, que se traducen en oportunidades para las personas y crecimiento para las empresas. Si la población no puede acceder de forma igualitaria a las TIC, se encontrarán en desventaja en un entorno de globalización.

La política pública y no el mercado debe ser la encargada de procurar la reducción de la brecha digital, dotando de oportunidades a la población para que puedan acceder a los dispositivos pertinentes, promoviendo, en forma coordinada con el sector educativo y la sociedad civil organizada, una cultura digital incluyente a través de la educación y capacitación, incentivos a las empresas para su localización en estos espacios, y estrategias conjuntas para la dotación de servicios tecnológicos.

Esto tendría abundantes repercusiones, por citar algunas, en la formación de la población joven para insertarse con mejores competencias digitales al mercado laboral, en la población ocupada para incrementar su productividad e incluso en la población no económicamente activa (PNEA) disponible, ya que el tener mayores competencias podría significar un incentivo para incorporarse a una actividad económica. Para la población madura, significa también la oportunidad de actualizarse y adquirir las competencias que requieren los espacios laborales actuales.

El emprendimiento también se estimula, ya que permite acceder a información referente a innovación, oportunidades de negocios, procesos de producción y de mercados, con costos relativamente bajos, que se traduce en estrategias, y a su vez en ventajas competitivas.

Es tal la cantidad de información y aplicaciones a los diversos ámbitos de la vida cotidiana, que cada segmento de la población podría beneficiarse de una u otra forma, ya sea en la salud, educación, economía, etc.

Como sociedad, debemos procurar un crecimiento constante que se traduzca en desarrollo equitativo e incluyente. Medir y visibilizar las

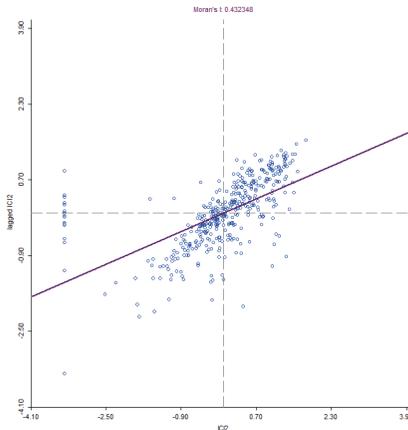
brechas que persisten y se generan en el territorio a través de instrumentos y métodos científicos proporciona información valiosa para la toma de decisiones, principalmente en temas de política pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura: La Sociedad Red*. México: Siglo XXI editores.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, México); Secretaría de Educación Pública (SEP); Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). (2015). *Derecho de acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación*. México: CNDH eINEHRM.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2010). *Índices de Marginación*. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones
- Cortés, J. J.; Dubois, A. (2005). Nuevas Tecnologías de la Comunicación para el Desarrollo Humano. Recuperado de http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/154/Cuaderno_de_trabajo_37.pdf?1488539565.
- Crovi, D. (2002). Sociedad de la Información y el Conocimiento. Entre el Optimismo y la Desesperanza. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. XLV (185),13-33.
- Flores, R. (2008). ¿Qué es la Brecha Digital?: una Introducción al Nuevo Rostro de la desigualdad. *Investigación Bibliotecológica*. 23 (48), 233-239.
- Goodchild, M. (1987). A Spatial Analytical Perspective on Geographical Information System. *International Journal Geographical Information System*, 1(4), 327-334.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, (ENOE); Instituto Nacional de Tabulados e Indicadores de Ocupación Estadística y Geografía Indicadores estratégicos de ocupación y empleo*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>
- _____. (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- _____. (2013). Sistema de Clasificación de Actividades Económicas de América del Norte (SCIAN). Recuperado de <http://www.inegi.org>.
- _____. (2018). *Directorio Estadístico de Unidades Económicas (DENUE)*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/directorio/>
- Lera, F., Hernández, N., Blanco, C. (2003). La brecha digital una red para el desarrollo de la sociedad del conocimiento. *Revista de Economía Mundial*. 8, 119-142.
- Miller, H. (2004). Tobler's first law and spatial analysis. *Annals of Association of American Geographers*, 94(2), 284-289.

- OCDE. (2015). *Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259256-es>
- Petrissans, R. (2009). La brecha digital: Situación Regional y Perspectivas. *Revista de Estudios Internacionales. Universidad de Chile*. 138, 55-70.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2001). Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. Ed. Mundi-Prensa 2001.
- Rivoir, A. L. (2009). Las políticas para la Sociedad de la Información y el Conocimiento en América Latina. Desde una mirada tecnologicista a un enfoque para el complejo. *Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología* (Vol. 27, pp. 31-54).
- Boletín Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el aula. Plan CEIBAL – Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) Uruguay.*
- UNESCO. (2015). Hacia las Sociedades del Conocimiento. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>.
- UNRISD. (2011). *Combatir la pobreza y la desigualdad. Cambio Estructural, política social y condiciones políticas*. Francia: Ed. UNRISD.
- Tapscott, D. (1994). *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill.
- Toudert, E. (2015). Brecha Digital y Perfiles de Uso de las TIC en México: un Estudio Exploratorio con Microdatos. *Revista Culturales*. 3(1), 167-200. Recuperado de [<http://culturales.uabc.mx/index.php/Culturales/article/view/328>].

ANEXO 1. Gráfica del índice de Moran local para el Índice de Capital Informático



FUENTE: Elaboración propia.

Sobre las autoras y autores

Elisa Botella Rodríguez

Española, economista y doctora en Economía de América Latina por la Universidad de Londres (Institute for the Americas), donde también obtuvo su Maestría en Globalización y Desarrollo en América Latina. Profesora del Departamento de Economía e Historia Económica y secretaria académica del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España.

ebotella@usal.es

Wilson Picado Umaña

Costarricense y doctor en Historia por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Es profesor de la Escuela de Historia y de la Maestría en Historia Aplicada de la Universidad Nacional. Es investigador del Programa Regional de Maestría en Desarrollo Rural de esa misma universidad.

wpicado@gmail.com

Maximiliano López López

Máster en Historia Aplicada y máster en Pedagogía con énfasis en Atención a la Diversidad. Es profesor e investigador de la Escuela de Historia de la Universidad Nacional. Entre sus campos de interés se encuentran temas como políticas ambientales, conservación, biodiversidad, así como enseñanza de la historia. Como investigador, participa de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Historia Ambiental (SOLCHA) y es cofundador de la Red Centroamericana de Investigación y Docencia en Estudios Sociales y Ciudadanía Crítica (RECIDEC).

maxmlopez6@gmail.com

Abelardo Morales Gamboa

Doctor por la Universidad de Utrecht en Holanda. Realizó estudios de Sociología y Comunicación Social en la Universidad de Costa Rica y de Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y en la Universidad Nacional. Actualmente es docente e investigador de la Escuela de Sociología de la Universidad Nacional. Trabajó como profesor investigador en FLACSO, donde también se desempeñó como coordinador académico. Ha desarrollado investigación sobre migraciones laborales, integración regional, dinámicas territoriales y espacio urbano.

abelardo.morales.gamboa@una.cr

Isabella Páez Zúñiga

Bachiller en Sociología por la Universidad Nacional de Costa Rica. Actualmente sigue estudios de licenciatura en esa misma universidad y de Antropología en la Universidad de Costa Rica. Además, se desempeña como asistente de investigación en la Escuela de Sociología de la Universidad Nacional y fue parte del equipo de investigación del proyecto Dispositivos Sociales de la Gobernanza frente a la fragilidad urbana.

isa.paez.zu@gmail.com

Clever G. Toalombo Jaén

Bachiller en Sociología por la Universidad Nacional de Costa Rica. Actualmente se desempeña como integrante y colaborador del proyecto Epistemologías del Sur: red de pensamiento crítico respecto a los Derechos Humanos, la dinámica educativa y el Territorio en la Escuela de Sociología de la Universidad Nacional. Además, es estudiante de la carrera de Enseñanza de la Filosofía en la Universidad de Costa Rica.

clever1993jaen@gmail.com

Guillermo Acuña González

Sociólogo y escritor costarricense con posgrado en Comunicación Social. Investigador en el Programa Migraciones, Cambio social e Identidades del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional, donde, además de las labores de docencia e in-

investigación, fue director entre 2012-2017. Fue profesor investigador de FLACSO, sede académica de Costa Rica, del 2005 al 2011. En la actualidad, es candidato a doctor en la Universidad Nacional. Se ha especializado en la investigación, evaluación y sistematización de programas y proyectos sociales en temas migratorios en el ámbito regional.

guillermo.acuna.gonzalez@una.ac.cr

Raúl Gerardo Fonseca Hernández

Costarricense y economista. Posee un bachillerato y una licenciatura en Economía, una maestría en Economía del Desarrollo con énfasis en Competitividad Empresarial y una licenciatura en Mediación Pedagógica. Actualmente es doctorando por la Universidad del País Vasco, España. Es máster en Economía del Desarrollo y licenciado en Economía. Es académico e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y la sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica.

raul.fonseca.hernandez@una.cr

Roy Mora Vega

Costarricense e internacionalista. Es licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional y máster en Gerencia del Comercio Internacional por la Universidad Nacional. Ha laborado para la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA) y el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Actualmente es académico de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica.

roy.mora.vega@una.ac.cr

Kendall Ariana López Peña

Costarricense, internacionalista. Obtuvo una Maestría en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración de Cooperación Internacional de la Universidad Nacional, Costa Rica. Laboró como editora en jefe de la Revista Relaciones Internacionales, así como académica e investigadora de la Universidad Nacional, Costa Rica. Actualmente es

doctoranda del programa de doctorado de Estudios de Desarrollo Global en la Universidad Autónoma de Baja California, México.

kendall.lopez@ubc.edu.mx

Rafael Arias Ramírez

Costarricense, economista y doctor de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Fue profesor catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (ESEUNA) y del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE-UCR). Fue coordinador de investigación de la Escuela de Economía de la UNA y coordinador de los proyectos de Investigación en Economía Regional del IICE-UCR. Fue miembro del Consejo Científico del IICE-UCR y del Consejo Académico de la ESEUNA. Miembro activo de múltiples redes académicas.

rafael.arias.ramirez@una.cr

Luis Vargas Montoya

Costarricense, economista y administrador de empresas. Licenciado y candidato a doctor en la Universidad de Zaragoza, España. Laboró como coordinador del Departamento de Análisis Económico del MICITT y actualmente es investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR y del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la UNA.

luis.vargasmontoya@ucr.ac.cr

Leonardo Sánchez Hernández

Costarricense, economista, evaluador de programas y proyectos de desarrollo y especialista en economía urbana y geoestadística. Fue profesor e investigador de la Universidad de Costa Rica. Laboró en el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es director en la Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública y presidente de Junta Directiva del Fondo Nacional de Becas (FONABE) y de la Comisión Nacional de Prestamos para Educación (CONAPE).

leonardosanchezh@yahoo.es

Shirley Isabel Benavides Vindas

Costarricense, economista y administradora. Doctora en Ciencia Económica de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, máster en Economía del Desarrollo de la Universidad Nacional de Costa Rica y egresada de posgrado en Proyectos de Desarrollo de la UNED de España. Es directora de la Escuela de Economía de la UNA, gerente general del Instituto Nacional de Aprendizaje y consultora.

shirley.benavides.vindas@una.cr

María Leonela Artavia Jiménez

Costarricense, economista y latinoamericanista. Obtuvo una maestría en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo, del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Costa Rica. Es profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Costa Rica.

leonela.artavia.jimenez@una.ac.cr

Miguel Ángel Viana Dzul

Mexicano, economista y estadístico. Obtuvo la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas por la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, México. Laboró como consultor en la firma Investigación, Docencia y Consultoría Económica (INDYCE). Actualmente es profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY).

miguel.viana@correo.uady.mx

Lizbeth Noemí Fernández Chalé

Mexicana e ingeniera industrial. Obtuvo la maestría en Planificación Industrial, por el Centro de Graduados del Instituto Tecnológico de Mérida, Actualmente, se desempeña como profesora-investigadora de la Facultad de Economía en la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), dentro de la Licenciatura en Economía. Las temáticas que trabaja son mipymes, emprendimiento, competitividad e innovación.

lizbeth.fernandez@correo.uady.mx

Ruby de los Ángeles Pasos Cervera

Mexicana. Obtuvo el Doctorado en Economía por la Universidad de Sevilla, España. Académica en la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY) desde 1999 y consultora en el ámbito microempresarial. Actualmente es coordinadora del Centro de Desarrollo de Emprendimiento y Competitividad de la Facultad de Economía de la UADY.

pcervera@correo.uady.mx

Gerald Solano Aguilar

Costarricense, internacionalista y especialista en Comercio Internacional. Obtuvo un máster en Gerencia del Comercio Internacional en el CINPE y una Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Internacional en la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, así como una especialidad en Investigación Interdisciplinaria en la Universidad Autónoma de México. Actualmente es académico-investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y de la carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Universidad de Costa Rica.

gerald.solano.aguilar@una.ac.cr

Cruce de caminos

Lecturas disciplinarias del territorio

R. Fonseca · W. Picado · A. Morales · M. López (Eds.)

Este libro constituye un esfuerzo multidisciplinario para poner en diálogo visiones y enfoques diversos sobre el territorio, un tema transversal en las ciencias sociales. El análisis de lo territorial es tan amplio que admite su abordaje desde puntos de vista paralelos, complementarios o, incluso, opuestos, no solamente en cuanto a las premisas teóricas, si no también a los métodos utilizados. Los capítulos aquí recogidos ofrecen categorías de análisis distintas, algunas entrecruzadas y otras contrastantes entre sí; además, presentan base empírica, es decir, datos construidos bajo metodologías distintas y distantes. De este modo, la aparente simplicidad de la constitución biofísica del territorio contrasta con las múltiples y complejas perspectivas de análisis provenientes de las ciencias sociales y de los diferentes actores sociales en estudio. Todo lo cual también es "territorio", vale decir.

