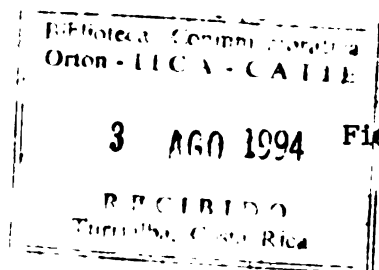


ATLANTIC ZONE PROGRAMME



PLANIFICACION REGIONAL Y LA ZONA ATLANTICA DE COSTA RICA

Limitaciones y posibilidades

G. Kruseman

Agosto, 1990

**CENTRO AGRONOMICO TROPICAL DE
INVESTIGACION Y ENSEÑANZA - CATIE**

**AGRICULTURAL UNIVERSITY
WAGENINGEN - AUW**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
GANADERIA DE COSTA RICA - MAG**

INDICE

página

PRESENTACION

PARTE I: EL MARCO DEL ESTUDIO

1	INTRODUCCION GLOBAL	1
1.1	Costa Rica regional	1
1.1.1	Zonas ecológicas	1
1.1.2	Zonas agro-ecológicas	2
1.1.3	Zonas económicas, sociales y políticas	2
1.2	La Zona Atlántica	3
1.3	La planificación regional	3
1.4	Los objetivos del estudio	4
1.5	Metodología	4
2	LA TEORIA DE LA PLANIFICACION REGIONAL	6
2.1	Introducción	6
2.1.1	La planificación en América Latina	8
2.2	El enfoque regional	10
2.2.1	Desarrollo desigual	10
2.2.2	Aspectos internacionales	11
2.2.3	El Estado y el espacio	14
2.3	El enfoque de la planificación	15
2.3.1	Planificación científica	15
2.3.2	La estrategia procesal	17
2.3.3	La participación popular	19
2.3.4	La necesidad de instituciones de base	20
2.4	La planificación: regional ó sectorial	21
2.5	El enfoque histórico	21

PARTE II: LA PLANIFICACION REGIONAL EN COSTA RICA

3	INTRODUCCION	23
---	--------------	----

4	LA HISTORIA DEL PAPEL ESTATAL	24
4.1	Introducción	24
4.2	La época colonial	24
4.3	Formación del Estado nacional: 1821-1870	26
4.4	El Estado liberal: 1870-1940	30
4.5	El cambio político: 1940-1948	33
4.6	Formación de la Segunda República: 1949-1970	34
4.7	La confrontación con los problemas del modelo costarricense: 1970-hoy	37
4.8	El aparato intervencionista	39
4.9	Conclusiones	43
5	LA HISTORIA DE LA PLANIFICACION	45
5.1	Introducción	45
5.2	Sub-periodización	45
5.2.1	1948 - 1961	45
5.2.2	1961 - 1966	46
5.2.3	1966 - 1974	47
5.2.4	1974 - 1978	47
5.2.5	1978 - 1982	48
5.2.6	1982 - hoy	49
5.3	La planificación a nivel local	49
5.4	La planificación a nivel nacional	54
5.5	La planificación a nivel regional	57
5.5.1	La creación de un sistema	57
5.5.2	La descentralización	61
5.5.3	La planificación	63
5.6	Discusión breve	64
6	LAS REGIONALIZACIONES DE COSTA RICA	67
6.1	Introducción	67
6.2	Regionalizaciones ad hoc	68
6.3	Regionalizaciones de OFIPLAN/MIDEPLAN	69

6.3.1	La regionalización de 1975	69
6.3.2	La regionalización de 1978	70
6.3.3	La regionalización de 1985	72
6.4	Otras regionalizaciones	73

PARTE III: LA ZONA ATLANTICA

7	INTRODUCCION	74
8	LA ZONA CON PERSPECTIVA HISTORICA	76
8.1	Introducción	76
8.2	El sector agropecuario	76
8.2.1	El diagnóstico global	76
8.2.2	Periodización	80
8.2.3	La actividad bananera	81
8.2.4	La actividad cacaotera	83
8.3	El crecimiento histórico de la red de transportes	85
8.4	Los aspectos demográficos	90
9	EL MARCO INSTITUCIONAL	95
9.1	Introducción	95
9.2	Instituciones del sector público	95
9.3	Instituciones no gubernamentales	101
9.4	Discusión	103
10	LOS PLANES DE DESARROLLO	106
10.1	Introducción	106
10.2	Plan Integral de Desarrollo de la Región Atlántica (PIDRA)	107
10.3	PIDRA (II)	108
10.4	El plan maestro de MIDEPLAN	108
10.5	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica (BIRF/CR-1410)	109

10.6	El Plan Rehovot	110
10.7	El plan de ANAI	117
10.8	Discusión	118
11	CASOS	121
11.1	Introducción	121
11.2	Caso 1: El desarrollo rural integral de Talamanca	121
11.2.1	Introducción	121
11.2.2	Objetivos de ANAI	122
11.2.3	El esquema metodológico	123
11.2.4	La organización	127
11.2.5	Limitaciones y posibilidades	131
11.3	Caso 2: La zonificación agropecuaria	133
11.3.1	Introducción	133
11.3.2	Objetivos	134
11.3.3	Antecedentes	135
11.3.4	El esquema metodológico	135
11.3.5	Los componentes	141
11.3.6	La organización	142
11.3.7	Las limitaciones	145

PARTE IV: DISCUSION GENERAL

12	INTRODUCCION	148
13	LIMITACIONES	150
13.1	Las relaciones en cuanto al Estado	150
13.1.1	El Estado y la oligarquía	150
13.1.2	El centralismo	150
13.2	El proceso histórico de la planificación	151
13.3	La Zona Atlántica	152
13.3.1	El sector capitalista con y contra la población	152
13.3.2	Otras divisiones intraregionales	152
13.4	Observaciones conclusivas	153
14	POSIBILIDADES	154
14.1	El marco del desarrollo	154
14.2	Una idea	154
14.2.1	La solución	154

14.2.2	La justificación teórica	155
14.3	Al fin del informe	157
15	DOCUMENTOS CONSULTADOS	158
15.1	Publicaciones	158
15.2	Mapas	165
15.3	Otros	166
	RESUMEN	167

ANEXOS

- 1 ABREVIACIONES
- 2 LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSION DE LA REGION HUETAR ATLANTICA
- 3 INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (1984)
- 4 NORMAS DE TRABAJO SOBRE LA COMISION TECNICA REGINAL

PREFACIO

El presente estudio fue realizado dentro del marco de un programa de investigación multidisciplinaria, que se inició en la Zona Atlántica de Costa Rica en 1986, orientada a buscar un uso sostenible de la tierra, tanto desde el punto de vista físico-biológico como socio-económico.

Las primeras acciones del programa comprendieron un estudio exploratorio y otro de base en áreas delimitadas. Se estudiaron entre otros la fisiografía de la Zona, los suelos, los más importantes sistemas de producción y diferentes aspectos socioeconómicos e institucionales.

En cuanto a los aspectos institucionales se consideró útil tener un panorama más amplio, tanto a nivel nacional como regional, de la planificación regional en la Zona Atlántica con énfasis en aspectos agropecuarios.

El informe comienza con un marco teórico para estudiar y entender la planificación regional en Costa Rica. Luego se describe la historia del papel estatal y de la planificación en Costa Rica, seguida por una descripción de la planificación de la Zona Atlántica la cual se ilustra por dos estudios de caso. El informe está concluido por una discusión sobre las limitaciones y posibilidades de la planificación para el desarrollo del sector agropecuario en la Zona Atlántica.

El estudio de campo en lo cual está basado este informe se efectuó en el periodo agosto - diciembre de 1987 y fue supervisado por Fred R. van Sluys, técnico del Programa Zona Atlántica.

Este informe constituye un requisito parcial para optar el grado de Master en Economía Agrícola, con especialización en Economía de Desarrollo Agrario, de la Universidad Agrícola de Wageningen, Holanda. Su preparación fue supervisada por Rod A. Schipper del Departamento de Economía de Desarrollo.

Por tratarse de un informe preliminar, para citar la información contenida en el mismo, se requiere la autorización del Programa Zona Atlántica.

Hans Bronkhorst
Coordinador

PARTE I: EL MARCO DEL ESTUDIO

1 INTRODUCCION GENERAL

La intención de esta introducción es presentar el estudio. Antes todo, necesito explicar el ambiente donde se realizó el estudio. Por eso trato el fenómeno regional de Costa Rica, y después el de la Zona Atlántica.

Con esta demarcación puedo presentar los objetivos del estudio y la metodología usada.

1.1 Costa Rica regional

Costa Rica es un país centroamericano que tiene una geografía muy especial. El hecho que Costa Rica está situado tanto entre dos océanos, el Pacífico y el Atlántico, como entre dos continentes, América del Sur y América del Norte y que además existen montañas volcánicas significan la presencia de varios tipos de zonas ecológicas en este pequeño país.

Las diferentes zonas en el país dan impulso a diferentes desarrollos en cualquier manera de definición. En este párrafo voy a explicar brevemente estas diferencias. Las diferencias se resumen en ciertas categorías, a saber;

- a. zonas ecológicas
- b. zonas agroecológicas
- c. zonas económicas, sociales y políticas

1.1.1 Zonas ecológicas

Las zonas ecológicas se caracterizan por fenómenos naturales como la fisiografía (los aspectos de los suelos y de la altura y aspectos geológicos), el clima y la vegetación. La fuente que he usado es BOERBOOM et al. (1986).

La fisografía de Costa Rica demuestra algunos fenómenos. En primer lugar hay la presencia de algunas cordilleras con dirección global de noroeste hacia sureste. Esto significa la presencia de llanuras y áreas montañosas. En segundo lugar se encuentra el aspecto de los suelos. Se pueden distinguir tres grandes unidades: la Cordillera de Talamanca; la Cordillera Central y la de Guanacaste; y las llanuras donde se encuentran los residuos.

Hay varias clases de clima. En el noroeste se encuentra un verano muy seco, mientras que en el sur y en la Costa Atlántica no hay un período sin lluvia. En general Costa Rica es un país tropical, aunque se encuentran zonas moderadas debido en gran parte a la existencia de alturas diferentes.

La vegetación depende de los siguientes fenómenos: (a) la altura y la consecuente diferencia en los promedios y extremos en temperaturas, humedad, lluvia y suelos; (b) la lluvia total anual la cual esta relacionada a la dirección noroeste hacia sureste; (c) el relieve local y la hidrología, especialmente el patrono de drenaje.

En resumen se puede decir que hay una zona tropical seca en el noroeste, una zona tropical húmeda en la costa atlántica y el pacífico sur, una zona montañosa en las diferentes cordilleras y entre estas zonas mencionadas algunas intermediarias.

1.1.2 Zonas agroecológicas

Se pueden distinguir ciertas zonas agroecológicas especializadas. Esta quiere decir que cuando una zona esté favorecida para un cierto cultivo, este cultivo se encuentra en gran cantidad en esta zona. El cultivo de productos es limitado, tanto por factores físicos como por factores económicos.

La Meseta Central tiene el clima más agradable de Costa Rica; además, acá se encuentra el cultivo del café, uno de los productos más importantes del país. El café necesita una área alta.

En Guanacaste, la región Huetar Norte y partes de Limón encontramos la actividad pecuaria. Si bien que esta actividad no está limitada por solamente una zona ecológica, se pueden concluir que la mayoría de las actividades pecuarias se ubican en el norte del país.

En este momento el cultivo de banano se concentra en la Zona Atlántica, aunque en el pasado también hubo empresas bananeras en la Región Pacífico Sur. El banano es un cultivo típico del trópico húmedo, así como el cultivo de cacao.

En las zonas intermediarias encontramos cultivos como caña de azúcar. Aunque hay una especialización profunda en el sector agropecuario de Costa Rica, hay también productos que se encuentran en todo el país, a saber los granos básicos incluyendo frijoles.

1.1.3 Zonas económicas, sociales y políticas

Relacionada a las actividades agroexportadoras, las regiones diferentes de Costa Rica se desarrollaron en velocidades y maneras diferentes. Se pueden distinguir un centro, a saber la Meseta Central donde vive un 60% de la población; y alrededor de este centro, el cual se ubica en el centro del país, varias áreas periféricas.

El poder político está concentrado en el centro, así como el poder económico. La existencia de brechas sociales es realizada

por los políticos, pero las desigualdades quedan. En el centro vemos los ricos o adinerados. En el norte se encuentra una concentración de tierras relacionadas a la deforestación y al auge de la actividad pecuaria. En la Zona Atlántica existe el banano con su propia problemática.

En el pasado la posibilidad de destacar zonas diferentes ha dado impulso a la administración para la creación de regiones administrativas. Sin embargo, esto no ha resultado en un verdadero enfoque regional en las políticas estatales, tampoco ha resultado en una disminución de las brechas sociales relacionadas con los problemas de la existencia de regiones con potenciales diferentes. El problema regional es problemático.

1.2 La Zona Atlántica

La Zona Atlántica es una región dentro de la cual se presentan algunos de los problemas regionales. Además, la dinámica de los procesos de la región está marcada.

Gran parte de la Zona Atlántica está compuesta por llanuras, aunque en el sur la Cordillera de Talamanca presenta un paisaje diferente. La actividad principal de esta región es el cultivo de banano. Además hay el cultivo de coco y cacao. La actividad bananera es interesante porque en este campo hay empresas transnacionales con suficiente capital y poder para lograr lo que ellas quieren.

La población es mixta, hay blancos, negros e indígenas. Hay migrantes, hay diferencia en riqueza, en poder político, económico y social. Lo que pasa es que la Zona está relacionada con los procesos históricos, procesos de incorporación en la economía mundial por medio de la actividad bananera y los procesos demográficos. Concluyendo se puede decir, en la Zona Atlántica (o Región Huetar Atlántica, que incluye la Provincia de Limón y el distrito de Horquetas de la provincia de Heredia) se encuentran todos los aspectos que son interesantes para este estudio.

1.3 La planificación regional

Cuando se puedan destacar regiones diferentes y cuando el gobierno trate de influir los procesos en la sociedad, es lógico hacer una planificación regional. Sin embargo, el diagnóstico preliminar ha mostrado la ausencia de una verdadera planificación regional.

En cuanto a la orientación global sobre el problema de la planificación regional en Costa Rica se pueden concluir que este tema está relacionado muy fuertemente con los procesos históricos del Estado.

1.4 Los objetivos del estudio

El objetivo principal de este estudio es lo siguiente:

Mostrar cuales son las limitaciones y posibilidades de la planificación regional en la Zona Atlántica de Costa Rica.

Para que el estudio no se ubique en un vacío se pueden destacar algunos objetivos secundarios. Estos son relacionados a los intereses de los actores quienes han contribuido al estudio.

Los objetivos secundarios están resumidos en los puntos siguientes:

- 1. Dar un marco regional para el Programa CATIE/UAW/MAG llamado el Programa Zona Atlántica, de modo que se pueden usar el estudio para relacionar las otras investigaciones con un nivel más bajo.**
- 2. Mostrar posibilidades para instituciones activas en la Zona Atlántica para apoyar los esfuerzos de desarrollo.**
- 3. Poner sobre el tapete un análisis que podría ser usado como parte de una discusión sobre la planificación regional en la Zona Atlántica.**

1.5 Metodología

Para lograr los objetivos hay que destacar un metodología adaptada a la situación costarricense en cuanto al desarrollo planificado. Básicamente hay dos entradas para el estudio. De un lado la planificación y de otro lado la región. Esta clasificación es un poco arbitraria pero sirve como base. Otra base ha sido la realización que lo que pasa ahora tiene sus raíces en el pasado, y por eso hay que hacer un estudio con enfoque histórico.

Volvemos sobre la clasificación básica. El problema de la región se puede analizar a través de un estudio sobre la región. La diferencia con la mayoría de estudios se encuentra en el estudio específico sobre la planificación: sus raíces en el Estado costarricense, y como proceso histórico propio.

En la Parte II de este informe se encuentra el análisis de la planificación regional, dividido en un capítulo sobre el Estado intervencionista y en un capítulo sobre la planificación. La conclusión del primero capítulo está relacionada con la tesis de que el ambiente político administrativo y sus antecedentes han creado limitaciones en el pasado a lo que era posible. Este mismo ambiente podría mostrar las posibilidades para el futuro. El segundo no tiene duda.

En la Parte III encontramos el análisis de la Zona Atlántica dividido en varios capítulos. Hay uno sobre la dinámica

histórica en la región con enfoque a algunos aspectos problemáticos. Hay uno sobre el marco institucional, lo cual es un poco la continuación de la Parte II, pero específicamente dirigida hacia los aspectos regionales. Hay uno sobre los planes de desarrollo hechos. Los planes muestran la influencia de los factores mencionados en los capítulos anteriores y el conjunto muestra dónde las limitaciones y posibilidades en la práctica de la planificación regional, son las más profundas. Antes de emesar una discusión de los aspectos tratados en el informe se presentan dos casos. Ambos casos son esfuerzos que se hacen en este momento y dentro de los cuales se encuentran tendencias dinámicas para superar unos problemas frente al desarrollo planificado.

En la Parte IV sigue la discusión sobre la materia problemática y se resumen las posibilidades y limitaciones de la planificación regional en la Zona Atlántica de Costa Rica.

Al principio la Parte I termina con un capítulo sobre los aspectos teóricos de la planificación regional. Después formo un base para la clarificación de los problemas encontrados.

2.1 Introducción

La planificación es una actividad de toda la gente y de muchas organizaciones. Hay varios métodos y técnicas para hacerlo bajo circunstancias diferentes. Debido a estas formas diferentes de la planificación, en la literatura el uso del término es quizá un poco ambiguo.

En primer lugar necesita destacar la planificación y el desarrollo planificado. El último es el tipo de desarrollo el cual se tratan de influir en la planificación. El propio proceso de planificación contiene las siguientes etapas (DUSSELDORP, 1980).

- La formulación de objetivos.
- El inventario y diagnóstico.
- La creación del plan.
- La aprobación del plan.
- La ejecución del plan.
- La evaluación.

El proceso sigue en estas etapas en esta secuencia, pero hay cierta coincidencia de estas etapas. Ver Figura 1.

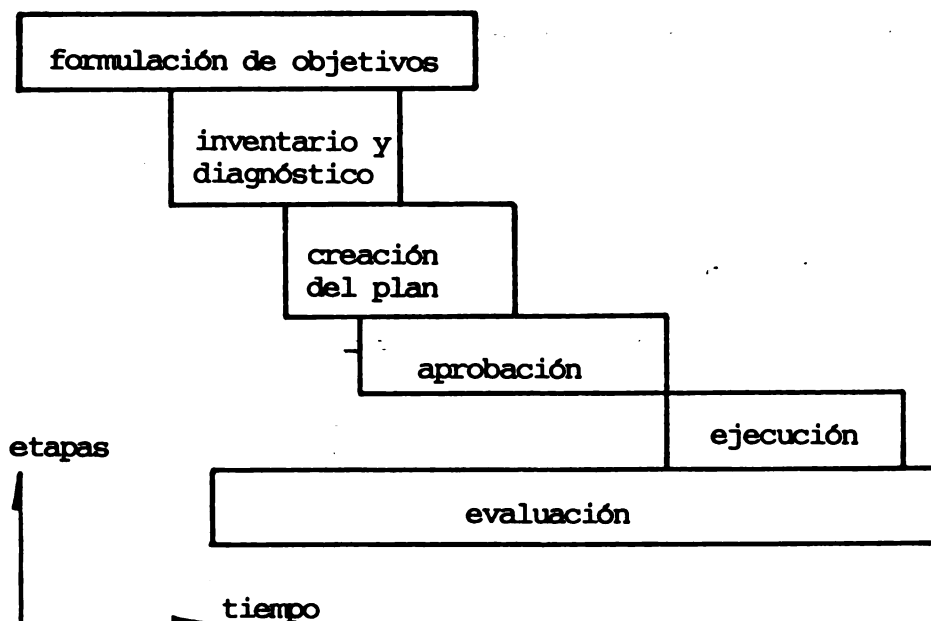


Fig. 1. El proceso de la planificación (fuente: DUSSELDORP, 1980)

La planificación para antes de la etapa de aprobación y ejecución. No obstante, las dos etapas son importantes para los planificadores porque la realidad política y la práctica dan limitaciones a los objetivos, al inventario y diagnóstico y, últimamente a los planes propios.

En este estudio el enfoque está dirigido hacia la planificación regional. Lo cual quiere decir la siguiente según DUSSELDORP (1980, p.8):

"El objeto de planificación es una región incluyendo su población, la cual forma parte de un país y está bajo la autoridad de su gobierno;
el objeto de planificación es una organización estatal o un grupo de expertos encargados por el gobierno de la preparación del plan".

Con esta definición la planificación puede ser una actividad eficaz y racional solo cuando ciertas condiciones estan realizadas. Estas son (DUSSELDORP, 1980):

1. El gobierno debe ser capaz de formular los objetivos que la sociedad o una parte de ella quiere ver realizada.
2. El gobierno a través de sus entes planificadores debe conocer los procesos y sus interrelaciones, necesariamente activados para lograr una situación compatible con los objetivos.
3. El gobierno debe ser capaz de, y disponer de recursos para activar el proceso.
4. Tiene que existir la voluntad política necesaria para el alcance.

Es claro que no es posible lograr todas las condiciones. Los planificadores deben tener cuidado y, basado en la ausencia o presencia de las condiciones, deben indicar las posibilidades de los planes hechos por ellos.

El concepto de regiones está basado en la idea que el país se puede dividir en unidades geográficas, las cuales pueden disminuir los problemas que confrontan la planificación y el proceso de desarrollo planificado. También el concepto regional está basado en el hecho que hay diferencias de poder, de velocidad de desarrollo o en general de desigualdades interregionales.

Se pueden dividir los criterios usados para distinguir regiones en dos categorías:

1. El criterio de homogenidad. Cuando se utilicen este criterio se pueden destacar regiones de cierta homogenidad, es decir que cada región tiene una uniformidad en unos factores; por ejemplo, factores físicos, factores económicos, factores sociales.
2. El criterio de funcionalidad. Cuando se utilicen este criterio, cada región tiene una cierta unidad de

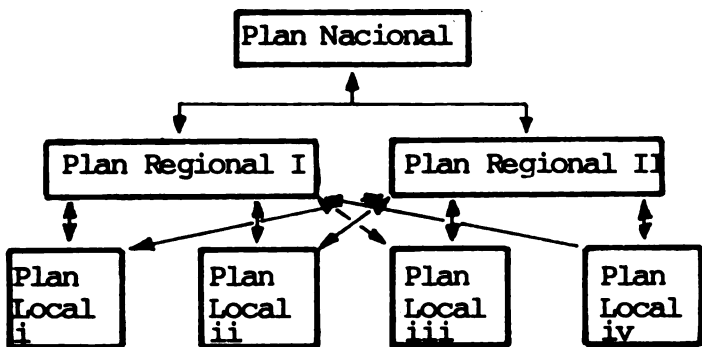


Fig. 2. Niveles de planificación.

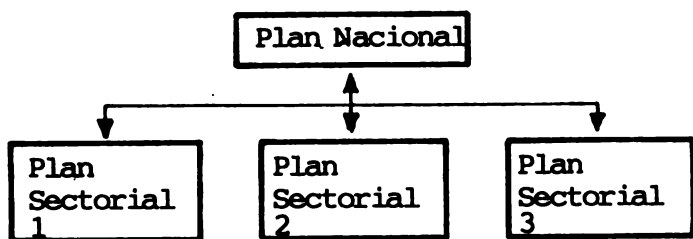


Fig. 3. Planificación sectorial.

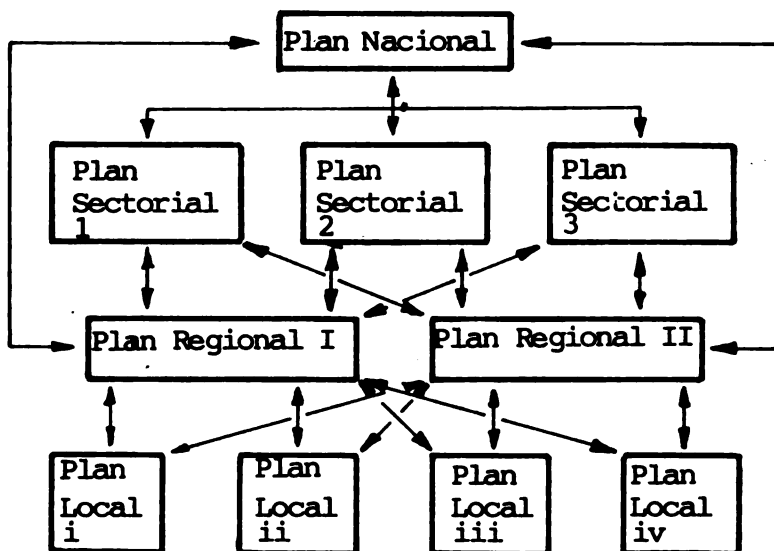


Fig. 4. Interrelaciones de la planificación.

"la existencia de un sistema de planificación resulta imprescindible, para organizar y dar sistematicidad a la actividad pública. Esto puede lograrse formulando metas precisas y diseñando programas de actividades para los diversos organismos del Estado. Los distintos mecanismos que utilizan en la planificación coordinan las diversas decisiones que corresponden al Estado, definiendo las tareas que realizará e indicando los organismos responsables, las fuentes de financiamiento y demás detalles necesarios para la ejecución." (GONZALES, 1977 I, p. 86).

En segundo lugar la planificación permite elegir y definir mejor los objetivos del desarrollo. La planificación ayudará a los políticos responsables a "concebir" el país que se desea y se puede construir en el futuro. La planificación es importante porque el avance del desarrollo no podrá apoyarse sobre inversiones aisladas, sino que requiere algo que remueve los obstáculos principales. Además, la ejecución debe ser distribuido entre los actores principales del sector público y privado.

En tercer lugar la planificación facilita el adecuado diseño y la ejecución de reformas estructurales. En América Latina la reforma la más importante es la reforma agraria.

2.2 El enfoque regional

2.2.1 Desarrollo desigual

En el período después de la segunda guerra mundial algunos conceptos de la teoría económica de crecimiento fueron aplicados en los casos de los países subdesarrollados. Según WEAVER (1981) eran: (1) el papel importante de innovación y de empresa privada en el desarrollo; (2) la idea que el gobierno pudo y debió intervenir en la economía del mercado para lograr un empleo lleno; (3) el concepto del uso de Cuentas Nacionales como herramienta para medir el desarrollo.

En este período no hubo un concepto espacial, salvo el reconocimiento que hay países ricos y pobres. La manera para los pobres de transformarse en ricos era usando cuatro llaves de éxito: (1) el comercio libre; (2) el proceso de industrialización urbana; (3) para más eficiencia, el capital debe encontrarse en pocas manos; (4) la planificación nacional para la alocaión de recursos escasos y el crecimiento de la infraestructura y servicios.

Los centros urbanos fueron los centros de atención y de un desarrollo desigual. A finales de los años '50 algunos autores publicaron libros sobre las implicaciones de este enfoque económico.

Basado en la idea que la pobreza es causada por falta de capital, la cual es causada por falta de ahorro, debido a la falta de ingresos que es igual a la pobreza sobremencionada, pensaron que

el desarrollo se logró cuando se hizo un enfoque en solo un sector que puede crecer rápidamente. HIRSCHMANN (1958) habló de una "polarización" con "trickle down" (dispersión abajo gota a gota) hacia la hinterland. MYRDAL (1957) usó en su teoría de causación circular cumulativo, los términos "backwash" y "spread effects" los cuales significan casi lo mismo. PERROUX (1955) lanzó la idea de "polos de crecimiento", una dominación de un centro de una actividad propulsiva y un complejo de otras actividades aglomeradas alrededor de ella.

No obstante el debate sobre los diferentes puntos de vista en la teoría del crecimiento no-balanceado (el término para este tipo de desarrollo), no criticaron la idea detras de ella de concentrar el esfuerzo en el sector moderno. Al comienzo se utilizó un empuje de crecimiento: creciente ingreso y altos lucros de capital reflejaría crecientes ingresos por escala y el desarrollo de aglomeración espacial, manifestado en creciente productividad tanto de mano de obra como de capital, se fortalecería la desigualdad. Sin embargo, las regiones subdesarrolladas podrían satisfacer sus necesidades a través de los frutos sazonados del polo.

En América Latina el CEPAL jugó un rol de cierta importancia en la dispersión de ideas sobre el desarrollo desigual. Basándose en parte en la causación circular cumulativa, se inició un modelo explicativo bastante exitoso en el terreno político para superar las condiciones del subdesarrollo, llamado la teoría centro-periferia cepalina. Al principio la teoría de centro-periferia cepalina estaba basada en los factores económicos, pero durante la década de 1960, el aspecto social empezó jugando un papel de creciente importancia.

Se destacaron dos sectores: (1) el sector urbano o moderno y, (2) el sector rural o tradicional. Este enfoque fue diferente porque estaba sustentado en la dimensión social. Con ese enfoque se analizó la agudización de las brechas socio-económicas y regionales intranacionales, el mayor empobrecimiento relativo y absoluto y otras contradicciones sociales básicas que afectan los países latinoamericanos (MORALES, 1975). FRIEDMANN (1966) usando el término centro-periferia destacó algunos efectos de la desigualdad: (1) el efecto de la dominación (recursos se dirigen hacia el centro); (2) el efecto de información (la concentración de conocimiento en el centro); (3) el efecto psicológico (el sentido moderno del centro); (4) el efecto de modernización (cambios sociales e institucionales en favor de modernización); (5) el efecto de acoplamiento (inovaciones estimulan inovaciones); (6) efectos de producción (economías de escala) (HANSEN, 1981).

Esto se llama la colonización interna.

2.2.2 Aspectos internacionales

Ultimamente la idea que hay desigualdades internas fue unido con las relaciones desiguales internacionales. Después de 1967,

paralelamente al desarrollo de la teoría centro-periférica, se desarrollaron, especialmente en el contexto de las ciencias sociales latinoamericanas, la teoría de la dependencia y la teoría sobre intercambio desigual. Estas teorías fueron fundadas en ideologías radicales pero constituyeron enfoques integrales. El aspecto integral era nuevo y dió impulso a un pensamiento menos limitado. La teoría de la dependencia dió un criterio del paradigma dominante de ese momento: el polo de crecimiento. En vez de estimular crecimiento en todas las regiones, el polo de crecimiento impidió el desarrollo y fortaleció el patrono de subdesarrollo (WEAVER, 1981; MORALES, 1975).

La importancia de la teoría de la dependencia en el análisis hecho en este estudio, es el papel de las transnacionales, en el caso de Costa Rica las empresas bananeras. Aunque la administración nunca ha usado la teoría, brinda una posibilidad de analizar los aspectos espaciales en el desarrollo regional.

La teoría de la dependencia tiene sus raíces en el Marxismo, especialmente en las teorías sobre el imperialismo. La idea central está en que el proceso de industrialización y modernización se encuentra en los países subdesarrollados no solo la contradicción del imperialismo, sino también el de grupos dominantes nacionales (el colonialismo interno). La interrelación entre el imperialismo clásico de explotación del tercer mundo de parte de los países industrializados y del colonialismo interno se halla lo más claro en América Latina, donde la teoría nació.

La teoría contiene varias formas. En este párrafo es necesario poner sobre el tapete unas de ellas, a saber: (1) la teoría estructural del imperialismo; y (2) la teoría sobre la influencia de las empresas transnacionales (llamadas trancos).

La teoría estructural del imperialismo toma como punto de salida la desigualdad profunda presente en el mundo y la resistencia para cambiarlo. El mundo contiene países del centro y países de la periferia; y dentro de cada país hay un centro y su propia periferia. Las relaciones entre los entes diferentes (centro del centro, periferia-del centro, centro de la periferia, periferia de la periferia) se puede dividir globalmente en dos categorías: (1) relaciones de armonía de interés, (2) relaciones de conflicto de interés. Hay armonía de interés cuando la brecha socio-económica y política se cierra a través del desarrollo y hay conflicto de interés cuando la brecha crece. Esquemáticamente puede diseñarlo como en la Figura 5.

Es importante observar que la diferencia entre centro y periferia no tiene exclusivamente un componente espacial, a veces el centro y la periferia se encuentran en el mismo lugar geográfico. No obstante, el componente espacial existe en muchos casos, y da un interés específico a la teoría.

La estructura interna de un país subdesarrollado está condicionada por las relaciones internacionales de dependencia

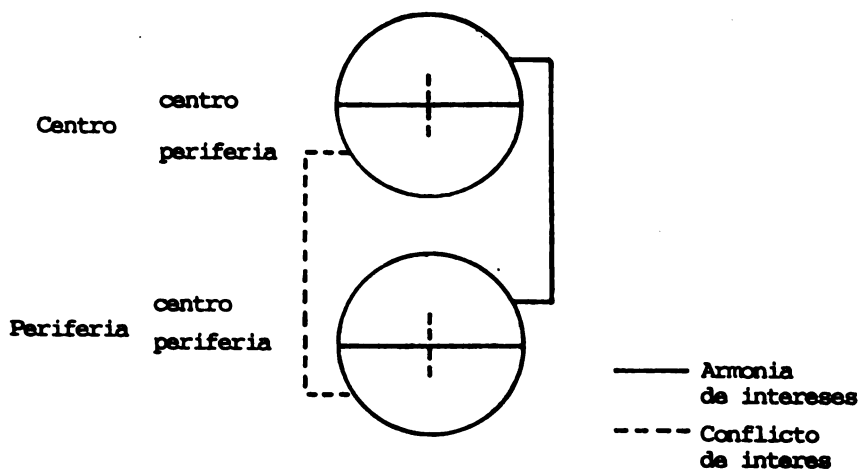


Fig. 5. Modelo de Centro-Periferia (fuente: GALTUNG, 1970)

(SANTOS, 1976). El desarrollo específico del capitalismo en América Latina tiene sus raíces en: (1) las maneras particulares que las contradicciones se muestran; (2) las maneras usadas por los diferentes países para superarlas; (3) la manera después de lo que el proceso ha creado más contradicciones, y más el proceso dinámico del desarrollo capitalista (PALMA, 1981).

La estructura muestra que la oligarquía burguesa, presente en todos los países latinoamericanos, no opera independiente sino que también las relaciones políticas, económicas y a veces militares internacionales influyen las decisiones a nivel nacional. Esto quiere decir que la periferia de la periferia debe luchar contra su propio centro y, aunque sea imposible, el centro mundial también.

En la teoría sobre las empresas transnacionales (trancos), la influencia de ellas pone la dirección del desarrollo del país. No obstante su importancia e influencia, no es posible para los actores nacionales de presionarlas, porque el poder económico de las trancos es demasiado largo. A primera vista, la relación de la teoría sobre las trancos no es claramente relacionada con la problemática regional. Pero cuando tomen en cuenta que en Costa Rica la actividad bananera se ubica en la periferia regional, no es extraño que las trancos juegan un papel importante en esta problemática.

Usando su poder, las trancos pueden presionar los gobiernos para crear un ambiente favorable, y si no, la tranco se va. Muchas veces la tranco forma la única posibilidad para el país de hacer algo, porque las trancos tienen en la mayoría de los casos un monopolio en el mercado internacional. Bien que de vez en cuando la situación cambia en favor de una producción nacional (a saber cambios que hacen que la producción nacional es más eficaz al frente de las trancos), las trancos han obtenido suficiente influencia en el centro, donde toman las decisiones que hacen que la situación queda a favor de ellas. La tranco se establece en

el país pobre para que pueda obtener más altos lucros, debido a un clima favorable o debido a bajos costos de mano de obra. La explotación de recursos nacionales por las trancos es posible porque ellas tienen en sus manos uno o más eslabones en la serie desde la producción hasta el comercio, o a veces, el capital o el conocimiento necesario para iniciar la actividad. Esto quiere decir que trancos se encuentran en terrenos donde sea posible de crear una clase de monopolio.

En el caso de Costa Rica, la actividad bananera concentrada en la Zona Atlántica, está en manos de algunas trancos (Delmonte o BANDECO, Dole, Chiriquí Land Company de Panamá (Chiquita)). El mercadeo del banano esta en manos de ellas, y por eso es muy difícil para una empresa independiente de alcanzar algo.

La extracción de lucro para las trancos pasa en perjuicio de la región explotada. Aunque las trancos hacen inversiones que pueden satisfacer necesidades de la población propia, las inversiones se hicieron solamente para llevar a cabo una mejor situación para extraer lucro. La presencia de las trancos da provecho a la región en términos de fuente de empleo, de inversiones en la infraestructura, y de conocimiento producido. En su generalidad, la balanza muestra un saldo desfavorable para la región explotada.

2.2.3 El Estado y el espacio

En relación con el espacio, el Estado abrazó varias teorías a través del tiempo. En la década de los 50 y los 60 en América Latina se notó de forma clara que una serie de regiones se encontraban áltamente desarrolladas frente a otras muy subdesarrolladas, debido, en Costa Rica, al enfoque estatal hacia la modernización e industrialización, lo cual significó una menor atención para las regiones sin promesa directa para la exportación. Dos indicadores caracterizan esta forma de crecimiento desigual (CUBILLO et al., 1987).

1. Concentración de servicios.
2. Concentración -del proceso político y de las funciones estatales.

Bien que hasta la segunda medida de la década de 1960 no hubo un verdadero enfoque regional, veo los efectos descritos por la teoría de causación circular cumulativa. Es importante observar que después de 1966 hay un enfoque regional en las políticas gubernamentales, pero que los procesos de concentración y creciente desigualdad continuaron.

La idea de polos de crecimiento también en forma pequeña en las regiones, ha influido la descentralización y desconcentración propagadas en los últimos veinte años. La creación de parques industriales, el inicio de proyectos de vivienda, la incorporación de tierras nuevas, no han logrado el verdadero desarrollo igualitario esperado.

2.3 El enfoque de la planificación

Las teorías del desarrollo de regiones, en relación con otras regiones del país y aún con el marco internacional, resultaron en un enfoque de planificación bastante centralizada. Si trata la concentración de los esfuerzos en pocos polos de crecimiento o si trata la dispersión de recursos en las regiones periféricas para superar las más serias formas de la brecha socio-económica y política, en ambos casos la dirección de la planificación estuvo "desde arriba hacia abajo". La fé en la modelabilidad de la sociedad, dirigió repetidas veces a ejercicios para lograr desarrollo planificado a varios niveles. Instituciones estatales hicieron la planificación. La participación popular como condicionante del éxito de la participación ya nació a finales de los años 70, pero todavía no está integrado en todos los procesos de la planificación. Desde el comienzo del desarrollo planificado hasta ahora hubo varias formas diferentes de la planificación. Las trataremos en las siguientes subpárrafos.

2.3.1 Planificación científica

Algunas suposiciones subyacen en la planificación como herramienta de desarrollo, las cuales son las siguientes (THIO, 1986):

1. El gobierno puede gobernar el proceso de desarrollo; el grado de intervención es solamente una opción ideológica.
2. Hay un interés común general (modelo de la sociedad armoniosa).
3. El gobierno conoce el interés común (disponibilidad de información).
4. El gobierno opera en el interés común (racionalidad)

Formalmente la falta de una de las suposiciones hace desaprovechable la planificación. Como dicho anteriormente, el gobierno muchas veces no puede dirigir el proceso de desarrollo. Este está relacionado en la duda si sirve el modelo de la sociedad armoniosa. Grupos de presión, conflictos de interés no solo entre el sector capitalista y el sector popular (punto de vista marxista) sino también conflictos entre productores (agricultores) de tamaños diferentes, conflictos entre grupos étnicos y entre el Estado y sus ciudadanos, hacen la armonía muy difícil. Sin embargo, en Costa Rica, pueden ver un modelo bastante tranquilo. Es dudoso si este modelo logra suficientemente la armonía. La democracia da impulso a las posibilidades de superar los problemas relacionados a la ausencia de información, y el problema que se puede ver en muchos otros países donde el gobierno sin consideración a los deseos populares hace proyectos de desarrollo deseado solamente por los poderosos, lo cual quiere decir un proceso sin racionalidad.

La crítica sobre la posibilidad de superar los obstáculos y las experiencias desengañadas, pone sobre el tapete la pregunta si no es mejor abolir la planificación. Según THIO (1986) sería

ingenuo e irresponsable. Ingenuo debido a la premisa que un mínimo de planificación es ineluctable para desviar el caos; e irresponsable debido al hecho que los países subdesarrollados están confrontados de retos enormes, y necesitan superarlos en un corto lapso de tiempo. Por eso es importante buscar soluciones que dejan intacta tanto cuanto posible la planificación y al mismo tiempo superan la ausencia de las suposiciones mencionadas.

Tomando en cuenta las cuatro condiciones propuestas por DUSSELDORP (ver Capítulo 2.1), y con respecto al grado que sea posible de realizarlos, hay diferentes estilos de planificación. Es posible de contrastar algunos de estos estilos, no obstante, hay un considerable doblado en estos (DUSSELDORP, 1980; ZIJDERVELD 1986; SCHIPPER, 1987).

Aquellos que creen que sea posible de saber, moderar y controlar todos los procesos que determinen el desarrollo de la sociedad, favorecen un estilo de planificación comprensiva racional, caracterizado por:

1. Objetivos claramente expresados, mayores usos alternativos para los recursos existentes y condiciones externas conocidas;
2. La posibilidad de fijar balanzas en el sistema que deja la creación de un modelo con relaciones equilibradas;
3. Un análisis y modelo cuantitativo;
4. Una racionalidad funcional en el proceso de toma de decisiones.

En la planificación sectorial la planificación comprensiva juega un papel importante, también en América Latina, "la actividad deliberada y permanente de los gobiernos que, realizada de una manera sistemática, tiene el propósito de preparar, facilitar y racionalizar las decisiones que adoptan a nivel estatal y controlar y evaluar su posterior ejecución, con el fin de acelerar el desarrollo agropecuario en el contexto del desarrollo nacional y lograr que el sistema agropecuario alcance los objetivos que le son asignados." (GONZALES, 1977 Vol. I, p. 89-90).

Aquellos que no creen en la posibilidad de saber los procesos de la sociedad, deja controlar o modificarlos, propagan un estilo de planificación de "paso a paso", también porque la planificación comprensiva racional usa muchos recursos humanos para hacerla. El primer tipo de planificación no supera los obstáculos de las suposiciones básicas. El segundo trata de superarlos para influir los procesos solamente en el margen.

Otra clasificación diametral es la del paradigma de "arriba hacia abajo" contra el paradigma de "abajo hacia arriba". El primer paradigma significa un modelo centralizado de la planificación. Para estar exitoso necesita superar las suposiciones subyacente en la planificación. Aunque en todos los otros casos el paradigma de "abajo hacia arriba" es mejor, no se encuentra muchas veces. Para planificar de abajo hacia arriba se necesita la

participación de la población involucrada. La influencia del centro debería ser disminuida. Hubo tendencias en el pasado para encontrar la mayor participación popular porque ataca los intereses establecidos. Volveremos a esto.

En la tercera clasificación se destacan dos tipos de planificación: "marión azul" (blue-print approach) y "procesal". Planificación "marión azul" está basada en la idea que sea posible saber como la posibilidad de influir los procesos de cambio para introducir nuevas tecnologías. La intervención se planifica de forma muy detallada con asignaciones específicas de los recursos. Este estilo de planificación dirige hacia una inflexibilidad en la implementación de los proyectos. Hay una tendencia hasta una uniformidad vistosa en los proyectos diferentes debido a la falta de tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.

La estrategia "procesal" empezó según SWEET & WEISEL (1979) con "la idea que muchas veces conocemos muy poco qué intervenciones específicas van a ser eficaces en el largo plazo. Es decir, hay que reconocer que existe un juicio limitado en los procesos importantes para el desarrollo, y hay que ver cómo se pueden dirigir hacia una cierta dirección. En casos extremos de la estrategia procesal, la única que es exigida para la iniciación de actividades, es la especificación de objetivos, la determinación del área operativa y la población involucrada, una elección de métodos de implementación y un presupuesto" (op. cit. DUSSELDORP & ZIJDERVELD, 1986, p. 28).

2.3.2 La estrategia procesal

En este párrafo se usan varias fuentes, especialmente SWEET & WEISEL (1979). La estrategia procesal se presenta muchas veces como panacea para la planificación. En la realidad, sin embargo, hay serias limitaciones para su uso. En primer lugar muchas organizaciones prefieren planes de cierto grado de detalle porque necesitan justificar el presupuesto para el proyecto. Si son los pagadores de impuestos o si es la asamblea legislativa o una sede central de la institución encargada del desarrollo o son instituciones internacionales las prestamistas no las gusta vaguedad.

No obstante la práctica es demasiado compleja para justificar el modelo marión azul como sólo método de desarrollo. En realidad no hay una división clara entre la estrategia procesal y el modelo marión azul. Probablemente es mejor verlos como un continuo con cada modelo en cada lado de la escala.

Bien que un enfoque para el desarrollo con planes detallados es sinóptico y por eso preferible para los que toman las decisiones, no es claro si resulta en un éxito. Superficialmente hay una división en la defensa financiera y las posibilidades de la práctica.

En la estrategia procesal se pueden ver algunos problemas al mismo tiempo que algunas posibilidades. Los problemas están resumidos en dos puntos globales:

1. Hay la dificultad de controlar lo que va a pasar anteriormente. Esto es el problema del poder y la responsabilidad política.
2. Hay la posibilidad que durante el proceso, el ente encargado de la implementación apartaría involuntariamente de los objetivos. La estrategia procesal necesita una evaluación continua y seria para superar este problema.

Las posibilidades positivas se resumen en cuatro puntos:

1. La posibilidad de usar la experiencia de la práctica para superar limitaciones imprevistas por quienes toman las decisiones. Algo imprevisto es la consecuencia de la ausencia de información básica en el principio.
2. La posibilidad de lograr mayor flexibilidad. Este es importante porque es imposible de prever la rapidez de los cambios hechos durante el proceso de desarrollo. Como dicho, el desarrollo propio es un proceso y por eso necesita una estrategia con enfoque procesal para lograr éxito. La flexibilidad juega un rol importante cuando hay cambios externos; como un cambio en los precios, o en la legislación nacional.
3. La posibilidad de lograr mejor sostenibilidad para lograr lo que es necesario para esta. En este caso la participación popular juega un papel importante.
4. La colaboración en la toma de decisiones por parte de participantes del nivel local da impulso a la integración de este nivel en el estado nacional, lo cual ha sido el centro dominante desde mucho tiempo.

La relación entre el modelo procesal y el modelo marión azul se ve en el hecho que ciertos tipos de desarrollo necesitan una planificación específica y clara. Para hacer un plan para infraestructura, un camino por ejemplo, no sirve un esfuerzo procesal en la implementación. Por eso es claro que después de la fijación de líneas en una manera procesal es posible que se necesita un plan marión azul para llevar a cabo el proyecto.

La diferencia, sin embargo, se ve en el nivel de la toma de decisiones sobre el proyecto. En la estrategia marión azul se fija todo al principio, mientras que en la estrategia procesal usan un plan marión azul solamente cuando es la mejor posibilidad para el alcance.

He mencionado la necesidad de la participación popular, lo cual es parte integral de la paradigma de "abajo hacia arriba". En el párrafo siguiente explicaré este término y sus consecuencias para el desarrollo planificado.

2.3.3 La participación popular

La participación popular en cualquier etapa del proceso de desarrollo planificado es un punto de debate. Desde hace poco la participación popular es una base de muchos esfuerzos de desarrollo. En Costa Rica desde 1978 en el discurso político y especialmente desde 1982 cuando la participación popular fue enseñada como una condicionante del éxito (CEDAL, 1982).

La participación popular en el proceso de desarrollo es importante por muchas razones. La más importante de ellas es la siguiente:

Solamente cuando haya una participación popular durante la etapa de implementación y operación de proyectos en el sentido que la gente usa las facilidades, se puede hablar de verdadero desarrollo. Según DUSSELDORP (1981), la participación popular en la ejecución es mejor cuando la gente ha participado en la etapa de planificación. Esto quiere decir que sin participación la sostenibilidad no es cierta (CERNEA, 1987; DUSSELDORP 1981; SWEET & WEISEL, 1979).

Se pueden dividir la participación en diferentes clasificaciones (ver DUSSELDORP, 1981). No sirve mencionar todo y por eso he resumido aquí las principales características de la participación popular, tal cual usada en este estudio.

1. La participación popular está basada en la voluntariedad de los pobladores, bien que se puede hablar de dos formas, participación espontánea y participación inducida.
2. Hay dos tipos de participación popular clasificados por modo: la participación directa, en la cual los pobladores hacen las actividades, y la participación indirecta cuando eligen representantes en asociaciones de desarrollo.
3. La participación está tan bien organizada que es posible de manera formal o informal.
4. La participación debe estar basada no solo en las organizaciones estatales de nivel regional y local pero también en la población propia.

Las condicionantes (basadas en fuentes diferentes, entre otros RIDDELL, 1985; DUSSELDORP, 1981) para una participación eficaz son las siguientes:

1. La voluntad política del nivel nacional de descentralizar la toma de decisiones hacia el nivel regional y local; y la voluntad política del nivel regional de descentralizar la toma de decisiones hacia el nivel local.
2. La cooperación y coordinación a nivel regional y local entre pobladores e instituciones, entre pobladores propios y entre instituciones propias, tanto en un sentido organizacional como en un sentido de actitudes.
3. La presencia de recursos necesarios, a saber, la infraestructura, los recursos financieros, las modalidades de comunicación.

Aunque nadie tiene un monopolio de ideas bonisimas, los pequeños productores, cuando son involucrados en proyectos agropecuarios, pueden jugar un papel esencial.

- Productores pueden adaptar ideas de afuera, de manera que los hacen aptos para las condiciones locales.
- Dentro del proyecto, ellos pueden asistir a la investigación, especialmente frente a campos con mucho riesgo para probarse nuevas tecnologías y formas organizacionales.
- Pueden participar en la toma de decisiones o en el control de ellas a nivel local, en cuanto a cuáles actividades van a desarrollarse y con cuáles mecanismos. Control es necesario para la movilización de recursos locales para el autodesarrollo, mientras que participación en la toma de decisiones es importante en cuanto a la producción (MORSS et al., 1976).

Una conclusión del enfoque de la participación popular es la importancia de lograr formas de instituciones de base para alcanzar mejores resultados en el desarrollo. La presencia de instituciones populares significa una concentración de esfuerzos en este nivel.

2.3.4 La necesidad de instituciones de base

Un factor limitante de la sostenibilidad del desarrollo es la ausencia de un desarrollo institucional, lo que quiere decir que organizaciones de base son necesarias. Paralelo a cambios técnicos es importante de inducir innovaciones institucionales. Inducir quiere decir que hay una demanda para cambios institucionales, no el cambio actual. El cambio propio no es algo automático y de consecuencia directa. Si no llenan la demanda la desigualdad del desarrollo podría ser agravada y es posible que ocurra un desequilibrio que mata el proceso logrado anteriormente (CERNEA, 1987).

La construcción de organizaciones de base, como teoría muy reciente iniciada para llevar a cabo un verdadero desarrollo sostenido, tiene sus raíces en el enfoque de agricultores pequeños.

La institución local es muy importante para el éxito de proyectos y programas, la cual puede contribuir al éxito si hay funciones claramente definidas que pueden hacer. Las más importantes son según MORSS et al. (1976):

- el alcance de un vehículo a través del cual, los pequeños productores pueden participar en la toma de decisiones;
- la asistencia en el desarrollo de un sistema de comunicación entre los productores de un lado y los técnicos de las organizaciones involucradas en el desarrollo del otro lado;

- la promoción y refuerzo de cambios de comportamiento como la adaptación de nuevas tecnologías y métodos para la agricultura;
- la facilitación del logro, de la integración y administración de servicios para los agricultores; y
- la movilización de recursos locales para la creación y construcción de infraestructura y su mantenimiento.

2.4 La planificación: regional o sectorial

En América Latina, el centralismo de los estados ha dado limitaciones a la intervención estatal regional. En un sistema centralizado, es más fácil de organizar la planificación a través de los sectores. La dependencia de la planificación regional por la planificación sectorial es aclarada en lo siguiente:

"A pesar de la complejidad propia del sistema agropecuario en cualquier país, puede afirmarse en general que las diferencias regionales tienen gran importancia para el desarrollo y que tanto la diagnosis como planes nacionales y regionales deben tenerlas muy en cuenta." (GONZALES et al., 1977 II, p. 553)

y:

"...ha originado... un interés gubernamental por los problemas del desarrollo regional. Puede argumentarse que dicho interés no es sólo el reflejo de la preocupación producida por la centralización de la conducción y regulación del proceso de desarrollo. Es además una respuesta a las limitaciones que la actual centralización impone al desarrollo agropecuario." (ibid, p.547-548).

En Costa Rica, por ejemplo, la planificación sectorial no ha sido problemática durante el proceso de transición de una forma de planificación a la otra. Un ejemplo claro de la dominación sectorial en lo regional es la zonificación agropecuaria hecho por SEPSA (ver Capítulo 11). Esta interrelación justifica a nivel estatal el estudio de lo sectorial. Sin embargo, en este estudio no hay un análisis profundo de la planificación sectorial. Quizá sería una idea para un estudio de sigüentimiento.

2.5 El enfoque histórico

Hay una relación entre el presente y el pasado. La forma de quehacer, usada por el poder político, por las fuerzas económicas y por otros actores involucrados del desarrollo planificado, tiene como base la experiencia del pasado. El éxito o fracaso de un cierto tipo o estilo de planificación y la experiencia con los fenómenos de desarrollo regional desigual han sido importantes para formar una idea sobre cuál camino dirige hacia el futuro deseable.

La historia como unidad de análisis no es muy popular, específicamente en el terreno de ciencias sociales predominantes (las que se llaman ciencias burguesas en términos marxistas). Muchas veces el uso de la historia en el análisis socio-económico se limita a un pequeño párrafo sobre los antecedentes de cualquier fenómeno. El pensamiento detrás de éste es por una parte, la idea que un análisis histórico es el mismo que un análisis marxista. Es claro que el marxismo insiste en los procesos históricos para explicar los conflictos entre clases diferentes de ahora. Sin embargo, es ingenuo e irresponsable dar cuenta del análisis histórico, lo cual es solamente una cosa ideológica. Ingenuo debido al hecho que los actores en el campo del estudio tomen en cuenta el pasado cuando tomen decisiones. Irresponsable porque deja perpetuarse tendencias contrarias a los objetivos de la sociedad como el cierre de la brecha social.

En este estudio el análisis histórico se limita a explicar las tendencias visibles en la realidad como eventos lógicos. No se presenta como ideología revolucionaria, sino solamente como método para entender más la realidad en un esfuerzo de superar los obstáculos de la planificación.

PARTE II: LA PLANIFICACION REGIONAL EN COSTA RICA

3 INTRODUCCION

Para hacer una reseña histórica de la planificación regional, no es suficiente de hacer solo un resumen de los datos y fechas relacionados puramente a ese tema. Como he mencionado anteriormente la planificación regional tiene dos componentes: la planificación y el fenómeno regional. Debo tratar ambos aspectos y para tratarlos puedo distinguir algunos subaspectos.

La planificación en ese caso es una tarea del Estado. Por eso es importante hacer un estudio del proceso del desarrollo histórico del Estado. Dentro del cual los fondos de la posición estatal con respecto a la planificación son aclarados. Después de explicar las relaciones estatales puedo tratar la planificación propia. Eso significa que los diferentes pensamientos se ponen de relieve a través del tiempo sobre la planificación en conjunto con la legislación costarricense y la práctica, los esfuerzos de planificación hecho en el pasado.

El fenómeno regional será tratado después con la variedad de puntos de vista sobre el problema, de cuál es la óptima regionalización para Costa Rica. Las regionalizaciones forman un ejemplo muy claro del pensamiento en el período en cuestión sobre el fenómeno regional. Las regionalizaciones se pueden relacionar con los esfuerzos en la planificación.

En los tres subaspectos de la planificación regional se puede destacar tres factores básicos: lo político, lo económico y lo espacial. Usando estos factores es posible analizar la planificación regional en su raíz estatal.

4.1 Introducción

El análisis de la historia del Estado costarricense tiene algunos componentes o factores de importancia. Los fenómenos históricos se desarrollaron en un conjunto de procesos diferentes. Entre los más importantes se encuentran lo político, lo económico y lo espacial. Esos tres factores no son separables, aunque los tres se influyen mutuamente. Ubicar esos factores dentro de un marco cronológico es el primer paso para hacer una periodización del desarrollo del Estado.

Las fuentes usadas en este capítulo son varios. Es difícil mostrar exactamente de cual fuente viene cual idea. Por eso, basta mencionar los principales fuentes: la introducción histórica en "New key to Costa Rica" de BLAKE & BECHER (1987); varios ensayos en "Las instituciones costarricenses del siglo XX" GOMEZ (1986); DABENE (1986); GONZALEZ (1977) Vol. I; VEGA (1983); MOPT (1984); y comunicaciones personales.

Antes de desarrollar la historia estatal necesito explicar un poco más algunos términos. Lo político, por ejemplo, "puede ser considerado como un sistema de regulación de conflictos que produce una sociedad. Este sistema funciona con la imposición de un tipo de dominación que trata de legitimarse y que se manifiesta a través de la transmisión y del ejercicio del poder" (DABENE, 1986, p. 45).

Lo económico debe ser claro: es el sistema de explotación de recursos y factores de producción para aumentar cualquier riqueza. El sistema capitalista el cual se encuentra en Costa Rica tiene dos sectores importantes: el sector privado y el sector público, los cuales son íntimamente relacionados con la política y viceversa.

Lo espacial se refiere a un sistema geográfico dentro del cual se ubican los procesos que forman el país. Lo espacial se refiere más a procesos humanos que a procesos y hechos físicos.

En el Cuadro 1 la periodización del desarrollo estatal costarricense es resumido.

4.2 La época colonial

En septiembre 18, 1502, durante su cuarto viaje al nuevo mundo, Cristobal Colón llegó a un lugar que es ahora Limón. Algunos años adelante el Rey Fernando de España envió un gobernador para colonizar Veragua (el nombre para la Costa Caribeña entre Honduras y Panamá). Era un fiasco.

Cuadro 1. Periodización del desarrollo estatal costarricense

Periodo	Lo político	Lo económico	Lo espacial
1563-1821: Epoca Colonial	Estructura política bastante débil	Autosuficiencia y pobreza	Aisladura costarricense
1821-1870: La formación del estado nacional	1821-1848;La federación 1848-1859;Estructuración republicana 1859-1870;Oligarquía	1821-1848;Formación 1848-1870;El auge de la actividad cafetalera	La creación de un centro demasiado importante con respecto a la periferia
1870-1940: Estado liberal	1870-1882;La dictadura 1882-1930;El liberalismo 1930-1940;El deterioro	1870-1930;La consolidación del capitalismo agroexportador. 1930-1940;La crisis capitalista	1870-1938;Incorporación incompleta de la zona Atlántica
1940-1948: El cambio político	El crecimiento de fuerzas reformistas y revolucionarias	El período entre la crisis y la recuperación	1938;Apertura de la Zona Sur para las bananeras 1938-1944;Auge en la construcción de la red vial y consecuente crecimiento de la accesibilidad de la periferia
1949-1970: Período de la reforma económica, política y administrativa	1949-1953;Ulate; la estabilización. 1953-1958;Figueres; las reformas. 1958-1962;La oposición 1962-1966;PLN 1966-1970;La oposición	1949-1960;La reestructuración de la economía en un medio ambiente favorable. 1957-1962;Crisis económica mundial. 1961;La alianza para el progreso. 1962;Entro en el Mercado Común Centroamericano. 1968;Empieza la crisis.	La centralización continuada con la economía enclavada de la periferia y la creación de líneas de comunicación desde el centro hacia las zonas periféricas.
1970-hoy;La confrontación con los problemas del modelo costarricense	1970-1974;Figueres(PLN) formación de la estabilización fuerte. 1974-1978;Oduber(PLN); la estabilización propia. 1978-1982;Carazo(la oposición); el modelo liberal. 1982-hoy;Monge, Arias (PLN)	A través de los diferentes aspectos de la crisis capitalista de la economía mundial hubo choques en lo de Costa Rica.	1970-hoy;Una fuerte apertura de zonas "fronteras" como el Atlántico. 1974-hoy;Pensamiento sobre el problema de regiones desiguales.

Después del descubrimiento del Pacífico en 1513, los Españoles exploraron la costa oeste de Veragua. En 1562 Juan Vázquez llegó a Costa Rica y descubrió que la Meseta Central tenía un clima más agradable que las costas y que tenía suelos muy fértiles. En 1563 Cartago nació como la Capital de Costa Rica.

Costa Rica no tuvo una población indígena explotable y tampoco hubo riquezas minerales. La población hispánica quedó pequeña y su vida modesta. Era muy difícil de viajar desde la sed del imperio centroamericano de España, localizada en Guatamala, hacia Costa Rica. El país estaba bastante aislado y debido al hecho que estuvo libre de intervenciones extranjeras, fue olvidado por su "país materno". Debido a su posición aislada no hubo procesos políticamente espectaculares.

América Latina empezó a jugar un papel importante en el desarrollo del capitalismo en Europa en el siglo XVI. Como colonia suministraba metal precioso y productos exóticos, lo cual facilitó el desarrollo del sistema bancario y mercantil en el continente. Con las riquezas nuevas, extraídas del nuevo mundo se inició la manufactura en Europa.

En la época colonial Costa Rica era un país agrícola y casi autosuficiente a pesar de su pobreza. Un producto de exportación era el cacao, originado en la Zona Atlántica a orillas de los ríos Matina, Barbilla y Suerre. Esta actividad existió desde mediados del siglo XVII hasta la década de 1780, del puerto principal, Matina, exportaban cantidades considerables de cacao a Nicaragua, Cuba y Europa. La actividad fue abandonada debido a los altos costos del transporte, la competencia de precios en el mercado mundial, y los actos de vandalismo de los zambos y piratas.

Debido a la mencionada aisladura costarricense, la geografía del país en la época colonial estuvo compuesta de la Meseta Central y las ambas costas. Había un camino de mulas entre la Meseta central y las costas. Sin embargo, viajar al Atlántico era largo y difícil. La comunicación con el resto del imperio centroamericano era muy pobre. Las relaciones extranjeras fueron dirigidas más hacia Panamá porque hacia allá había un buen camino. No obstante, esta posibilidad fue impuesta por la sede Guatamala, puso termino a su rentabilidad.

4.3 Formación del Estado nacional: 1821-1870

En 1821 Costa Rica fue independiente; después de un corto período de fastidio interno, Costa Rica se declaró un estado en la República Federal de América Central. De 1821 a 1848 Costa Rica formó parte de la Federación. El primer presidente del país construyó caminos, escuelas y dió tierra a aquellos que querían sembrar café. Los cafetaleros construyeron un camino de la Meseta Central hacia Puntarenas para la exportación de café. En la colonia las relaciones entre Costa Rica y los otros países de Centroamérica estaban débil; en este período tampoco hubo una

integración fuerte, y debido también a la creciente importancia del café y con eso los ingresos crecientes, Costa Rica se declaró en 1848 República completamente autónoma.

En 1848 los cafetaleros estaban bastante fuertes y pudieron elegir su propio representante como presidente, Juan Rafael Mora que se llevó de calle a Walker y los filibusteros imperialistas norteamericanos. Desde 1859 hasta 1870 la oligarquía cafetalera no estaba unida y hubo muchos presidentes diferentes. No obstante el cambio frecuente de poder, la mayoría de los presidentes fueron civiles liberales.

Políticamente hubo desde 1821 hasta 1848 la formación inicial del Estado. De 1848 a 1859 los cafetaleros tuvieron el poder dentro de un conjunto político estable. Después la oligarquía estuvo discordiosa pero el poder estuvo todavía en manos de la mencionada oligarquía.

El poder político se basó en la fuerte posición económica de los cafetaleros. Su desarrollo no era una coincidencia aislada aunque era parte de una estructura política económica mundial. A saber, la revolución industrial que coincide con la independencia política formal en América Latina en las primeras décadas del siglo XIX, dá impulso a la producción primera de este continente en favor de la industria europea. Desde ese momento las relaciones entre América Latina y los centros industriales en Europa y luego también en los Estados Unidos fueron dirigidas hacia una estructura de división de trabajo que iba a guiar los desarrollos próximos en el continente.

La dependencia de países latinoamericanos es clara cuando se observa que la expansión de la producción mineral y agrícola para la exportación a los países industriales logró una acumulación de capital en los países industriales mencionados. El crecimiento de la oferta en el mercado mundial causada por la creciente producción de América Latina favoreció la baja de precios de los productos primeros. Los precios descendidos se llevaron a cabo dos procesos de desarrollo: primero, el fortalecimiento de los empresarios capitalistas europeos y segundo el crecimiento de la demanda de productos exóticos, como el café y el cacao.

El café pudo desarrollarse en Costa Rica porque hubo una demanda grande de parte de Europa; clima y suelos adecuados y bastante tierra para sembrar, al lado de un gobierno con voluntad política y sin ninguna oposición para lograr una estructura económica exportadora cafetalera eran las condiciones existentes.

La escasez de la fuerza de trabajo dió impulso a un crecimiento de los salarios y con eso un crecimiento espiral de precios; esta forzó los pequeños productores, que anteriormente cultivaron solo para su subsistencia, de sembrar también para sobrevivir.

Los presidentes de la República se originaron del grupo cafetalero y por eso los impuestos del café fueron usados para el mejoramiento de la infraestructura que hizo aumentar la

exportación. Los grandes cafetaleros iniciaron beneficios con los cuales pudieron procesar grandes cantidades de café de mejor calidad.

Paulatinamente la oligarquía cafetalera viene en existencia. Sin embargo, al contrario de la situación en otros países latinos no hubo verdaderos latifundios. Las fincas grandes costarricenses no estaban demasiado extensas, pero hubo una clara diferencia entre los productores grandes y adinerados y los productores pequeños cuya mano de obra fue utilizada en las fincas grandes y, más importante, en los beneficios.

La exportación de café era muy importante porque éste era el único producto de exportación de Costa Rica en ese periodo. Las relaciones con el mundo de afuera, especialmente con Europa adonde una gran parte de la cosecha iba, se basaron las relaciones en el café. Costa Rica estableció relaciones diplomáticas con países europeos para lograr tratos preferenciales para la exportación de café. Por otro lado el liberalismo existente en Europa vino a Costa Rica por medio de las mismas relaciones. La corriente liberal, que coincidió con la creación de una clase burguesa y una clase obrera, impulsó la intervención de las compañías extranjeras en Costa Rica.

En la colonia la escasez de mano de obra y de riquezas naturales impidieron el enriquecimiento de un grupo social. El igualitarismo y la ausencia de estructura social formaron, junto con el fenómeno de que se creó un país de pequeños propietarios pobres pero democráticos, la base para la democracia.

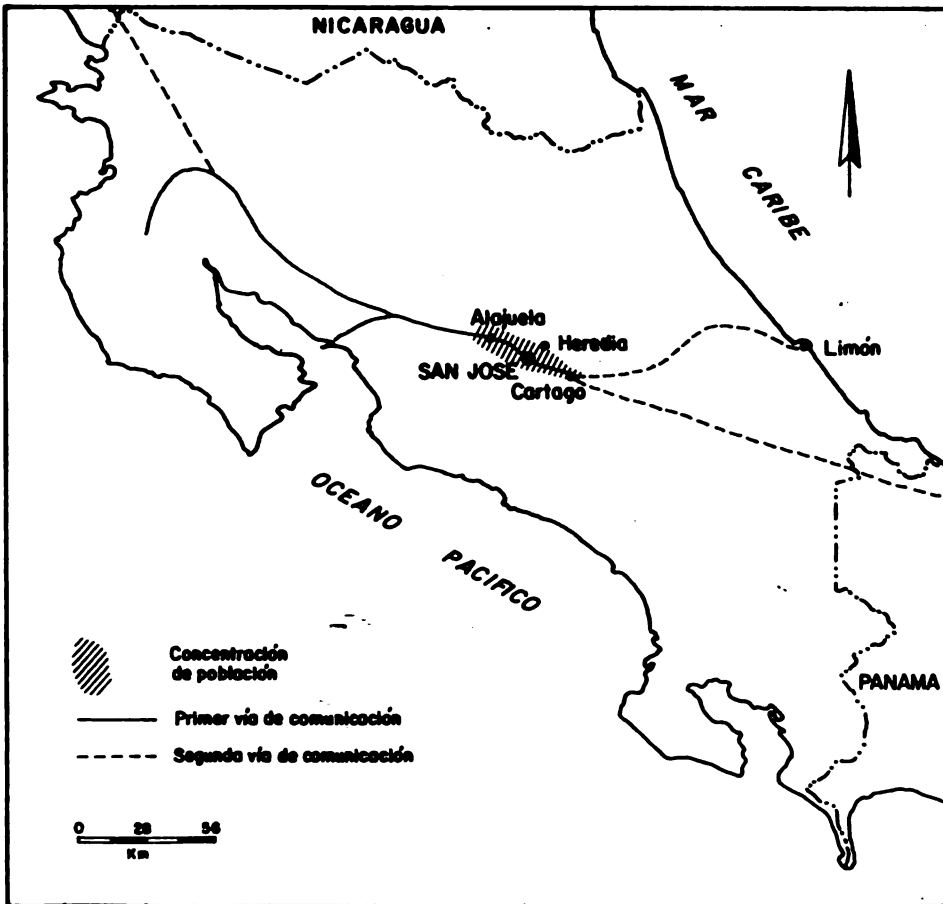
En el periodo cafetalero la estructura económica, social y política cambió. Había un enriquecimiento de la clase de patronos cafetaleros pero dentro de un marco liberal. En esta situación se nota que la clase dominante, desde el punto de vista económico y político, inició tendencias educativas y una formación social. Lo que es opuesta a la tendencia liberal, sea que se formó un tipo de clientalismo en el centro del país.

La culminación de ese proceso "clientalismo" ocurrió en el periodo 1859 - 1870 dentro del cual hubo un cambio permanente del poder entre las fracciones cafetaleras. Era un periodo de superficial inestabilidad política, mientras que la sociedad demostraba una estabilidad muy profunda.

En el siglo XIX hubo un fortalecimiento del área central (cafetalera) y con ese proceso hubo un crecimiento de la infraestructura en la Meseta Central. Al empezar, la exportación del café, fue realizado por medio de los puertos de la Costa Pacífica. En el tiempo de la independencia, además de un corto periodo en la década de 1830, Puntarenas era el puerto principal del litoral Pacífico. En 1856 la Pacific Mail Company estableció en ese puerto una escala regular para el embarque de café.

Por la carretera a Puntarenas, construida en 1846, se realizaba casi todo el intercambio comercial. Se necesitaban más o menos cinco días para hacer el viaje de la Meseta Central al puerto. Sin embargo, el viaje marítimo era más problemático porque hacia 1855 el tráfico marítimo se ejecutaba por el Cabo de Hornos. En el año de 1855 se abrió la vía ferrea Colón - Panamá. No obstante, una vía hacia la Costa Atlántica era algo importante (MOPT, 1984).

Con la formación del Estado nacional, una concentración en el centro del país no era muy extraño y es algo que se puede observar en la historia de todos los países del mundo. En el caso de Costa Rica el hecho de que hubiera una concentración más vieja al centro, fortaleció la tendencia. Solamente gracias a la necesidad de hacer exportaciones con todas sus pertenencias, se desarrolló la periferia. Sin embargo, todo estaba dirigido desde y hacia el centro del país. El Mapa 1 aclara este fenómeno.



Mapa 1. Costa Rica. Red de transportes en 1856.

4.4 El Estado liberal: 1870-1940

En abril de 1870 se trastrocaba el orden constitucional con un golpe de estado dirigido por Tomás Guardia. Sin embargo, no hubo un rompimiento fuerte en la era de progreso que vive el país. Más bien se acelera el progreso: una mayor decisión para construir vías de comunicación, se inicia el ferrocarril al Atlántico, se atrae capital extranjero para nuevas empresas, se organizan comunicaciones postales, telegráficas y se establecen líneas continuas de vapores. En fin, un auge del positivismo.

La mano ferrea de Tomás Guardia, que siguió el período de la inestabilidad política, era liberal, basado en las fuerzas económicas enfocadas a la exportación. Inicialmente estaba solo el café pero los esfuerzos para atraer capital extranjero fueron exitosos y junto con la producción de café, una nueva raíz económica fue establecida, a saber, la actividad bananera.

El crecimiento rápido de la actividad bananera desde finales del siglo XIX, se atribuye principalmente a los cambios tecnológicos operados en el transporte marítimo. Con transporte por galeatas se realizó la exportación de bananos de una manera comercial. Al principio, Jamaica fue el exportador principal, pero las repúblicas Centroamericanas crecieron rápidamente. En Costa Rica la actividad fue iniciada para los trabajadores desplazados del ferrocarril. Estos trabajadores fueron traídos en gran parte de Jamaica, el país materno del banano y del plátano. Pero ya rápidamente la actividad pasó de las manos de los pequeños productores a las manos de empresas transnacionales.

Hacia finales del siglo, la actividad se formó dentro de un marco político de liberalismo clásico y era un fortalecimiento de la economía agroexportadora. Sin embargo, es importante observar que, mientras la actividad cafetalera fue financiada por Inglaterra, la actividad bananera fue dominada por los Estados Unidos a través de la United Fruit Company (UFCo) creada en 1898. Ya al empezar el siglo XX, Costa Rica exportaba gran cantidad de racimos siendo aventajado únicamente por Jamaica. No obstante la creciente importancia del banano, el 70% del ingreso provinó de la exportación de café.

Desde los años 70 del siglo pasado hasta los años 30 del presente, el país pudo consolidar un sistema agroexportador, basado en una división del trabajo y en las oportunidades de lucro entre, por una parte, una clase de terratenientes progresistas, comerciantes importadores y banqueros privados, estrechamente vinculados al capital británico, quienes lograron organizar bien su hegemonía político - ideológica, dentro de nítidos parámetros liberales y forjar un estado centralizado y eficiente; y, por otra parte los productores y exportadores extranjeros de banano en la región Atlántica bajo el liderazgo indiscutible de Minor C. Keith, fundador de la UFCo. La compañía encontró una burguesía nacional agraria, que controlaba la producción del café en el interior y el Estado Nacional. Más aún, era una burguesía agraria con suficiente apoyo popular, en

la medida en que el régimen agroexportador le permitía satisfacer las necesidades mínimas de la población y abrir posibilidades de mejoramiento y movilidad social para las emergentes clases medias.

Después de la dictadura de Tomás Guardia, entre 1880 y 1930 la estabilidad institucional y política dependió en parte de la incorporación de las masas en el proceso electoral controlada por partidos políticos personalistas. El clientelismo iniciado en el siglo pasado fue fortalecido y sembró las semillas del debilitamiento y del decaimiento de la oligarquía cafetalera.

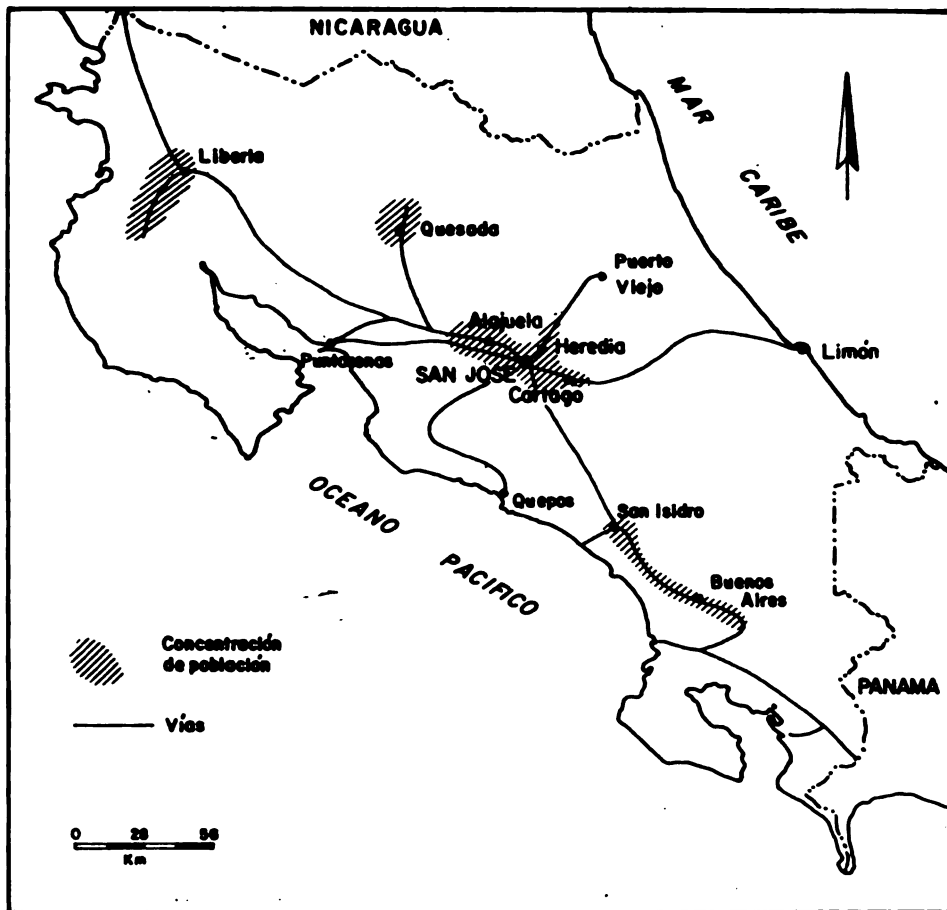
Hasta 1930 el liberalismo pasó por algunas etapas al igual que el resto del mundo. Las ideas sobre el cambio libre y el proteccionismo se cambiaron cediendo a las circunstancias de la clase económica dominante. Las debilidades estructurales del país y la incapacidad de éste - sea lograr alguna cuota de decisión a la hora de fijar los precios del café, mas los intereses económicos de la clase dominante - hacen que la política económica del estado sea ambigua y se constituya en un apéndice más de los precios del café en el mercado internacional.

El país estaba subordinado al capitalismo metropolitano, lo que significó mucho para la política económica ya que ésta no respondió a intereses racionales y por consecuencia no fue uniforme tampoco.

Al entrar en el país la crisis de la década de 1930, la debilidad estatal causó un golpe en las posibilidades del Estado, que era jugar un papel dinámico en el quehacer material y espiritual de la sociedad. Las fuerzas fraccionalistas dentro del país crecieron con el deterioro de la oligarquía. La creciente importancia de las organizaciones populares trabajadores en la crisis dirigió hacia el cambio estatal político en el período 1940-1948.

Sobredicha crisis se originó de una contracción interna que inició en el sector agroexportador, el más importante de la producción nacional y hacia el cual estaban orientados los capitales nacionales y extranjeros.

El proteccionalismo de los mercados tradicionales no facilitó la posición costarricense, porque ellos favorecieron sus propias colonias. En el sector bananero la UFCO rodó al principio los efectos de la crisis sobre los productores nacionales. Los problemas se complicaron con la aparición de la enfermedad "mal de Panamá" que forzó a la compañía de abandonar el litoral Atlántico. A la crisis económica se une la crisis fiscal, producto precisamente de las deficiencias políticas hacendarias del sistema liberal, las que descargaban casi todo el peso del financiamiento del gobierno en los impuestos indirectos. El gobierno se vió obligado a tomar medidas retroactivas y la reacción de la población no se hizo esperar.



Mapa 3. Red de transportes en 1942.

4.5 El cambio político: 1940-1948

La gran crisis forzó la alianza de fuerzas, mencionada anteriormente, a hacer concesiones y a entrar en negociaciones con sectores emergentes avidos de poder político y de influencia sobre el Estado. Pronto en los años 30 artesanos, obreros, maestros y estudiantes comenzaron a movilizarse con novedosas ideologías como el comunismo, el anarquismo, la social-democrática, el social-cristianismo y el aprismo peruano para desembocar en los primeros síntomas de una crisis de poder que culminaría en la guerra civil de 1948.

Inclinada por tradición hacia el compromiso político - explicable en parte por su debilidad frente a los medianos y pequeños productores de café del interior y en parte por sus propias divisiones internas - la oligarquía consideró preferible zanjar las diferencias, apelando a las fuerzas del "mercado" electoral, en vez de la brutalidad militar. En este sentido no es extraño que la crisis se inició un esfuerzo reformista.

Impulsado en un primer momento por la burguesía oligarca, Calderón Guardia actuó como candidato del amplio consenso social, que incluso fue apoyado por las clases menos privilegiadas. A pesar de las reformas sociales propuestas, el pensamiento calderonista se desarrollaba dentro de los límites del capitalismo. Calderón fue presidente del país de 1940-1944 y a través de ese tiempo se formó una alianza con comunistas. En 1944 un protegido de Calderón, Picado, ganó las elecciones y eso fue quizá el momento a partir del cual se manifestó más claramente la polarización de fuerzas que tendría como desenlace los hechos armados del año 1948.

Entre 1944-1948 hubo una mezcla y concentración de fuerzas de oposición al calderonismo, comunismo y picadismo (Picado era el presidente en ese período). Los opositores más importantes se reunieron alrededor de la persona de Figueres. Figueres se presentó como representante de la vieja oligarquía cafetalera, pero también de fuerzas reformistas anticomunistas. Esa coalición de conservadores y reformistas social-democráticas representó un poder fuerte contra los reformistas radicales.

Desde la primera guerra mundial el modelo liberal en Costa Rica no funcionaba bien. No obstante, el hecho que el agonizante modelo sería cuestionado poco a poco, el sistema político de estabilizar los conflictos a través de compromisos, causó una estabilidad superficial debajo de que hubo contrastes profundos.

En ese período la crisis termina con inicio la segunda guerra mundial, y se estabiliza la economía, pero todavía no hay una expansión económica marcada. De 1940 a 1944 hubo un auge en la construcción de la red vial y en consecuencia hubo unas crecientes accesibilidades de algunas áreas periféricas.

En 1948 ocurrió en Costa Rica la Guerra Civil, en la cual las fuerzas alrededor de Figueres y el Partido de Liberación Nacional vencieron a las fuerzas calderonistas-comunistas.

4.6 Formación de la Segunda República: 1949-1970

La recuperación oligárquica se manifestó muy pronto después de la guerra civil. Aunque la oligarquía agrocomercial no contaba con un ejército que la defendiera y aunque el frente de los partidos personalistas había perdido vigencia y desintegrado a raíz de los acontecimientos políticos y beligeros recientes, esta mencionada oligarquía tenía fuertes vinculaciones con los emergentes sectores medios urbanos, con los despotas rurales, con la iglesia Católica, y con los medios de comunicación, todo lo cual le permitía maniobrar eficazmente a resguardo de sus privilegios y del régimen de propiedad que garantizaba un reparto de la riqueza en su favor.

Después de la guerra civil de 1948, el país se recuperó lentamente como resultado de la estabilización de la vida política y del buen clima económico creado por la reconstrucción

europaea y luego por la guerra de Corea y los precios elevados del café en los mercados internacionales. En la primera presidencia de la Segunda República, de 1949 hasta 1953, hubo un periodo de estabilización; en el mismo tiempo se preparó el retorno al poder de Figueres en 1953.

En su primer presidencia, Figueres inició reformas profundas en la vida costarricense. El objetivo básico del liberacionismo de la clase media era dinamizar y diversificar la producción agropecuaria, impulsar la industria, reforzar el Estado y sus aparatos de desarrollo en todos los campos.

La dinamización y diversificación del sector agropecuario fortaleció las fuerzas económicas agroexportadoras. Antes de la década de 1950 no hubo casi ningún sector industrial de alguna importancia. Salvo la industria cafetalera, que estaba débil, hubo solamente empresitas familiares que producían productos sencillos de manera tradicional; productos artesanales, zapatos, frescos etc. El porcentaje de parte de la industria en el PNB era de 12.5% en 1950. Se pueden destacar varias causas por la creciente industrialización después de 1950. Por un lado hubo la caída de los precios al fin de la década de 1950 en el mercado mundial. El efecto principal fue que no obtuvieron divisas adecuadas para conseguir productos industriales. La necesidad de un sector industrial para sustituir la importación era clara.

La otra causa, tal vez más importante, era el cambio de poder político desde la oligarquía cafetalera hacia la burguesía y las clases medias, unidas en el PLN de Figueres. El cambio político dirigió a un cambio económico, porque los nuevos poderosos propagaron una diversificación del sector agropecuario exportador y un énfasis bastante mejorado para el sector industrial. Las inversiones públicas en ese periodo se dirigieron hacia la reproducción del capital necesario para la creciente industrialización. Invertiendo en el sector productivo, esto significó que el estado minimizó los riesgos para los capitalistas. Además, la producción industrial se vio garantizada con una infraestructura mejorada, el aprendizaje de la mano de obra, y el mejoramiento humano para crear una productividad mejor. Para garantizar la reproducción del capital y las fuerzas de trabajo, crearon instituciones públicas que eran casi todas descentralizadas.

El fortalecimiento del sector capitalista se logró a través de políticas de empleo, creciente revalorización sectorial y asistencia social, para mantener la estabilidad sociopolítica. El estado intervencionista no estaba un estado capitalista, sin embargo, era un verdadero Estado benefactor, que no sacrificaría la producción capitalista, la propiedad privada o la legalidad institucional a la distribución del ingreso, ni viceversa, sino que elevaría la primera como una condición para alcanzar la otra en un modelo bien clientista.

A finales de la década de 1950 las inestabilidades debidas a las malas relaciones con Nicaragua, la caída de los precios del café

y la fragmentación de la élite liberacionista, se dirigieron a un cambio de poder político del PLN hasta la oposición. Debido a la mala economía mundial la oposición no llevó a cabo un gobierno exitoso y por eso en 1967 el PLN llegó de nuevo al poder.

A partir de 1962, alentadas por el clima optimista de la "Alianza para el progreso", las cifras de la economía comenzaron a dar indicios de recuperación debido en gran parte a la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MCCA) y a la entrada masiva del capital extranjero en general y norteamericano en particular. La creación del MCCA dió apoyo a la industrialización. Lastimosamente el alcance estaba limitado porque no hubo un esfuerzo bastante fuerte para lograr una verdadera industrialización centroamericana. Para los Estados Unidos el MCCA era una posibilidad de tomar una posición dominante en la región. Eso significó que, no obstante la ayuda para los productores nacionales, no se desarrolló casi ninguna industria no tradicional. Como la actividad principal de las nuevas firmas se derivó rápidamente hacia la organización de los procesos terminales en ensamblaje y empacamiento de materias primas y de insumos importados, cabe entonces preguntarse si realmente contribuyeron o no a un proceso de sustitución de importaciones industriales, o si se ubicaron en nuevas líneas de consumo, o si fueron las importaciones de esas empresas financiadas con divisas provenientes del sector agroexportador, que mostró una franca expansión durante todo ese período, reforzando las bases de una oligarquía reconstituida y más vigorizada que antes al impulso del capitalismo agroindustrial.

Con el período 1960-1970 hubo un aumento bastante grande de las instituciones descentralizadas las cuales alcanzaron un sector público fuerte con influencia en todos los sectores productivos.

Conjunto con una nueva clase de empresarios capitalistas la oligarquía agroexportadora prosperó y se efectuó un clientalismo moderno en relación con la burocracia. La estabilidad política mediante el PLN y el creciente ingreso para todos los costarricenses se resistió a tendencias de cambio.

La formación de una nación al inicio así como desde un golpe de estado o guerra civil implica una fuerte centralización para lograr la unidad necesaria para un estable progreso sostenido y duradero. Después de 1948 Costa Rica conoció una centralización fuerte. No solo debido a la formación estatal, sino también a la ubicación central de la oligarquía agroexportadora, las nuevas líneas de desarrollo agroindustrial e industrial con capital nacional y extranjero se situaron en la región central del país. La interacción entre la burocracia centralizada y las fuerzas económicas poderosas en el mismo lugar significó un polo de desarrollo demasiado fuerte, hasta el extremo de impedir el desarrollo de la periferia del país.

La periferia fue caracterizada por sus actividades económicas enclavadas. Hubieron actividades bananeras en el Pacífico Sur y el Atlántico. Hubo actividad ganadera en Guanacaste, una

actividad nueva de creciente importancia a través del tiempo.

En 1966 cuando el gobierno de Trejos (la oposición) llegó al poder nació una conciencia sobre las desigualdades regionales pero su estrategia liberal para la economía impidió una reestructuración hacia una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, hubo apoyo para las zonas periféricas, lo cual significó el fortalecimiento de las actividades empresariales agroexportadoras en las Zonas Norte y Atlántica.

4.7 La confrontación con los problemas del modelo costarricense: 1970 - hoy

La segunda presidencia de Figueres significa un cambio en la estructura estatal costarricense. La formación de la segunda República estaba terminada y el gobierno cumplió con el deber de consolidar los logros del periodo anterior.

El gobierno fue confrontado por una realidad económica internacional de tensiones y el único modo de resistirse a los crecientes problemas era la estabilización profunda de las actividades económicas.

Hubo un marcado crecimiento de las inversiones públicas y puede hablar de una especie de "empresariado político", salido de las clases medias en ascenso, que no hubiera podido levantarse por sí mismo durante este periodo; al mismo tiempo empezó una "guerra contra la pobreza" incluso la desigualdad regional.

Al terminar la administración Figueres en 1974 existían síntomas inquietantes de tensión y desorganización en el país, a pesar del nacimiento de un nuevo patronazgo político-gerencial-empresarial, fundado en los agroexportadores con financiamiento foráneo. Dentro de una nueva crisis económica general, iniciada en 1968 y viniendo inicialmente de los países del centro y exportado al periferia mundial, se ubicaba precisamente la economía nacional con pequeño mercado interno que, por su lado, mostraba un decaimiento producido por el atraso del sector agropecuario (lo cual fue reforzado en beneficio directo de los ganaderos) y por las implicaciones regresivas de la distribución del ingreso. Conforme esto que la "guerra contra la pobreza" era más a base de palabras y menos a base de reformas sociales igualitarias.

La administración de Oduber (1974-1978) asumió la difícil tarea de llevar el país hacia una nueva época de prosperidad y de lograr una mejor igualdad. Esta vez la fórmula fue la del Estado empresario que asumiría directamente tareas en el campo productivo en el agro como en las ciudades, en clara competencia con el sector privado pero dentro de una lógica y legalidad capitalista.

El fortalecimiento de las tareas estatales y de las instituciones encargadas de estas fue muy clara en todos los campos de la intervención estatal. Contra la desigualdad regional, se inició por ejemplo, una serie de esfuerzos para lograr la subsistencia

de planificación urbano-regional, para diseñar estrategias espaciales y políticas integradas de desarrollo regional, para realizar pautas de regionalización y para alcanzar un fortalecimiento de las instituciones encargadas del desarrollo regional.

Las fuerzas anti-oduberistas de la clase dominante se opusieron al modelo de "estado-empresario" porque tenían miedo que la distribución de las inversiones atentaba contra los intereses de la empresa privada. El temor era que la creciente autonomía del Estado y, en general, del sistema político se convirtiera en una fuerza incontrolable que terminara por absorber o maniobrar a la empresa privada, le cortara importantes nexos con el capital transnacional o le bloqueara a este el acceso a ciertas áreas de inversión en un giro nacionalista.

Después del corto auge cafetalero de 1976-77, un nuevo y creciente deterioro de los términos del intercambio dificultó la posición del gobierno. Mediante los problemas económicos derivados por la recesión internacional y, más importante, las fuerzas electorales movilizadas mediante el siempre existente clientelismo, Carazo consiguió el poder en 1978 con un modelo liberalista y anti-estatista sobre la base de un planeamiento neo-liberal con tintes de un socialcristiano, corporativista y conservador.

A un lado las fuerzas económicas dominantes apoyaban el gobierno, con su doctrina económica del tipo de "chicago boys" (la escuela económica de Chicago de Milton Friedman), al otro lado la burocracia temía que el anti-estatismo iba a disminuir su poder.

La coalición en la administración estaba desintegrada y a veces el sistema político se volvió errático. No halló políticas para manejar la crisis y la debilidad debido a la inestabilidad política contrarió la búsqueda de salidas viables. El presidente Carazo se refugió en la práctica autoritaria del "decreto - ley" pasando a la asamblea legislativa. La poderosa tecno-burocracia altamente institucionalizada, buscó salvaguardar sus intereses inmediatos presionados para que el gasto público no se rebajara en términos nominales y reales.

Los esfuerzos de Carazo de forzar la burocracia fracasaron y al fin fue aislado por el resto del sistema político, entró en conflicto con prácticamente todos los sectores organizados de distintas clases sociales, incluyendo la capitalista que al final mayoritariamente se plegó a la "oposición" liberacionista. Fue relativamente fácil para Monge y el PLN ganar las elecciones de 1982. Aunque la administración Monge continuó al modo liberacionista conocido, los efectos del gobierno de Carazo se hicieron sentir. Nacieron nuevas tendencias para reestructurar el Estado, debido a la dolorosa crisis de eficiencia y eficacia. No obstante, el modelo costarricense no se cambió mucho. La estrategia estatal de "llevar adelante un programa de verdadera modernización agrícola-industrial que reactiva la economía nacional, y al mismo tiempo dar apoyo a la cierra de la brecha

social", resultó en el fortalecimiento del sector capitalista y la puntería de la burocracia hacia su logro.

Dado el reducido tamaño del mercado interno y considerando la crisis del Mercado Común Centroamericano, se dificultó sobre manera una expansión de la economía basada en una hipótesis de desarrollo industrial/manufacturero. La renovada atención por la agroexportación pasó de una manera brusca y mal estructurada. El reparado sistema de compromiso y la confianza en el modelo liberacionista a través de todos los sectores no pudo ocultar los problemas en la expansión agroexportadora.

Se puede decir que solo la dinámica de la nueva generación liberacionista bajo el liderazgo de Oscar Arias, dió suficiente confianza a la población y a los sectores productivos a fin de que Arias pueda ganar las elecciones de 1986 con un nuevo modelo agroexportador diferente y un estilo político que tome en cuenta las relaciones del poder costarricense.

Debido a la presión del Fondo Monetario Internacional y las necesidades reales de reestructurar la economía, Arias debió tomar decisiones impopulares, pero usando el sistema del clientalismo y maniobrando entre las fuerzas económicas, sociales y políticas su gobierno pudo obtener suficiente apoyo general para lograr las metas sin correr el peligro de contrariar la base económica del país.

La Suiza de Centroamerica está confrontando los problemas que encuentra de una manera liberacionista, lo cual quiere decir que no estaba buscando salidas de la crisis ya existente de la burocracia operativa. Para lograr el cierre de la brecha social y al mismo tiempo llevar a cabo el crecimiento económico en un mundo capitalista no favorable a un país agroexportador, parece que se necesitan varios cambios en el futuro.

Un método para realizarlos es el uso de la planificación y, especialmente en una región problemática y dinámica como el Atlántico, la planificación regional.

4.8 El aparato intervencionista

Por un lado la administración pública en Costa Rica está determinada por su tradicional sistema democrático de gobierno, el cual promueve mecanismos y estructuras con el propósito de fomentar y apoyar la participación de distintos sectores de la sociedad. Por otro lado, hay la balanza delicada entre el poder técnico-burocrático y las fuerzas económicas dominantes, lo cual impide la verdadera participación popular en la toma de decisiones y en la fija de la dirección del desarrollo nacional, sectorial o regional. Para hacer conclusiones del proceso histórico del crecimiento estatal expuesto en este capítulo, se necesita aclarar un poco el papel de las instituciones y el poder técnico-burocrático.

Como en todas las democracias hay la separación de poderes. Aquí el interés está dirigido hacia el poder legislativo o la asamblea nacional encargada de tomar decisiones y, más importante, el poder ejecutivo que no solo está formado por el presidente y sus ministros sino también una gran parte de la burocracia. Además de las instituciones del poder ejecutivo hay también instituciones descentralizadas, las cuales están dependiendo del gobierno y por eso no pueden desarrollar una línea de pensamiento independiente.

Hubo a través del tiempo un crecimiento manifiesto de las instituciones especialmente después de la fundación de la Segunda República. Si se toma el período 1950-1970, se puede observar que el sector público tuvo una expansión sin precedentes, que no pudo ser superado por el sector privado en su contribución al producto interno bruto. En 1950 el gasto público ascendía a un 33 % del producto interno bruto, en 1960 la cifra fue de 56 % y en 1980 alcanzó a 67 % . Desde 1948 hasta 1982 se han creado 113 instituciones principalmente del tipo descentralizado. Las inversiones públicas, especialmente mediante las instituciones encargadas de crear la infraestructura, sobrepasaron las inversiones privadas a mediados de la década de los 70. Por eso es importante examinar ahora las consecuencias sociales y políticas de estos procesos de estabilización, burocratización y desconcentración del poder, desatados en la Segunda República que "a la altura de 1975 eran observables con bastante claridad y que fueron responsables por la transición de un capitalismo del sector privado a uno del sector público" (VEGA, 1983, p. 367).

En primer lugar el conjunto de empleados públicos se formaron durante este período en una fuerza política capaz de ejercer considerable presión independiente sobre el expansionismo del Estado. En segundo lugar, las nuevas fracciones del empresariado nacional dependieron fuertemente del respaldo, las concesiones, garantías y privilegios que hallaban fácilmente en las oficinas públicas. En tercer lugar la influencia del clientalismo y los "intereses creados" en el sector público, lograron una interacción con los partidos públicos y los intereses establecidos del capital agroexportador nacional y transnacional con consecuencia el nacimiento de una forma de recíproca dependencia.

En ese momento, el sistema de dirección de la administración está dirigido hacia un enfoque sectorial. A nivel nacional se estableció este sistema para fortalecer, agilizar y coordinar las actividades del gobierno y de sus instituciones autónomas.

A la cabeza está el Consejo Económico y Social, integrado por el Presidente de la República, los dos Vicepresidentes, el Ministro de la Presidencia, y el Ministro de Planificación, cual representa el órgano rector normativo responsable ante el Consejo de Gobierno.

Se destacan dos grupos de sectores; lo económico y lo social. El sector agropecuario y recursos naturales renovables es parte del grupo económico, hilo a hilo como las áreas de economía y comercio, energía, industria y minas, transporte y obras públicas, y finanzas y crédito público.

Cada área incluye el conjunto de ministerios, instituciones descentralizadas, programas y entidades públicas que actúan en un mismo campo de acción. La estructura se resumió en la Figura 6.

Tomando el sector agropecuario como ejemplo (por razón del enfoque de este estudio) se puede ver de qué manera las líneas de información y de toma de decisiones se logran.

En el sector agropecuario y de recursos renovables el Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG) juega un papel importante, no solo de parte de su tarea en este campo sino también debido al hecho que el Ministro del MAG es el Ministro Rector del sector. El papel del Ministro Rector es importante, porque éste decide sobre la dirección de la política agropecuaria. Los lineamientos

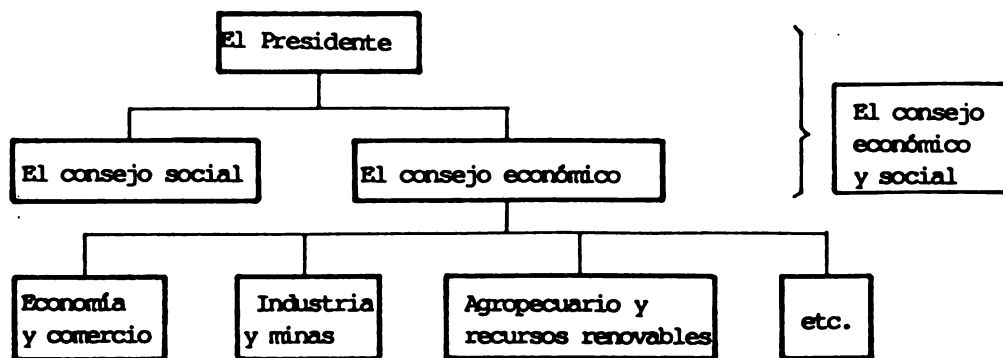


Fig. 6. La estructura sectorial.

derivados de la política agropecuaria se efectuaron por medio del Consejo Agropecuario Nacional (CAN), dentro del cual los Ministros y los presidentes de las instituciones descentralizadas del sector se reúnen.

Además del Ministro Rector, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), juega un papel bastante importante. SEPSA es el mediador entre el Ministro Rector y los niveles de coordinación más bajos, a saber, los consejos sectoriales regionales agropecuarios a nivel regional y el Comité Técnico Sectorial (COTECSA), dentro del cual se reúnen los directores de planificación de todas las instituciones competentes en el sector. Se puede poner esto en un esquema resumido en la Figura 7.

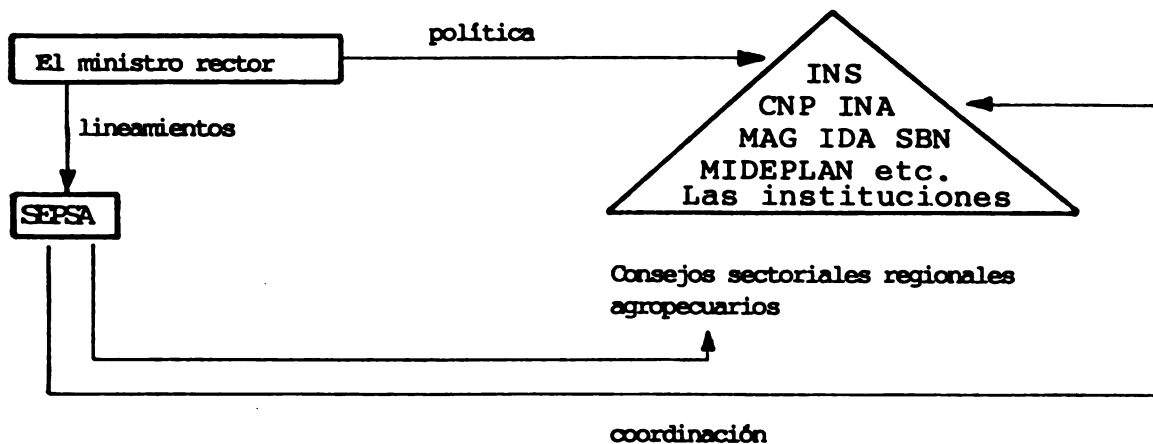


Fig. 7. La estructura del sector agropecuario.

En este esquema el Ministro de Agricultura y Ganadería cumple dos funciones, la de Ministro Rector del sector y la de la cabeza del MAG. La forma triangular en la Figura 7 significa que las instituciones tienen tres entradas cuyos lineamientos podrían ser diferentes. Además, las instituciones participan también en otros sectores y los lineamientos de ellos pueden tener conflictos con el sector agropecuario. Para complementar el caos, hay también los lineamientos intrainstitucionales conflictivos.

No obstante, el sector funciona administrativamente de una forma u otra. Todavía no como una mezcla de servicios puesta al público, pero como una burocracia con intereses establecidos trabajando para su sostenimiento.

Los grupos de presión salidos de la clase capitalista pueden entrar en la imagen de varios lugares. Dependiendo de la fuerza del grupo y su necesidad, hay varias posibilidades. El modelo costarricense preocupado de facilitar el sector agroexportador y capitalista, da impulso al autodesarrollo de las instituciones.

Eso quiere decir que hay una competencia inherente en un sistema de clientelismo que dificulta la coordinación interinstitucional. Esta tendencia es fortalecida por la existencia de doble competencias en algunos campos de diferentes organismos. La ausencia de una clara definición de las competencias dificulta la cooperación entre las instituciones.

La ausencia de una verdadera descentralización de poder a través de las instituciones y a través de las regiones, debido a la fuerte centralización del poder político, económico y social en la región central del país, apoya el desinterés de las instituciones para hacer una coordinación y cooperación.

4.9 Conclusiones

Al finalizar este análisis del proceso de desarrollo del estado costarricense, se puede concluir que no se puede contribuir a la formulación de las limitaciones y posibilidades de la planificación sin haber entrado en el campo específico de la planificación. Las conclusiones son relacionadas a la estabilidad política económica y a las posibilidades de hacer cambios mediante el camino de planificación y consecuente ejecución.

Como se ha visto en la reseña histórica de los últimos años, el cambio de poder cada cuatro años limita el horizonte de tiempo de los políticos. No hubo casi ninguna política que tuviera un plazo más largo que el tiempo entre las elecciones. Teniendo un corto plazo, las políticas no pueden contener aspectos que tengan su eficacia luego de este período. Además un cambio de poder cada cuatro años limita la estabilidad alcanzable.

Sin embargo, la inestabilidad que parece desarrollarse en esta situación, se ve neutralizada por el existente clientalismo. El clientalismo garantiza un sistema sin cambios radicales. Cuando un gobierno trata de impulsar reformas bastante profundas, como la administración de Oduber (1974-1978) trataba de hacer, la reacción para contratarlo no se hizo esperar. La reacción estabilizante se efectúa por medio de los organismos dentro del modelo y mediante la presión ejercida por las fuerzas económicas.

Lo mismo se ve en el gobierno siguiente de Carazo (1978-1982). Aunque el liberalismo propagado contó con el apoyo empresarial, las instituciones sintieron el peligro del anti-estatismo de la administración y contrariaron las políticas con bastante éxito.

La influencia del sector agroexportador y del sector industrial comercial es tan grande con respecto a las políticas estatales que nada puede ser hecho sin su consentimiento. Los intereses de la empresa privada es un factor estabilizante en la ausencia de fuertes fuerzas reformistas, las cuales pueden contrariar la hegemonía capitalista. Las empresas podían contar con un medio ambiente favorable por la empresa privada. Eso se ve en el funcionamiento de las instituciones que aventaja el sector con capital. La influencia de este sector está relacionada a la importancia de la agroexportación. Costa Rica depende en gran parte del mercado internacional agropecuario para obtener las divisas necesarias para la importación de bienes industriales. Esta dependencia da una inestabilidad a la economía costarricense, por el cual los choques de la economía mundial siguen trabajando bastante fuerte en la economía local. El hecho que Costa Rica es un país pequeño que no pueda influir los eventos internacionales, significa una inestabilidad inherente debida al enfoque agroexportador.

Para mitigar los efectos de los choques ha sido muy importante de crear un ambiente favorable para las empresas exportadoras. Los

lineamientos del gobierno apoyan las actividades de las empresas. Desde la independencia en el siglo pasado, cuando se construyeron caminos y otras obras infraestructurales para facilitar la producción y comercialización del café, hubo una tendencia como sobredicho.

Un caso especial es la influencia del capital foráneo. En el siglo pasado el café fue financiado por capital británico, así mismo la actividad bananera fue financiada por capital norteamericano por medio de la United Fruit Company. La industrialización, por mucho que sea débil, fue financiada por capital extranjero, especialmente norteamericano. Ya siempre, la economía costarricense se fió del sector extranjero, a detrimento de la independencia económica nacional.

La sobredicho se refleja en el modelo centro-periferia postulado por CEPAL y también en la teoría de la dependencia postulada por autores como CARDOSO (19) y FRANK (19).

No solo la influencia del capital foráneo pero también el hecho que el poder es centralizadísimo, lo dicho, la ubicación de la actividad cafetalera en la Meseta Central y su persistente importancia asimismo como la duradera centralización del poder político de parte de la formación estatal, el existente clientelismo y la ubicación de la burguesía capitalista si o no dependiente del capital extranjero, contraria la dispersión del poder, de ingreso y de recursos a la periferia.

Por los motivos mencionados en las conclusiones mostradas aquí, no se ven tendencias de cambiar la fuerte centralización del poder y de los recursos económicos. Por eso las limitaciones de las instituciones son más claras. Ellas no tienen posibilidades de operar autónomamente sin repercusiones directas. El poder centralizado, bien que sea democrático, controla de un modo paternalista y autoritario la conducta de las instituciones. Las debilidades señaladas en cuanto a sus funcionamientos no se pueden suprimir sin la voluntad política del poder centralizado. Sin disolución de la orientación centralizada no es posible mejorar la cooperación y coordinación institucional.

Diríase que las fuerzas económicas fortalecen las malas relaciones dentro del Estado para que el mismo Estado no crece a un poder tan fuerte que podría confrontar el sector capitalista.

Todo eso se ubica bajo una superficie democrática, estable, donde el sistema político de compromiso no cesa. La estabilidad es causada en parte por la dispersión del poder sobre actores diferentes, la clase capitalista dominante, la burocracia y los partidos politizados. Además la riqueza costarricense relativamente grande impide el surgimiento de contrafuerzas. Sin embargo, la falta de independencia económica del país en general, y del Estado específicamente, dirige a una creciente debilidad para confrontar y contrariar problemas.

5 LA HISTORIA DE LA PLANIFICACION

5.1 Introducción

La planificación regional se debe a una consecuencia de cambios en el pensamiento sobre la planificación. El auge y la baja de la importancia atribuida a los varios tipos de intervención estatal, están ligados a cambios políticos, económicos y a cambios en la experiencia con la planificación.

A través del tiempo se ven cambios en las tareas de la planificación, de un enfoque nacional llegaron, vía un enfoque local, a un enfoque regional, lo cual se ubica en este momento en una crisis seria. Las razones detrás de esta crisis se halla en la historia de la planificación en Costa Rica, desde el comienzo, en los primeros años de la Segunda República, hasta nuestros días.

5.2 Sub-periodización

Para hacer una periodización de la planificación estatal con enfoque a las regiones, es necesario observar que hubo algunas fechas de gran importancia. En primer lugar hubo la conferencia de los presidentes centroamericanos a Punta del Este en 1961. Aquí decidieron planificar los procesos económicos y sociales en América Latina, y subsecuente en Costa Rica como en todos estos países.

Esta planificación se desarrolló a través del tiempo y se modificó cuando fue necesario. Los cambios culminaron en una nueva ley de planificación en 1974. Desde ese momento la planificación regional entró dentro del marco.

La subperiodización sobre la planificación ha sido relacionado con las diferentes administraciones del gobierno, de parte del cambio de poder total cada cuatro años.

Para caracterizar los sub-períodos siguientes, cuento algo sobre el sub-período y complementado con políticas y juicios notables de planificación de la época.

5.2.1 1948 - 1961

Después de la segunda guerra mundial se establecieron las instituciones internacionales como FAO y UNESCO. En ese período en Costa Rica hubo solamente esfuerzos esporádicos y escasos para la planificación, especialmente junto con las instituciones internacionales.

En la década de los 50 hubo solamente esfuerzos en la planificación económica global, por ejemplo los cálculos de demanda y oferta. La planificación integral propagando para

instituciones como CEPAL no estaba coronada de éxito (NUHN, 1978).

No hubo planificación en ningún país de América Latina, pero en este período nacieron las ideas sobre la intervención estatal más coordinada que anteriormente. Las instituciones internacionales volvieron siempre a la misma canción y con el cambio de la economía sembraron las semillas de la planificación estatal en Costa Rica así como en toda la América Latina.

5.2.2 1961 - 1966

La planificación en Costa Rica tiene antecedentes similares con toda América Latina, básicamente relacionada con las corrientes de pensamiento, impulsadas por una parte por la CEDAL e ILPES, y por otra parte a través de la Alianza para el Progreso. El presidente Kennedy de los Estados Unidos de Norte America inició la alianza al empezar la década de los 60.

En 1961, a Punta del Este, la conferencia de presidentes decidió implantar la planificación en los países latinoamericanos. Desde ese momento en todos los países inició esfuerzos de planificación de la intervención estatal.

En Costa Rica se establecieron en 1961-1963 tres instituciones importantes en ese sentido. Con la ley No. 3087 de planificación se estableció la Oficina de Planificación (OFIPLAN); con la ley de tierras y colonización se estableció el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

OFIPLAN fue creado "para lograr el desarrollo económico y social de Costa Rica en forma más eficaz". Debido a la falta de coordinación y problemas institucionales, las acciones de OFIPLAN se hicieron con mucho esfuerzo para salvar grandes obstáculos, entre ellos, el principal, el de la falta de información básica.

JAPDEVA es el primer organismo de desarrollo regional y es el único todavía en existencia. Es una institución autónoma para servir una región tradicionalmente abandonada por el gobierno central. JAPDEVA fue encargada con dos funciones básicas: la administración de las instalaciones portuarias en Limón y con el ingreso de esta actividad, el fomento del desarrollo socio-económico en toda la Región del Caribe.

El período 1961-1966 es un período que comienza con la creación de instituciones y con el primer plan de desarrollo nacional hecho por OFIPLAN llamado "Plan de Desarrollo Económico y Social 1965-1968".

En 1965 se ubicó dentro de OFIPLAN la "Oficina para desarrollo integral de las comunidades rurales". La idea desde un principio fue que sirviera para normar a través de ella todos los aspectos relativos al desarrollo social. "Las fuerzas de planificación

económica detectaron un extraño órgano dentro de su cuerpo y la eliminación de ese "brote social" no se hizo esperar", (GONZALES, 1973, p.11).

5.2.3 1966 - 1974

A finales de los años 60, la economía costarricense fue confrontada con la crisis económica mundial de este tiempo. Los problemas revelados puso en marcha la crítica sobre la planificación. Aunque trataron una vez más de hacer un plan nacional específico, el pensamiento sobre otras formas de planificación, notamente la del nivel local, crecieron en importancia. Al mismo tiempo hicieron un ejercicio de regionalización para facilitar la planificación.

Este período es un poco el de la consolidación de la planificación, pero también un período de buscar nuevas soluciones para superar los obstáculos en el camino de desarrollo planificado. Es difícil mostrar la dirección de las políticas, porque no existía un objetivo común, salvo quizás, la incorporación en los procesos estatales de todo el país. Ya siempre creyeron en la modelabilidad de la sociedad, a través de la intervención estatal, lo cual explica la busca de soluciones.

5.2.4 1974 - 1978

En 1974 se logró el establecimiento de una nueva ley de planificación, la ley No. 5525. Hubo una aprobación general con esa ley y no hubo ninguna oposición. Esa ley fue una adaptación de la ley No. 3087 que establecía OFIPLAN, y esa nueva ley dió oportunidad a OFIPLAN de adaptarse al desarrollo del país y le permitió coordinar el sector público central, como descentralizado, al crearse un Sistema Nacional de Planificación. Se establece un Sistema Nacional de Planificación que tendrá los siguientes objetivos:

1. Identificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.
2. Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.
3. Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

El sistema lo constituirán los siguientes organismos:

1. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
2. Las unidades y oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales.
3. Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, y comisiones consultivas.

Con la ley y con el concepto de participación se iniciaron actividades de planificación regional. En 1976 la OFIPLAN publicó el Decreto No. 6400 con el cual se creaba un Sistema de Planificación Regional y Urbana; no se hizo referencia tácita a una interpretación de la ley No. 5525 (BADILLO, 1987).

En ese sentido el pensamiento sobre planificación era lo siguiente:

"Al parecer, sea cual fuese el destino de Costa Rica, la concentración de la población y la actividad económica implica el desaprovechamiento de los recursos naturales.... En estos momentos, el empresario agrícola, que ha dirigido la expansión económica desde la independencia, se ve desplazado por el mayor dinamismo de la actividad industrial difundida al alero del Mercado Común Centroamericano y de la relevancia alcanzada por los procesos recientes de urbanización y metropolización. Parte del capital agrícola se reorienta hacia la industria, pero precisamente el fracaso relativo del modelo de sustitución de importaciones lo que reclama una revisión de la Estrategia de Desarrollo Nacional, impulsada en la década anterior, de modo que se pueda encaminar al país, hacia un equilibrio real entre los sectores primario, secundario y terciario de la economía" (OFIPLAN, 1977, p. 10).

Con esta concepción del futuro del país se hablaba y todavía se habla de un "desarrollo equilibrado" de las regiones, de una sociedad más democrática" y de la "participación popular".

Las ideas mencionadas dirigieron la creación de un mejor sistema de planificación. El acontecimiento de que la planificación sea demasiado centralizada da apoyo a los esfuerzos de descentralización y desconcentración. El principal concepto dentro de este pensamiento era el paradigma de "abajo hacia arriba" explicado anteriormente.

5.2.5 1978 - 1982

En ese período se concreta y conceptualiza operacionalmente el Sistema Nacional de Planificación con tres subsistemas: el Subsistema de Reforma Administrativa, el Subsistema de Planificación Sectorial y el Subsistema de Planificación Regional.

Con el Subsistema de Reforma Administrativa, se pretendió una reforma integral de la administración pública. Con el Subsistema de Planificación Sectorial se introduce la figura del "Ministro Rector del Sector" y con el Subsistema de Planificación Regional se estableció un instrumento de participación popular y generador del llamado paradigma de "abajo hacia arriba".

5.2.6 1982 - hoy

En 1982 se operó la transformación de la Oficina de Planificación (OFIPLAN) en Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDIPLAN); en ese período se cambió el nombre del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) por Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

El cambio político fue acompañado por una renovada explicación de las ideas del Partido Liberación Nacional con respecto a la planificación. Según las palabras del Lic. Fernando Berrocal Soto, Ministro de la Presidencia:

"No estamos entonces, por un proyecto neutro de planificación. Estamos por un proyecto comprometido que se deriva, a la vez, de la situación económica compleja en la que nos estamos desenvolviendo y se integra a los cuatro compromisos fundamentales que adquirió el Presidente Luis Alberto Monge a lo largo de su campaña electoral, el compromiso con la producción, el compromiso con la justicia social, el compromiso esencial con la ética y la moral en el ejercicio de la función pública y el compromiso esencial con el régimen democrático y la libertad", (CEDAL, 1983, p. 13).

En este período los problemas económicos dirigieron a un enfoque más conformado a los problemas económicos y menos a los problemas sociales. Sin embargo los dos grandes objetivos quedaron intacto; a saber,

1. conseguir el máximo grado de desarrollo económico, y
2. alcanzar el máximo grado de justicia social.

El cambio de énfasis manifiesta en las palabras del Lic. Armando Aráuz Aquilar, segundo Vice-Presidente de la República:

"Las funciones esenciales de todo Gobierno son muy complejas, pero haciendo un gran esfuerzo de síntesis pueden resumirse en tres grandes proposiciones:

- fijar metas y objetivos claros para el desarrollo nacional;
- organizar estratégicamente todos los elementos del poder para alcanzar esas metas y objetivos;
- transmitir a la nación la mística necesaria para incorporar sus aspiraciones y esfuerzos al trabajo nacional", (CEDAL, 1983, p. 17).

5.3 La planificación a nivel local

En la segunda mitad de la década de los 60, con la consolidación de la planificación en Costa Rica, hubo una tendencia de tratar de mejorar el sistema porque la planificación a nivel central y global no era exitosa. Comenzó la planificación a un nivel más

local.

Se estableció la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) en 1968 con la ley No. 3859 (1967). DINADECO daba apoyo estatal y técnico a la acción organizada las comunidades, establecimientos de principios, métodos y técnicas uniformes para la acción a nivel local.

En 1970 empezó la elaboración del "Primer Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad".

Los objetivos eran:

1. Decentralización.
2. Adiestramiento en todos los niveles.
3. Investigación para fundamentar la promoción popular.
4. Establecimiento de una tecnología adecuada.
5. Fortalecimiento económico de la acción comunitaria organizada.
6. Extensión vertical y horizontal de la organización comunal.

Con esos objetivos se logró planes sectoriales, por ejemplo el plan sectorial agropecuario.

"El plan elaborado representa un esfuerzo por ser realmente el desarrollo comunal una parte sustancial al desarrollo global y armónico del país, incorporado a todos los sectores populares por la vía de una estrategia de participación organizada en las fases cruciales de voluntad, decisión y acción, que caracteriza el proceso de desarrollo como obra dinámica de toda sociedad.

Aúnaron esfuerzos con todos los grupos comunales mismos a los que se espera dar mayor asesoramiento y que estos, conjuntamente con los gobiernos locales inicien la verdadera planificación regional en la que los individuos sean objeto y sujeto de todo el desarrollo conociendo las virtudes del pueblo costarricense estamos seguros de que, con la participación activa y consciente de este como actor y no simple espectador de su propio bienestar, llegaremos a un auténtico desarrollo de la comunidad como elemento relevante en el proceso de cambio social de la década 1970-1980", (DINADECO, 1970, p.2).

Al empezar esa década estaban muy optimistas sobre las posibilidades de fomentar el desarrollo para la planificación, porque creyeron que con una planificación descentralizada todos los problemas se irían. Se observa que la planificación antes de 1970 estaba del tipo global, central y no estaba exitosa. Con la idea de descentralización creyeron que podrían llevarse los obstáculos observados.

El papel principal de DINADECO, fue el de llevar a cabo un sistema de organización a nivel local. En su entusiasmo llevó todos los aspectos del desarrollo.

En 1970 crearon, por la ley, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). El mandato de IFAM estaba de la siguiente

forma:

1. Tratar de que mediante la planificación regional se fortaleciera el régimen municipal.
2. Garantizar la más amplia participación de la comunidad en todas las fases del proceso.

Para entender la posición compleja de ese esfuerzo hay que regresar un poco a la época de la colonia. En esa época las municipalidades en toda América Latina fueron el instrumento principal de la colonización para su trabajo de extraer beneficios y sujetar la población. Por consiguiente con la independencia en 1821 - aunque Costa Rica nunca disfrutaba explotación excesiva, contrario al resto de América Latina - el papel importante de las municipalidades fue cortado y poco a poco el mandato de ellas fue disminuyendo.

Resulta que es muy difícil de retroceder ese proceso. La debilidad de las municipalidades no se suprime sin ayuda en forma de poderío de tomar decisiones y sin recursos para fomentar actividades.

Ni IFAM ni DINADECO lograron los objetivos mencionados. El apoyo necesario para una verdadera descentralización hacía falta.

En 1977, el decreto No. 6400 da un nuevo impulso a IFAM cuyos juicios sobre sus problemas no eran claros.

"En nuestra opinión, la institucionalización de la planificación regional y urbana significa un serio esfuerzo para coordinar las acciones de las diversas instituciones del estado y con las comunidades... Pero más importante aún es que paso a manos de las municipalidades la posibilidad de invertir el proceso histórico que les ha ido quitando funciones, recursos, atribuciones, hasta dejar convertido el actual Régimen Municipal en una organización débil, sin liderazgo y sin posibilidad de rescatar sus antiguas funciones en el campo de los servicios que fueron irreversiblemente transferidos a poderosos y tecnificados organismos del Gobierno Central". (IFAM, 1977b, p.11).

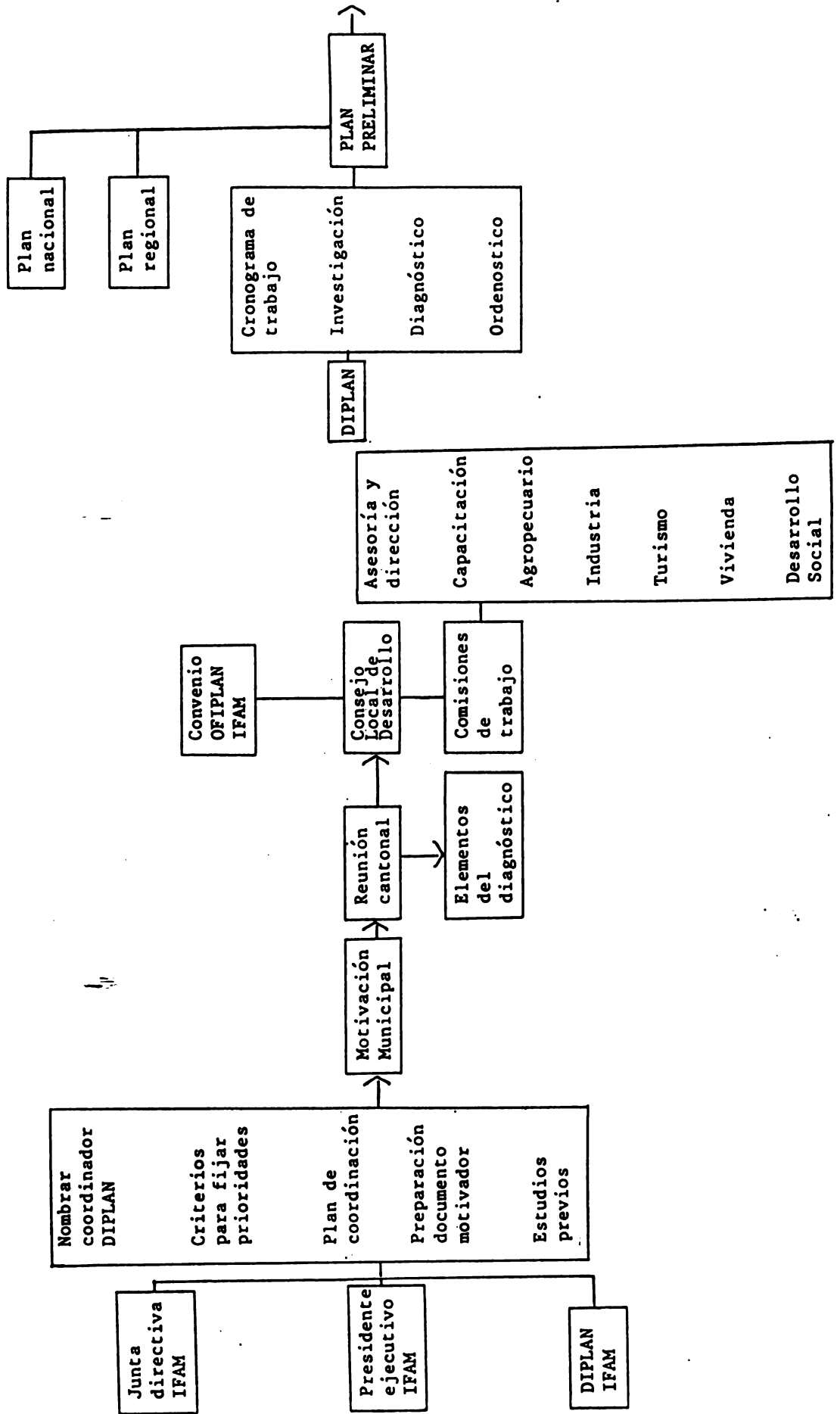
Entre las innovaciones principales del plan "Gregorio José Ramírez" mencionado anteriormente se encontraba la de hacer proyecciones en relación con el Régimen Municipal basándose en análisis verdaderamente serios que pretendían fijar una estrategia de desarrollo de los gobiernos locales en el período 1978-1982. Sin embargo, como todos los esfuerzos en ese campo las municipalidades han estado débiles.

En el sistema de planificación regional y urbana, las municipalidades mantuvieron un papel importante. Sin embargo, faltaba fijar las relaciones entre el nivel nacional y el nivel regional y local, y con el poderoso centro del Estado la dirección de la planificación estuvo de arriba hacia abajo. No obstante, IFAM tuvo un sistema propio en ese período para planificar actividades a nivel local (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Las fases de la planificación.

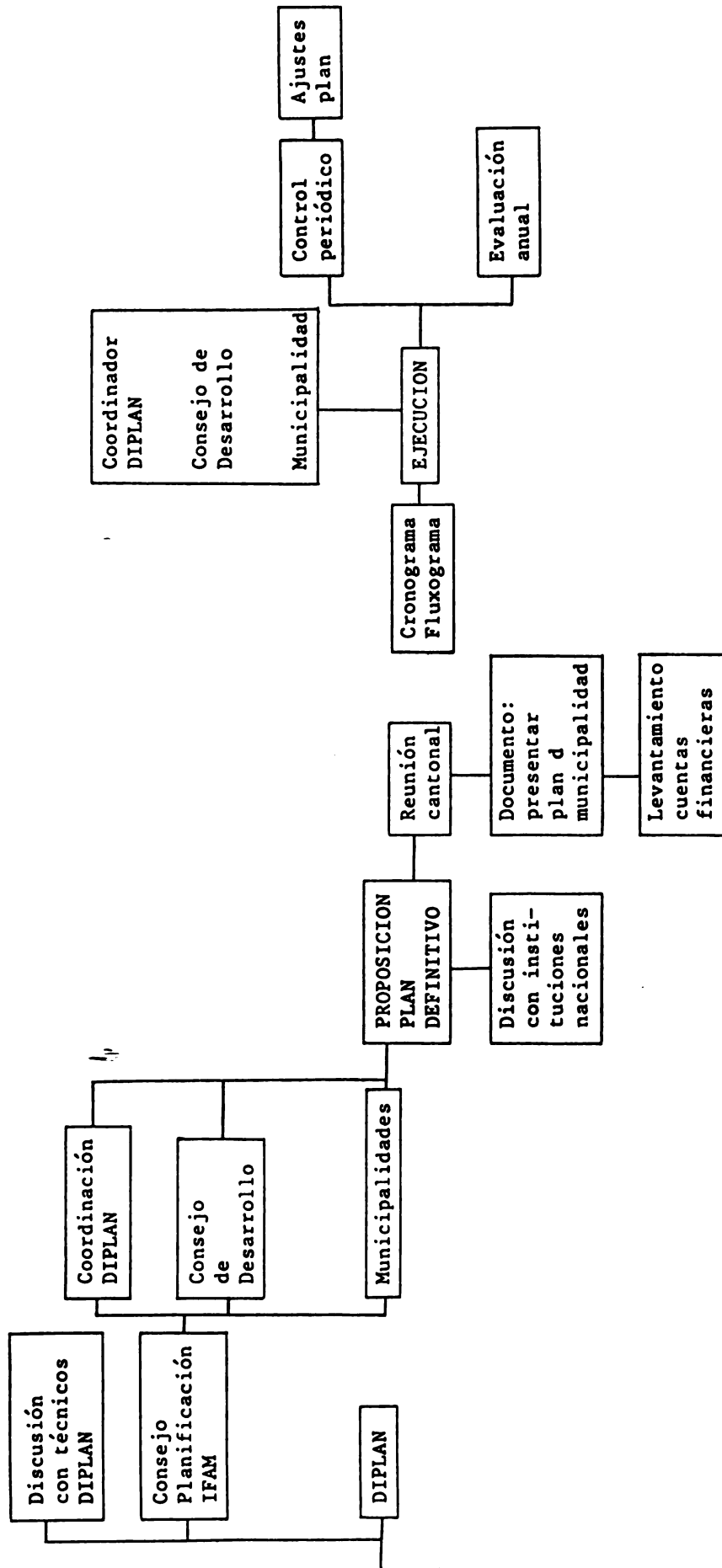
**Primera fase
MOTIVACION Y ORGANIZACION**

**Segunda fase
ELABORACION PLAN PRELIMINAR**



Cuadro 2. Las fases de la planificación (Continuación).

Tercera fase
PLAN DEFINITIVO



Cuarta fase
EJECUCION CONTROL Y EVALUACION

5.4 La planificación a nivel nacional

Desde su nacimiento, OFIPLAN trabajó en un plan nacional de desarrollo.

"Es, por decirlo así, la maduración de un pensamiento que luego de degestarse se traduce en el convencimiento absoluto de que Costa Rica necesita acelerar su desarrollo económico y social, dentro de un marco de estabilidad, para lo que resulta imprescindible poner en funcionamiento todas las capacidades creadoras y hacer uso de las mejores técnicas". (OFIPLAN, 1965, p.1)

OFIPLAN hace en primer lugar un diagnóstico de la economía costarricense y hace un inventario y análisis global y por sector de la demanda y oferta en conjunto con ciertos elementos sociales, como la estructura demográfica, el problema de ocupación que está unido a la estructura demográfica y las condiciones de vida, específicamente, vivienda, educación y salud.

Los tres objetivos fundamentales del plan fueron:

1. Crecimiento del volumen de la producción, provocando simultáneamente un cambio en la estructura productiva;
2. Disminución del vulnerabilidad de la economía a las variaciones provocadas en el sector externo;
3. Aumento de la eficiencia y productividad del sector público.

"Aunque se consideró la necesidad de tener crecimiento regional más equilibrado, este no es un objetivo fundamental de este plan de desarrollo, por no disponerse de los estudios necesarios para formular planes concretos de desarrollo regional para las zonas del país que se encuentran más atrasadas con respecto a otras". (OFIPLAN, 1965, p. 39-40)

La planificación a nivel nacional sea global y no tomado en cuenta los problemas de implementar las ideas y proyectos mencionados. En el plan se fijaron las metas y objetivos no solo para mediano plazo sino también para largo plazo (1955-1974).

El trabajo de preparación sufrió una serie de atrasos de tal magnitud por diversos motivos, siendo los principales la falta de personal y la poca experiencia en planificación. El plan necesita algunas alternativas en parte debido a una evaluación a cargo del comité ad hoc de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, las circunstancias alternadas no dirigieron a una alteración del plan por falta de interés de parte del Poder Ejecutivo como de la Asamblea Legislativa.

La falta de ajuste del plan a la realidad era debido a la circunstancia de alternabilidad en el poder. Aunque hubo adaptaciones y aunque en líneas globales los proyectos ejecutados estuvieron aceptables el sentido posterior, sea un poco una desilusión (OFIPLAN, 1968).

La próxima etapa será las "Previsiones del Desarrollo Económico y Social de Costa Rica y planes del Sector Público para 1969-1972". Con la ayuda de instituciones internacionales el proceso de planificación fue mejorado. El resultado será la concreción de un pensamiento que se tradujo en el convencimiento de que "Costa Rica necesita acelerar su desarrollo económico y social dentro de un marco de estabilidad y de las condiciones imperantes así como las expectativas indican que ese desarrollo es posible" (OFIPLAN, 1970, p. 11).

Se estaba usando un modelo de macro-planificación que fue basado en un modelo preparado por Israel y que incorporaba tres limitaciones: capital, balanza de pagos y trabajo. Con ese modelo se pudo analizar las alternativas de desarrollo en Costa Rica.

El plan no contuvo objetivos explícitos, solamente el objetivo de crecimiento económico con consideración a las limitaciones mencionadas.

El plan nacional de desarrollo 1974-1978, tuvo la intención de hacer una "formulación concreta de las aspiraciones de nuestra sociedad" (OFIPLAN, 1974, p.1). El plan pretendió ser un instrumento flexible y por eso se estableció una estrategia general en lugar de objetivos fijados.

El diagnóstico de los problemas de desarrollo señaló la balanza de pago y el problema de la expansión de la frontera agrícola en la reseña pasada. También, señaló el problema del crecimiento desigual en las regiones diferentes del país. En el plan, el énfasis fue encargado en el Mercado Común Centroamericano y el sector exportador. No obstante, crearon un mayor respaldo económico y político para continuar el sostenido crecimiento económico, y trataron de cerrar la brecha social y de reducir el desempleo.

Sin embargo, el énfasis del plan fue en el sector exportador porque las otras nuevas tareas del Estado se pueden encuadrar dentro de ese marco, a saber la estructura productiva e integración social y regional. Esto no es extraño porque en el período hubo una internacionalización de la economía con un crecimiento de inflación. En todos los países la coyuntura estaba en el centro de atención.

El plan de desarrollo dió al estado un papel importante de crear lineamientos y de corregir el proceso de desarrollo. El plan usó también un modelo económico para hacer proyecciones pero eso estaba bastante más complejo que lo anterior.

En 1979, con la nueva administración se inició un nuevo plan de desarrollo llamado "Gregorio José Ramírez". El diagnóstico global sobre la planificación fue claramente escrita. "La falta de una visión de largo plazo y de una planificación concordada en democracia, ha sido uno de los principales factores que han impedido el desarrollo armonioso de Costa Rica. Pero como todo

problema, este tiene su solución. La planificación del desarrollo basada en un reconocimiento honesto de nuestras propias dificultades y posibilidades nos permitirá precisamente irnos organizando para aprovechar al máximo los recursos de que disponemos y salir adelante" (OFIPLAN, 1979).

Con los problemas económicos de Costa Rica debido a su dependencia de la exportación agropecuaria, el alto precio de energía, la alta tasa de inflación a parte de origen externo y a parte de origen interno, y también el problema de la distribución interna del ingreso nacional dirigieron a una política de cambio.

La grande diferencia con los planes anteriores es el pensamiento sobre el papel del Estado. La posición neo-liberal mencionado anteriormente gujó los planificadores a decir:

"En el pasado, dentro del modelo estatal "paternalista", el sector público tendía a crecer indefinidamente, con el fin de orientar o dirigir cada vez más estrechamente las actividades económicas de la comunidad nacional, y con el de resolver los problemas sociales y hasta cierto punto políticos que ese mismo modelo de desarrollo iba generando" OFIPLAN, 1979).

y:

"El plan Nacional de Desarrollo 1979-1987 "Gregorio José Ramírez" constituye un documento de reflexión y orientación sobre el destino del país. Parte de la base de que solo la planificación concordada conduce al verdadero desarrollo, mediante la previsión y la coordinación organizada de todos los esfuerzos de la comunidad nacional. El plan no parte de la definición de objetivos abstractos, sino del reconocimiento de problemas y obstáculos concretos al desarrollo.

La participación popular en la toma de decisiones y en la gestión del desarrollo es la garantía básica de la ejecución del Plan. Este ha sido elaborado de acuerdo con un esquema que considera, separada y ordenadamente, todos los principales sectores de actividad, que se proyectan sobre todas las regiones y subregiones del País...

El plan no impone soluciones de ningún género, ni siquiera a las instituciones del sector público" (OFIPLAN, 1979).

Debido a la crisis internacional, los aspectos económicos dan sombra al enfoque participativo y social.

El enfoque económico del plan fue relacionado al empleo.

En 1982 se presentó un nuevo plan de desarrollo "Volvamos a la tierra":

"Es en suma, un plan-programa para la acción y no para la contemplación. Y en este esfuerzo, todo funcionario público y técnico quedan obligados en la cruzada nacional de ejecución, revisión y actualización constantes" (OFIPLAN, 1982, p. 6).

Los objetivos fundamentales del plan tuvieron un cambio en el modelo económico dirigido a la sustitución de importaciones al lado de la exportación. La autosuficiencia fue la palabra central del plan.

Así mismo como en el plan precedente hubo énfasis para lograr iniciativas del sector privado, incluso en el objetivo de mejoramiento de la distribución del ingreso y de la riqueza y en la disminución de las diferencias entre regiones y aumento de la participación en la gestión del desarrollo.

En ese sentido, el papel del Estado se ha dirigido a dar incentivos al sector privado para llevar a cabo el necesario crecimiento económico. Sin embargo, ese enfoque tuvo un efecto negativo. Las fuerzas económicas siempre estaban en el centro del país y por eso la participación básica se fue disminuyendo.

5.5 La planificación a nivel regional

5.5.1 La creación de un sistema

En un momento dado, a la primera mitad de la década de los 70, cuando la planificación a nivel local no se desarrolló bastante rápido, los planificadores empezaron a pensar sobre la región como ente de planificación.

"La región para el planeamiento puede identificarla con aquella área de territorio sobre la que puede identificarse una marcada unidad de problemas humanos y caracteres físicos o una firme tendencia hacia tal unificación. Para definirla es necesario conocer los factores que influyen el planeamiento integral, tales como el administrativo, el físico, el social y el económico" (GONZALES, 1973, p. 3).

En 1972 hubo una delimitación de regiones hecho por Dr. Helmuth Nuhn. El creciente pensamiento y la delimitación regional dirigió entonces a un enfoque regional dentro del marco de la planificación. Eso resultaba en 1974 con la ley No. 5525 que abrió una vía para la planificación regional.

A mediados de la década de los 70, los problemas relacionados a la distribución desigual del ingreso nacional y la diferencia entre el grado de desarrollo de la Región Central y el de las demás regiones, dirigieron a la observación que una solución podría ser un desarrollo más intenso en las regiones preferidas. El proceso adquirió un propio impulso con ese pensamiento y culminó en la creación del Sistema de Planificación Regional y Urbana con el decreto No. 6400 en 1976.

"Finalmente, gracias también a esa corriente presentada en Costa Rica en los últimos años para tratar de impulsar la planificación y encauzarla dentro de los marcos más racionales y modernos el actual gobierno crea, convencido por un grupo de técnicos que venían trabajando en ella el sistema de planificación regional y hurbana" (IFAM, 1977).

El sistema estaba compuesto por un nivel nacional y un nivel regional. A nivel nacional había el Consejo Nacional de Política Regional y Urbana (CONAPRU). CONAPRU consistía del Presidente de la República, de los Ministros, de los Presidentes Ejecutivos de las instituciones descentralizadas y del Procurador General de la República. El papel del CONAPRU era:

- a. definir la política nacional en relación con aspectos regionales y urbanos;
- b. promover y aprobar los planes de desarrollo regional e impulsar la ejecución;
- c. crear Consejos Regionales o locales de desarrollo y oficinas integradas de coordinación regional.

A nivel nacional hubo también un comité técnico encargado de dar asistencia técnica a los consejos regionales o locales de desarrollo (CRD o CLD) al contrario de CONAPRU que estaba encargado de delimitar y decidir políticas. El comité técnico contuvo el director de la división de planificación regional y urbana de OFIPLAN, el asesor en desarrollo urbano de la Presidencia de la República y el director urbanismo de INVU y el director de planificación de IFAM.

A nivel regional estaban los consejos regionales de desarrollo que estaban constituidos de la siguiente forma: presidentes municipales, representante local de cada una de las instituciones, el jefe de la oficina integrada de coordinación regional encargada de servir de lazo entre el CRD y OFIPLAN, un representante de cada uno de los organismos del sector privado, y el sector de organización de base (ver Figuras 8 y 9).

Con la creación de un subsistema de planificación regional y urbana, la formulación formal fue hecho. Desgraciadamente un sistema formal no garantiza éxito en la práctica, y fue claro que en los años siguientes ha sido necesario de superar muchos obstáculos.

En la Región Atlántica, por ejemplo, el Consejo Regional y JAPDEVA estaban encargados con el mismo campo de trabajo. Una falta de cooperación y coordinación hizo difícil la delimitación de las competencias de cada institución. El problema principal puede haber sido el hecho que el sistema fue situado en las regiones desde el centro y no fue iniciado desde las regiones propias.

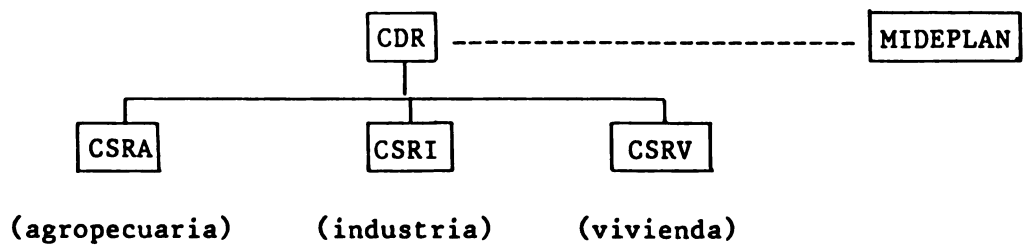


Fig. 8. El sistema de planificación regional.

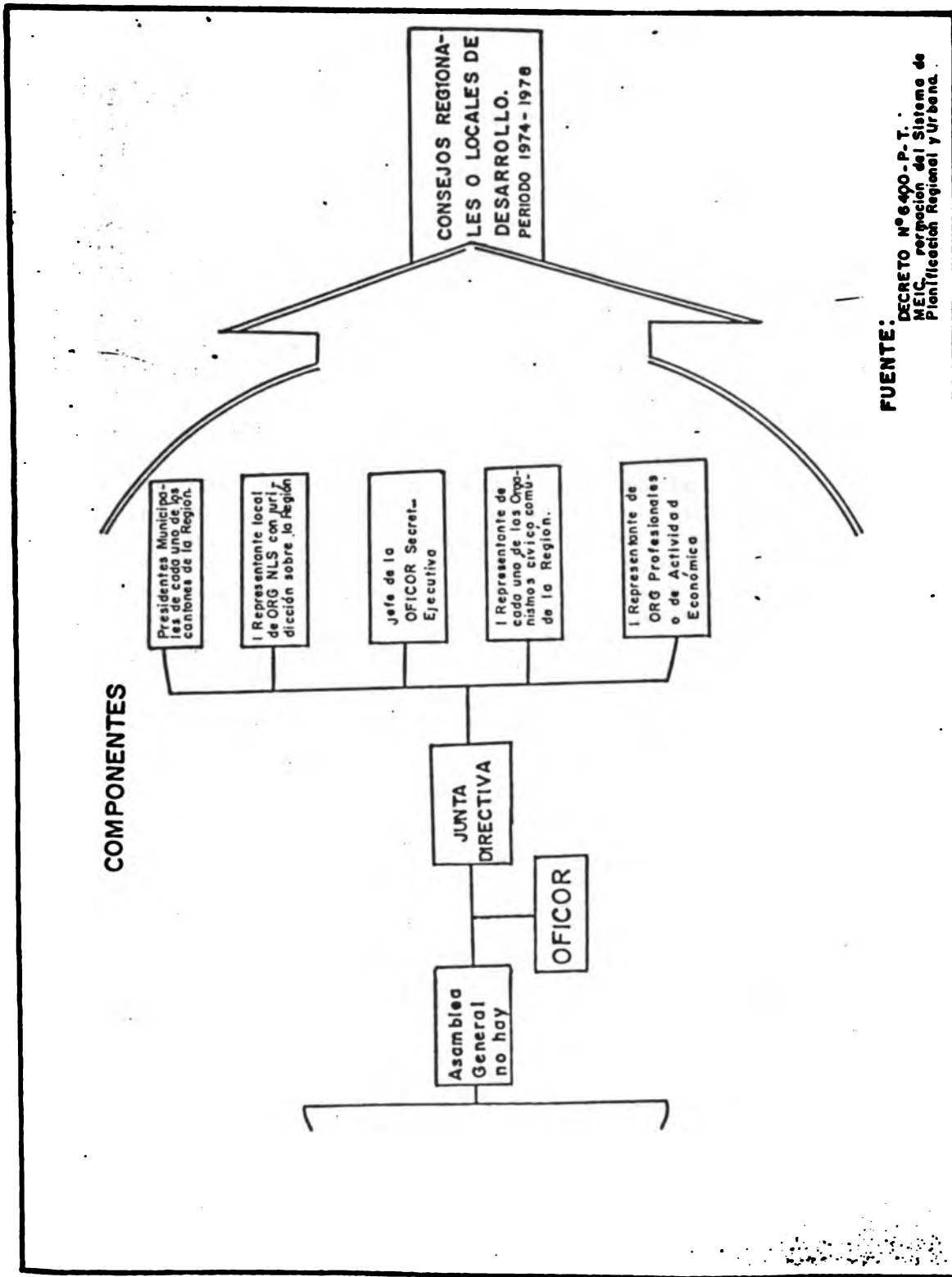


Fig. 9. El consejo regional o local de desarrollo (1974-1978).
Fuente: BADILLA, 1987.

5.5.2 La descentralización

Con el cambio de gobierno en 1978 inició una forma de anti-estatismo neo-liberal. La desconcentración de intervención estatal no se hizo esperar y pudo hablar de una descentralización.

El Decreto no. 10157-P-OP plantea lo siguiente:

1. que se estableció el sistema de planificación (1974); cuyo objetivo es promover el desarrollo socio-económico equilibrado del país;
2. que para tal fin es indispensable coordinar las actividades que realizan todos los organismos del gobierno y las instituciones descentralizadas administrativamente y desconcentradas en el ámbito regional;
3. que uno de los objetivos fundamentales de la planificación nacional es el propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la selección de los problemas económicos y sociales del país;
4. que dentro del Plan de Reforma Administrativa vigente se plantean nuevos criterios y requerimientos en materia de sectorialización y de desconcentración administrativas, los cuales deben ser incorporados en un sistema de planificación y coordinación regional y urbana;
5. que se deben separar los ámbitos y niveles de autoridad y responsabilidad de la planificación regional y de la planificación local, emarcándolas dentro de los marcos jurídicos pertinentes;
6. que el aspecto urbano esta comprendido en el concepto de la planificación regional, en procura de un equilibrio urbano-rural.

Un importante método para el mejoramiento de las instituciones estuvo una evaluación de las unidades de planificación de ellas (OFIPLAN, 1977). Aunque directamente nada ha pasado con los resultados, han presionado indirectamente las instituciones de racionalizar sus esfuerzos y la creación de mejor eficaz.

Los problemas de la administración Carazo en el campo de la disminución de la burocracia, significó una alta dificultad para lograr la desconcentración y descentralización del poder político en las regiones y subregiones. Esto quiere decir que la participación de los ciudadanos propogada por el gobierno se hizo esperar un poquito.

Sin embargo, la organización de la planificación dejó una influencia marcante. La desconcentración de una parte de MIDEPLAN hacia las regiones, es un hecho importante, y es la primera vez que la toma de decisiones en este campo fue posible con un poco de participación. No obstante la ausencia de una revolución liberal ha sembrado las semillas de un nuevo enfoque (ver Figura 10).

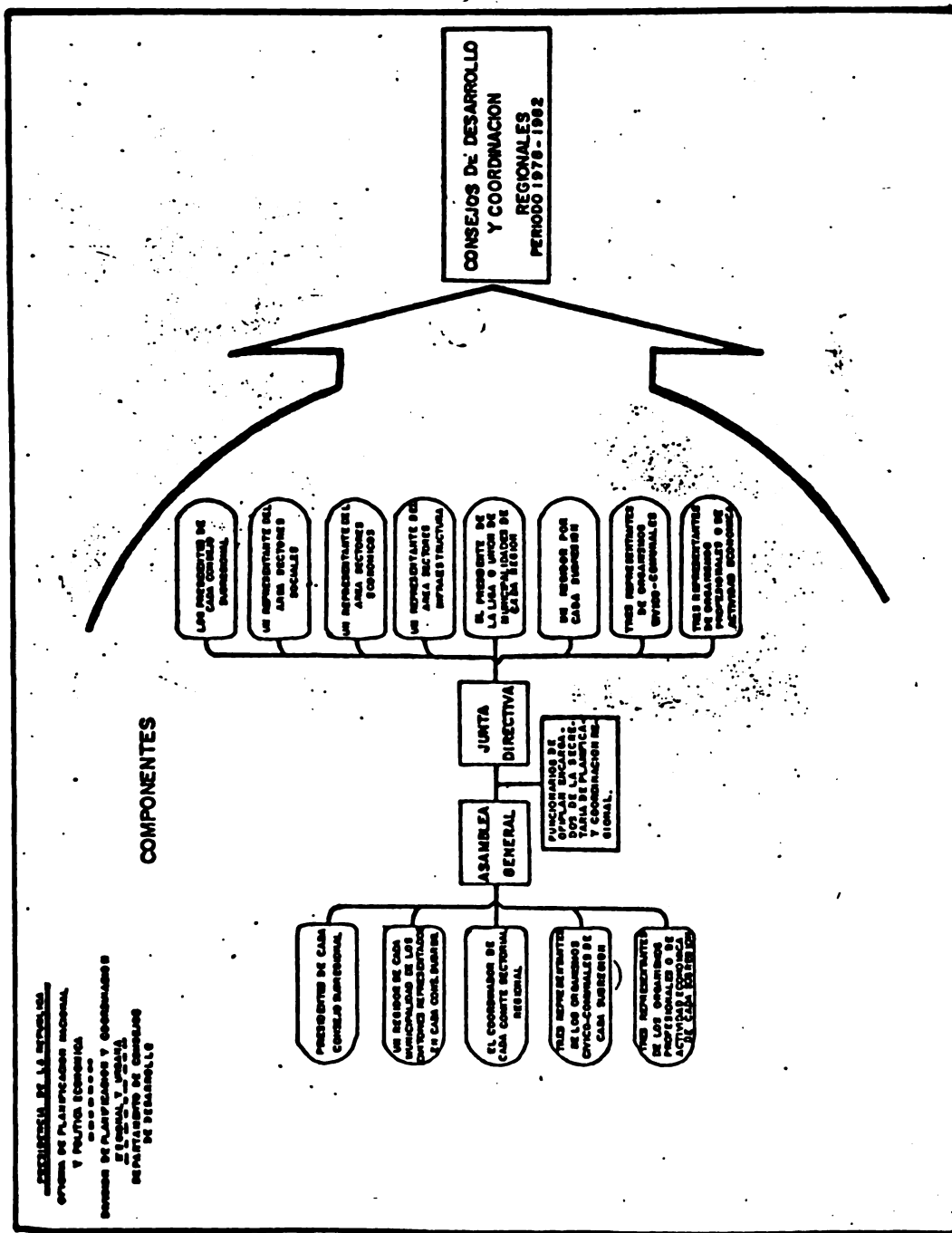


Fig. 10. El consejo de desarrollo y coordinación regional (1978-1982).

Fuente: BADILLA, 1987.

5.5.3 La planificación

Primero hubo la creación de una serie de instituciones y una constelación que hizo posible una planificación regional. La constelación formal no fue suficiente para llevar a cabo la planificación y consecuentemente, en segundo lugar se inició una desconcentración institucional y una evaluación de la planificación en las instituciones encargadas del desarrollo planificado.

Cuando el gobierno liberacionista alcanzó el poder en 1982 un nuevo capítulo en la planificación pudo empezar. Esta tercera etapa comenzó con un discurso sobre la dirección nueva.

"La planificación regional también toma vigencia en el caso de Costa Rica debido a los fuertes desequilibrios que se presentan tanto entre las regiones centrales y periféricas, así como al interior de cada una de las regiones." (MIDEPLAN, 1982)

"... la concepción y la implementación de una política de planificación regional, constituye una decisión altamente política, cuyo éxito tiene tres condicionantes:

1. participación popular;
 2. planes de desarrollo regional, científicamente concebidos por expertos;
 3. la voluntad política firme de implementarlos."
- (NUHN & CEDAL, 1982, p.9)

"Todo parece indicar que la democracia participativa de que tanto se habla hoy, encuentra vías de expresión y modos sencillos de acción en los mecanismos que sustentan el desarrollo regional, que al final de cuentas se entrelazan y complementan con diversos grados y formas con el desarrollo local y comunal." (A. Arauz Aquilar, segundo vice-presidente de la República (marzo 1982), op. cit. BADILLA, 1987).

Dentro la legislación la participación fue realizado en un artículo del decreto no. 14184 - PLAN (1983) que obligó a los Consejos de reunirse con representantes populares, a fin de discutir con ellos las necesidades existentes en materia de obras de infraestructura y la distribución de la producción, para coadyuvar a la definición del programa correspondiente.

Desgraciadamente, las altas expectativas no pasaban en la realidad, y después de unos años la desilusión ha sido enorme. El MIDEPLAN analizó la acción de los Consejos de Desarrollo en la forma siguiente:

"El problema: los Consejos de Desarrollo no han logrado constituirse en verdaderas instancias de negociación y coordinación. A pesar de la capacidad técnica que tienen para ofrecer alternativas viables de desarrollo socioeconómico y físico espacial de las regiones, su quehacer se ha visto afectado por varios factores:

Los Consejos de Desarrollo no han consolidado como estructuras con capacidad de negociación y coordinación, por la existencia de políticas en los niveles superiores del gobierno, orientadas a desconcentrar el poder político - administrativo.

La carencia de personería jurídica en los Consejos de Desarrollo ha limitado su capacidad de gestión y su proyección como órgano planificador en el ámbito regional.

Existe desconocimiento por parte de las instituciones, sobre los lineamientos de políticas de desarrollo regional; lo que se refleja en la descoordinación e incompatibilidad entre las políticas, programas y presupuestos que desarrollan estas instituciones.

Además de que no hay un funcionamiento efectivo de la sectorialización, tampoco ha existido una interrelación mancomunada entre ésta y la regionalización, en los diferentes ámbitos y niveles.

En materia de planificación regional, no se han implementado programas de capacitación dirigidos a los niveles operativos de las instituciones.

Ha faltado continuidad en la ejecución de acciones de desarrollo regional.

Se han encontrado deficiencias metodológicas para la incorporación efectiva de las organizaciones de base, en el proceso de planificación regional" (MIDEPLAN, 1985, op cit BADILLA, 1987, p. 178-179).

En el sistema de planificación no se logró el verdadero desarrollo planificado a nivel regional, y en la economía costarricense la presencia de la crisis económica mundial persistió, lo cual ha resultado en una declinación de la planificación regional como panacea del desarrollo. Los esfuerzos gubernamentales tornaron desde la medida de la década hacia un enfoque más sectorial, y en cuanto al problema regional a proyectos un poco menos orientados en la participación popular.

Parece que en este momento la dirección de la planificación no es bastante clara, y que están buscando soluciones para superar las dificultades en frente al desarrollo. Vease Figura 11.

5.6 Discusión breve

Debido a sus niveles nutricionales y de autosuficiencia alimentaria, Costa Rica, a diferencia de la mayor parte de los países en desarrollo, está en condiciones de adoptar una estrategia de desarrollo agroexportadora. Para mantener las características básicas de su sociedad el país debería poner énfasis en la exportación de productos intensivos en mano de obra

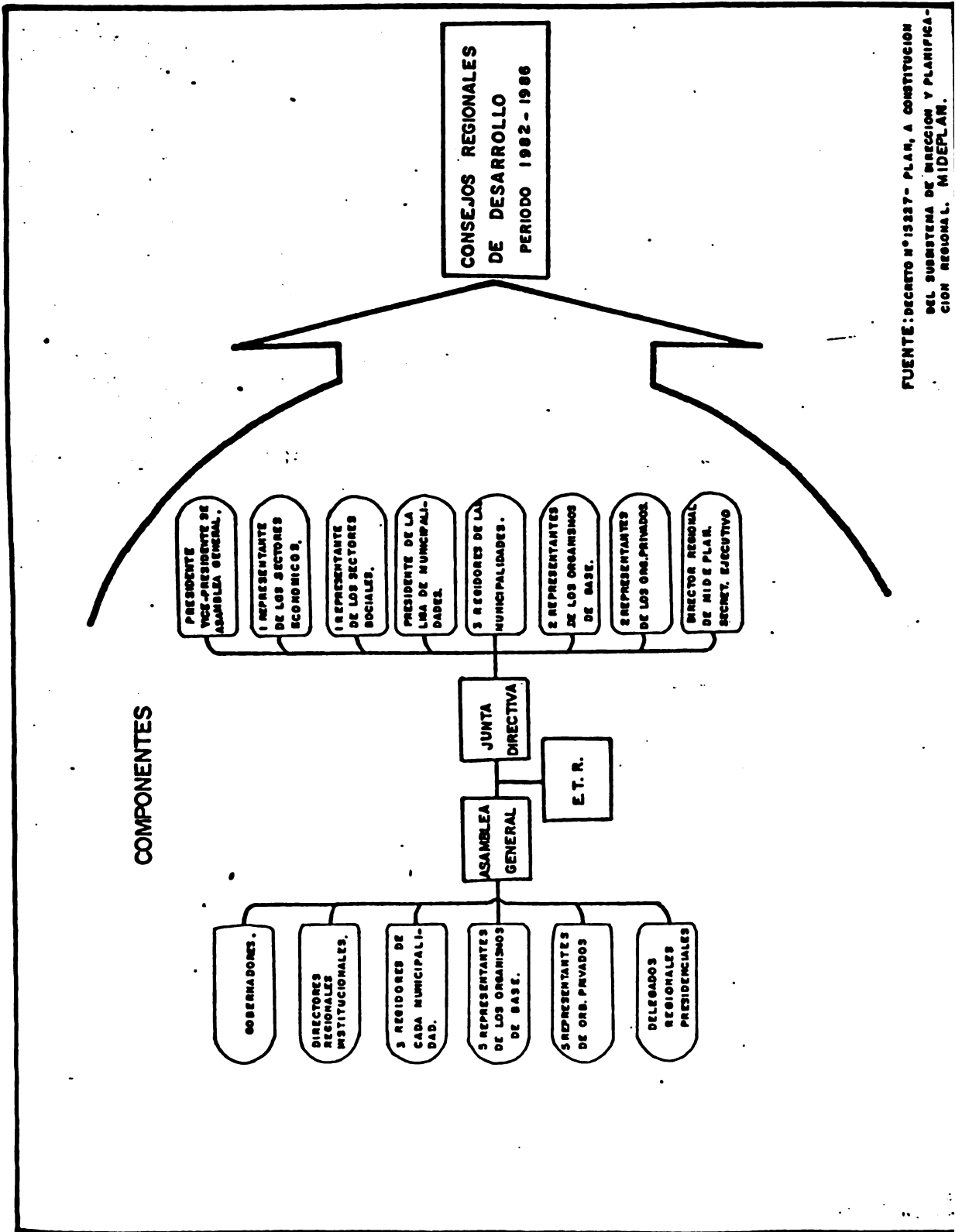


Fig. 11. Consejo regional de desarrollo (1982-1986).
Fuente: BADILLA, 1987.

y optar por estructuras de producción y tecnologías adecuadas a los pequeños y medianos productores junto con promover formas cooperativas o asociativas de producción para estos grupos (FAO, 1985). Esto no es posible en este momento debido a los factores que impiden la planificación.

Después de Punta de Este comenzó la planificación con la realización de un plan nacional. No funcionaba bien, porque la información técnica y los métodos no estaban aptos para la tarea. Se nota una vuelta hacia el contrario; hicieron planes locales, que tampoco funcionaban bien debido a la falta de poder a nivel local de hacer algo propio. Por eso trataron de buscar una solución a un nivel medio, el regional. No funcionó óptimamente debido a la ausencia de coordinación y de voluntad política para cooperar con instituciones y niveles diferentes.

La práctica de las administraciones manifiesta en conclusión que existió una total contradicción con lo expresado, tanto en las ideas básicas detrás la planificación regional, como en lo formal o la legislación sobre ella (BADILLA, 1987).

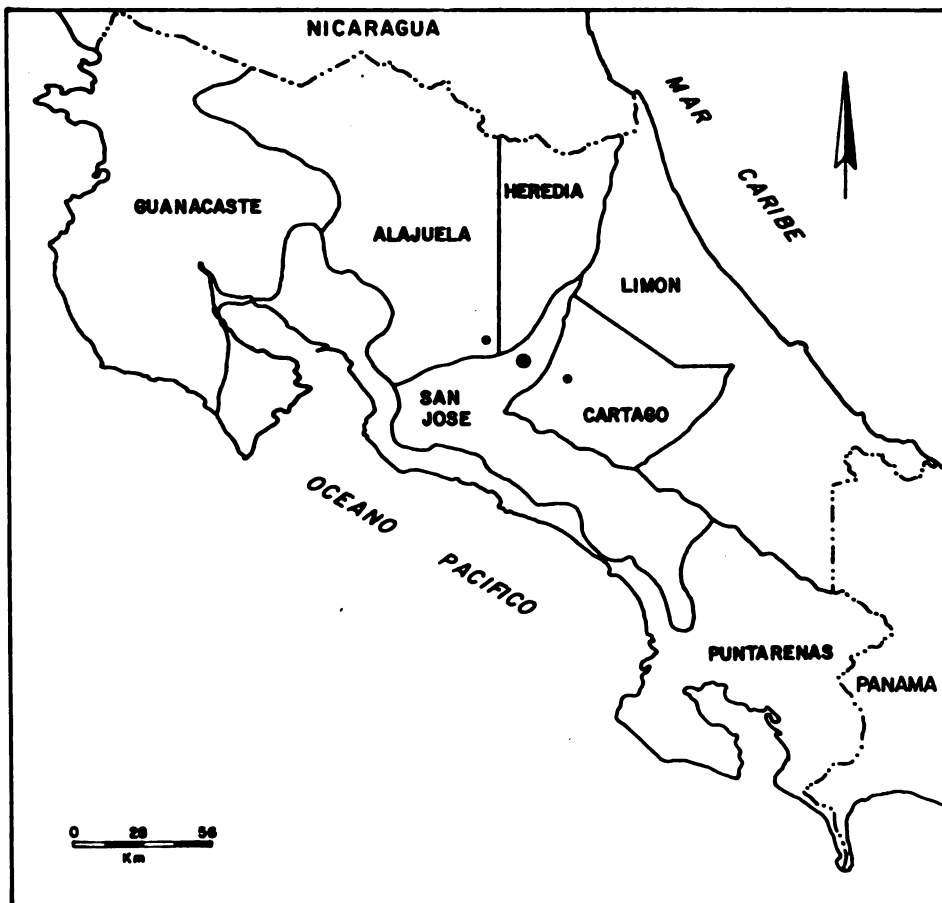
"La creación del Subsistema de Planificación Regional responde exclusivamente a una visión centralista del poder político y como la fracción que lo detenta pretende hacer participación a las comunidades en el desarrollo nacional. La investigación es explícita en esto, esa visión centralista, no se ampara, pues la lógica se lo sentido de que adolece de un conocimiento real de las estructuras de poder cantonal y provincial. Es más no toma en cuenta la organización económica, social y política de las regiones." (BADILLA, 1987, p. 211).

6. LAS REGIONALIZACIONES DE COSTA RICA

6.1 Introducción

La fijación de límites administrativos para destacar regiones, que no son solamente relacionadas al ambiente físico - biológico, es el enfoque de este capítulo. En primer lugar hay una demarcación de provincias en el país (ver Mapa 4). El problema de esta demarcación está en el hecho que es una imagen de la situación original cuando han creado las provincias. La dinámica espacial, claramente desarrollada anteriormente da impulso a la necesidad de otras formas de clasificaciones.

En regionalizaciones, tratan de fijar unidades homogéneas usando ciertos criterios. Es importante de observar si hay o no discrepancias entre los criterios de regionalización y la realidad.



Mapa 4. Las provincias de Costa Rica.

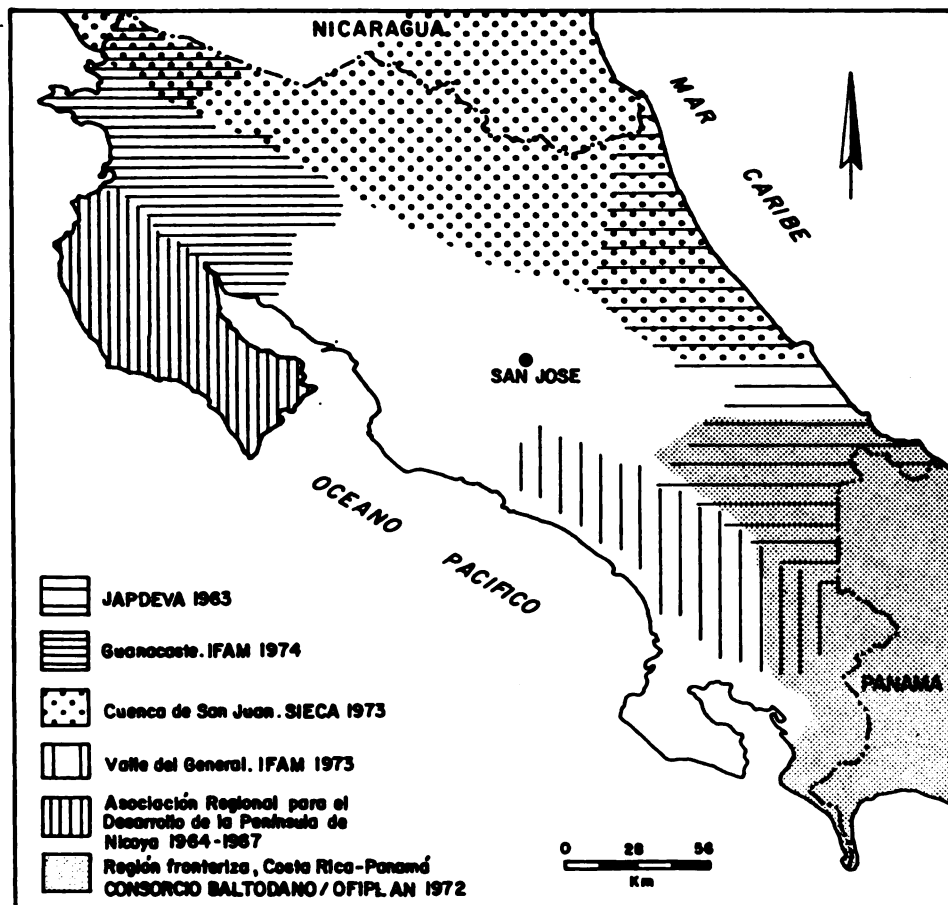
6.2 Regionalizaciones ad hoc

Como he dicho anteriormente, antes de la primera parte de la década de 1970 no hubo muchos esfuerzos para la planificación regional. Tomando esta en cuenta es lógico que durante la primera parte de la Segunda República, no hubo una regionalización claramente hecha. La necesidad de destacar regiones para el desarrollo planificado nació después de la introducción de planificación en Costa Rica, como dicho, después de la conferencia de Punta de Este.

En el período hasta 1974 la distinción de regiones fue hecha de manera ad hoc, relacionada a antes de planificación. En primer lugar hubo la área mandada por JAPDEVA. Además hubo otro esfuerzo que parecía a la de JAPDEVA, pero lo cual murió prematuramente: la Asociación Regional para el Desarrollo de la Península de Nicoya.

El IFAM realizó dos estudios regionales; el primero en el Valle del General, hecho debido a la próxima explotación de bauxite; y el segundo en Guanacaste incluyendo Nicoya.

En las áreas fronterizas podemos ver la incorporación de regiones en esfuerzos bilaterales. Son resumidos en el Mapa 5.



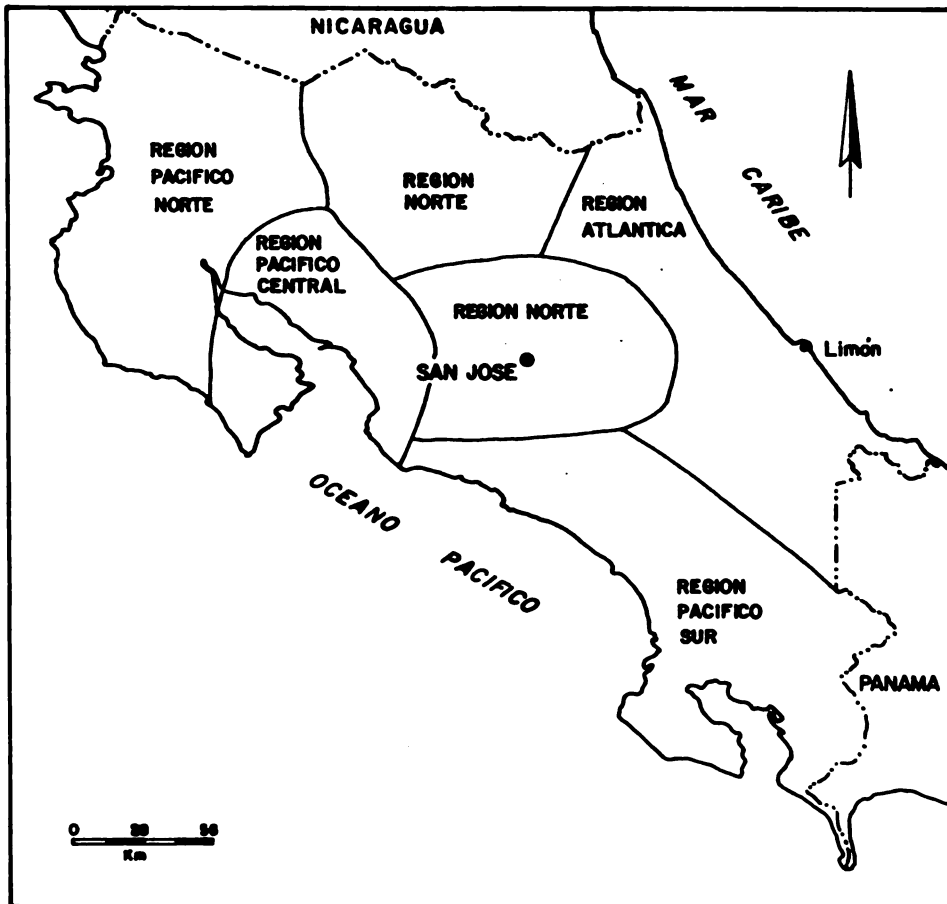
Mapa 5. Regionalización ad hoc.

6.3 Regionalizaciones de OFIPLAN/MIDEPLAN

6.3.1 La regionalización de 1975

Poco a poco nació una realización de la necesidad de destacar regiones sistemáticas para la planificación. Hecho científicamente, el primer ejercicio de regionalización terminó en 1973. Usando un análisis factorial de datos para una gran variedad de fenómenos físicos y socioeconómicos, Dr. Helmuth Nuhn produjo seis regiones funcionales. Unas regiones habían estado latentes en la estructura espacial del país desde la época colonial; otras eran regiones en embrio que emergían de la colonización y poblamiento recientes (NUHN, 1973 y 1978).

Las propuestas de Nuhn constituyeron la base sobre la cual la OFIPLAN estableció las primeras regiones oficiales de planificación en 1975. Hubo unos pequeños cambios, especialmente en la demarcación de las regiones al vertiente pacífico. Es importante observar la importancia dado a la área metropolitana y la área suburbana alrededor de ella (ver Mapa 6).



Mapa 6. La regionalización de 1975.

Las metas fundamentales de la planificación regional han sido claramente definidas desde el establecimiento del sistema de planificación regional:

"frenar la concentración del desarrollo en el centro del país, particularmente en la región metropolitana, y fomentar el desarrollo en la periferia, para lograr una estructura espacial balanceada, dentro de la cual los recursos se exploten más ampliamente y el bienestar se distribuya más equitativamente." (HALL, 1984, p. 398).

La idea básica detrás la regionalización estuvo la constitución de un primer paso en la creación de las que se puede calificar de áreas de integración y dinamización nacionales, para los efectos de legislación, definición de prioridades y extensión de los mecanismos de incentivo y reglamentación de las inversiones. El objetivo estaba de llegar a un proceso continuo de planificación regional y urbana, entendido la región como aquella área del espacio nacional como unidad y uniformidad territorial (BADILLA, 1987).

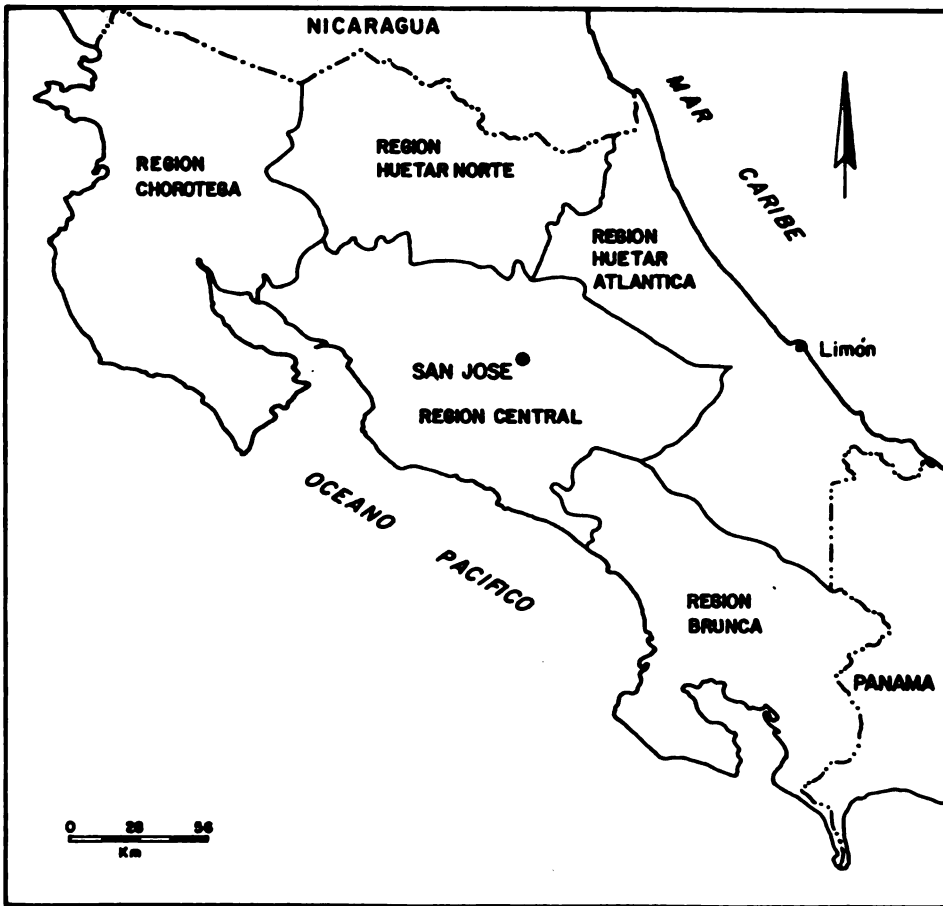
6.3.2 La regionalización de 1978

El cambio de gobierno en 1978 brindó una nueva constelación de regiones para la planificación (ver Mapa 7). Fue abandonado el análisis de cómuto realizado por Nuhn, con el pretexto de que reflejó solo la geografía de Costa Rica a principios de la década de 1970, sin tomar en cuenta los cambios posteriores ni las tendencias del desarrollo futuro (HALL, 1984).

En el plan nacional "Gregorio José Ramírez" se dice que el país está caracterizado por la inexistencia de regiones socioeconómicas bien consolidadas; considerando el país como una sola región, se reconoce la existencia de una serie de espacios que se perfilan hacia el futuro como regiones con posibilidades de consolidación, y del mismo modo, se tiene claridad de las diferencias, en cuanto al desarrollo alcanzado y por alcanzar; el desequilibrio en cuanto al desarrollo es notorio, si se compara con la Meseta Central, en donde se ha visto una concentración de la mayoría de la población, de las actividades de todos sectores (económicos, sociales y culturales), de las instituciones y las decisiones que afectan el espacio nacional total (BADILLA, 1987; OFIPLAN, 1979).

En la definición nueva la geografía física juega un papel de menor importancia. Las regiones fueron establecidas debido a los criterios poblacionales (mínimo de 200.000 personas), de tamaño (mínimo de 10.000 kilómetros cuadrados) y de estructura económica homogénea. Se destacaron cinco regiones.

El área más problemática era la planicie costera del Pacífico Central, inicialmente designada como la región Pacífico Central y luego incorporada en la Región Central. Una parte de esta área corresponde al área trópico seco del noreste y otra al área



Mapa 7. La regionalización de 1978.

trópico húmedo del sur. Los problemas de esta área, así mismo como los problemas de la Región Huetar (la combinación de las regiones Norte y Atlántica), estaban relacionados a la débil comunicación intraregional. La idea al principio estaba en hacer una combinación de las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica, para que ambas fueran regiones más periféricas.

Al principio de la década de 1980 las ideas sobre la regionalización estuvieron complejas. Las regiones de planificación no habían suplantado la jerarquía existente de áreas administrativas. Sin embargo, la consolidación de la planificación regional contribuiría a la integración de la red de transportes, la evolución de una jerarquía más balanceada de lugares centrales, el establecimiento de polos de crecimiento industrial y la diversificación de las actividades económicas en la periferia. La mayor transformación se encuentra en la periferia, donde se requiere una planificación de desarrollo contrapuesta meramente a una transformación de ordenamiento (HALL, 1984).

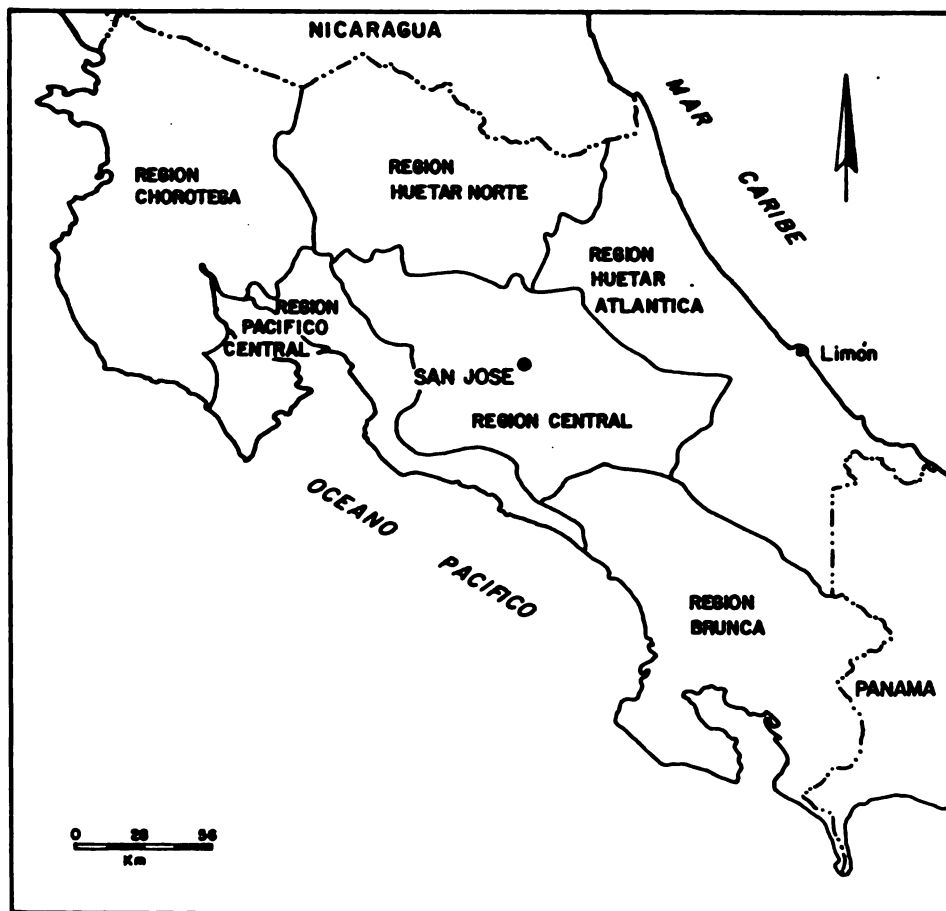
6.3.3 La regionalización de 1985

En 1982 la administración liberacionista de Monge alcanzó el poder. Aunque trató de cambiar las políticas del Estado desde su empiezo, duró hasta 1985 antes que estableció la división del país en seis regiones. El gobierno creyó firmamente en la regionalización.

"Nunca la hemos considerado un asunto irrelevante o meramente decorativo. Creemos en la regionalización nuestra, es una necesidad sentido en la dinámica económica y social de nuestro país. Más allá de los calismos, nuestro compromiso es con el país y con su desarrollo." (MONGE, op cit BADILLA, 1987, p. 156).

La regionalización (ver Mapa 8) superó los principales obstáculos físicos-biológicos y socioeconómicos. Han creado una regionalización dentro de la cual las regiones constituyeron unidades en términos espaciales y económicos.

El gran problema de esta década es la superación de la falta de participación. A un lado tratan de crear regiones de cierta homogeneidad para impulsar la participación, pensando en la paradigma de "abajo hacia arriba" y al otro lado el control sobre la regionalización y la organización interna que queda en manos de la administración centralizada.



Mapa 8. La regionalización de 1985.

6.4 Otras regionalizaciones

Todas las instituciones tienen sus propias regionalizaciones. Al contrario de las regionalizaciones hechas por OFIPLAN/ MIDEPLAN, estas regionalizaciones tienen su base en funciones claramente definidas y de una extensión limitada. Cada institución tiene sus propios criterios, dependiendo de la función institucional que requiere la clasificación espacial.

Es claro y lógico, pero da una complicación a la práctica. En los Consejos de Desarrollo las instituciones encargadas del desarrollo deben discutir sobre áreas comunes con límites diferentes.

PARTE III: LA ZONA ATLANTICA

7 INTRODUCCION

La Zona Atlántica o la Región Huetar Atlántica, abarca en su totalidad a la provincia de Limón, más el distrito de Horquetas de la provincia de Heredia. Además de la vacía área de la Cordillera de Talamanca, existe una división clara en tres subzonas: la zona norte que incluye los cantones Pococí, Guácimo y Horquetas; el área central alrededor de Limón; y el área del sur que incluye las áreas pobladas de Talamanca.

La intervención estatal había causado diferencia en las tres subzonas y por eso la estructura económica, social y política de estas no es igual.

La zona norte se caracteriza por una concentración de actividad bananera, así como la ganadería y la producción de granos básicos. Asimismo, concentra asentamientos campesinos, y una intervención estatal dirigida para apoyar la economía moderna.

La zona central concentra las actividades en la economía terciaria (servicios públicos y privados, actividad portuaria, comercial y transporte). Esta se caracteriza por la concentración de gente de la raíz negra.

La zona sur es la frontera agrícola de este momento, hay actividad bananera transnacional, pequeños productores provenientes de todas partes del país y casi ninguna atención estatal.

Las limitaciones para la planificación regional desde un punto de vista nacional costarricense no son suficientes para entender los aspectos específicos de la Zona Atlántica. En esta parte III, trato de explicar cuales son los problemas que limitan y cuales son las posibilidades que dan impulso a la planificación regional en la práctica y la subsecuente ejecución.

La historia juega un papel importante en los procesos de desarrollo del país. En la Zona Atlántica no es diferente. Por eso el siguiente capítulo trata los procesos más importantes que influyen los factores que son importantes en nuestros días. Después se trata del marco institucional, dentro del cual la planificación debería desarrollarse. Con este marco institucional es posible de entender un poco más los problemas que se relacionan con los planes hechos en el pasado. La ausencia de un verdadero proceso de desarrollo planificado a nivel regional se aclara. No hay que perder toda la esperanza, porque hay algunos esfuerzos dinámicos y prometadores en la Zona es difícil en relación con la problemática de este estudio. Bien que al propio nivel regional hay problemas de lograr algo, a nivel nacional, en los esfuerzos de SEPSA, así como a nivel local, en los esfuerzos

de ANAI se encuentran posibilidades para toda la región. Los casos sirven como ejemplos para la discusión en parte IV.

En relación con la planificación regional puedo repetir las palabras del IDA (1984):

"La Zona Atlántica de Costa Rica tradicionalmente ha sido considerada de una manera tangencial en la planificación del desarrollo. Esto, a pesar de presentar un alto potencial y una población en situación socio-económica ciertamente deprimada. Por muy diversas razones, esta zona se ha visualizado solamente como un área bananera - a nivel de estereotipo y a nivel de exportación. Su desarrollo se ha estructurado especialmente en las áreas que producen cultivos exportables y que se encuentran conectados por ramales ferrocarrileros. No es sino hasta la pasada década que se plantean políticas de desarrollo específico mediante instancias institucionales de orden regional."

8.1 Introducción

La Zona Atlántica tiene una dinámica inherente que es muy importante para entender los procesos que transforman el ambiente en la región. El sector agropecuario es, como en todo el país, el más importante. La transformación de este sector a través del tiempo, especialmente en relación con la agroexportación es la primera causa para que la Zona es como sea.

En un estudio con enfoque regional la red de transportes es de una importancia enorme. El crecimiento de esta red está relacionado con los procesos económicos, y por eso sigue el primer análisis.

Los aspectos demográficos contienen los factores problemáticos sociales de la región. En la Zona Atlántica no vemos exactamente la misma situación que en las demás áreas periféricas debido a la posibilidad de tensiones raciales en la costa caribeña con su población negra. Además en Talamanca se encuentran indígenas, una cosa excepcional en el país.

"Por la particular formación histórica de la Zona Atlántica, ésta ha conformado una población rural bastante heterogénea en términos de su adscripción étnica, sus costumbres, prácticas agrícolas, y características culturales en general. Este hecho no se ha considerado como insumo a los programas previamente desarrollados." (IDA, 1984)

Algunas fuentes importantes usadas en este capítulo son las siguientes: sobre el diagnóstico global, IDA (1984), MIDEPLAN (1987); sobre la actividad bananera, FINDERS & THIELEN (1977), ELLIS (1983), ALFARO (1985); sobre la actividad cacaotera, GUTIERREZ & CHINCHILLA (1987), QUESADA (1987); sobre el sector de transportes, MOPT (1984), MIDEPLAN (1986), ARROYO (1987), ROBLES (1986); sobre los aspectos demográficos y sociales, PALMER (1977), DUNCAN (1987), DUNCAN & MELENDEZ (1987), MIDEPLAN (1987), SMITH & MURILLO (1987).

8.2 El sector agropecuario

8.2.1 El diagnóstico global

El sector agropecuario es el más importante sector productivo en la Zona. Salvo las actividades portuarias en Limón, no hay otros polos de crecimiento económico. Sin embargo, la agricultura tiene limitaciones serias en la región. Las más importantes limitaciones están relacionadas al medio ambiente. La parte poblada e incorporada en el Estado costarricense se compone de áreas tropicales húmedas. Antes de la incorporación existía el bosque, y este bosque trópico húmedo no es muy conveniente para la agricultura. El suelo es pobre y bien que la vegetación tropical es suntuosa, no es válido para la cultivación de

cultivos anuales.

Los cultivos permanentes rinden mejor, sin embargo, no son sin problemas. El medio ambiente trópico húmedo es bastante fragil y el frecuente uso de agroquímicos en el cultivo de banano, es un atentado contra la naturaleza hasta ahora existente.

Cuando se ve el uso de la tierra en la Zona (Cuadro 3) se puede observar que casi tres cuartos del área cultivada está ocupada por la actividad ganadera. Un 35% del área que queda es ocupada por granos básicos y raíces y tubérculos, y un 25% por banano y cacao. El 10% del área que queda, es ocupada por cultivos de plátano, de coco, ornamentales y frutales.

Cuadro 3. El uso de la tierra en la Zona Atlántica.

PRODUCTO	AREA CULTIVADA HAS.	% DEL AREA CULTIVADA POR PRODUCTO RESPECTO AL AREA TOTAL REGIONAL	% DEL AREA CULTIVADA RESPECTO AL AREA CULTIVADA TOTAL
Ganadería	232 930	23.80	73.39
Granos básicos	24 510	2.50	7.90
Banano	20 725	2.14	6.80
Cacao	20 725	2.11	6.70
Plátano	7 000	0.25	0.80
Coco	2 335	0.20	0.80
Yuca	4 066	0.41	1.30
Otros	1 418	0.14	0.50
TOTAL	309 370	31.55	100.00

Fuente: MIDEPLAN, Análisis económico 1987, p. 5.
PRION, 1987, p. 69

Un primer acercamiento del área de siembra según actividades deja en claro la preponderancia de la ganadería en la región (ver Cuadro 14). El desarrollo de la ganadería en la región es reciente; entre 1963 y 1973 la cantidad de tierra para pastos aumentó de 40.000 a 72.000 ha. Además de la cría de ganado para carne, el IDA inició a finales de la década de los 60 con el uso de módulos lecheros como parte del desarrollo estratégico.

Aunque hay pastizales diseminados en toda la región, la mayor concentración se presenta en el norte. En 1973 hubo una predominancia de ganado de carne, en 1982 ese tipo predominó aún, ganado con doble propósito y también ganado para leche había crecido.

El manejo de las fincas ganaderas es del tipo extensivo como en toda América Latina. Se saca el bosque, se siembra pastos y se pone el ganado. El sistema requiere de poca mano de obra, mucha tierra y capital (en forma de ganado). La mayoría del área que se utiliza para la ganadería es ocupada por fincas grandes, otras partes por fincas medianas y fincas mixtas (cultivos y ganados).

El crecimiento de la ganadería no es extraño, cuando se ve el impulso que el centro político, en su esfuerzo de diversificar las exportaciones, da a esta actividad. En ese sentido la ayuda al sector agroexportador es claro que la proponderancia de ganaderos acaudalados. Lo dicho, el sector capitalista halla el apoyo más grande.

Otro factor que juega un papel importante en el crecimiento de la ganadería es la existencia de especulación de tierra. Especuladores que consiguen tierra para obtener lucro, sacan y venden la madera y ponen ganado ahí porque esto no necesita mucho manejo. Los políticos ambiguos sobre el medio ambiente fortalecieron esas tendencias.

El banano es indiscutiblemente el cultivo permanente más importante y estable. Un aspecto vital es que en 1984 el 100% de la producción comercial del país se produjo en el Atlántico, lo cual es factor fundamental en la economía nacional vía exportaciones (divisas), empleo generado, transportes, etc.

La producción bananera se realiza dentro de empresas grandes. Empresas con influencia importante en la región; por eso la influencia del banano es más grande. El párrafo 8.2.3 trata la historia del banano.

Por su parte el cacao, cultivo que tiene un potencial grande, ha sufrido altibajos en cuanto a área, producción y productividad por la Monilia, que ha repercutido seriamente en la dinámica productiva de la región, especialmente porque es una actividad distribuida principalmente entre productores pequeños y medianos. Las tendencias más recientes dirigen a una redinamización de la actividad debido a la implantación de cacao híbrido, con una problemática profunda que se explicará posteriormente.

La tradición costarricense de sembrar granos básicos es evidente en las cifras. La producción es realizada principalmente por maiceros y arroceros, el 88% del volumen de producción es dirigido hacia el mercado. Hay correspondencia nacional en áreas, volúmenes y destino de la producción, lo cual quiere decir que cualquier lineamiento o política con respecto a granos básicos, fundamentalmente afecta mucho la estructura productiva de la región.

Debido a sus niveles nutricionales, y a la autosuficiencia alimentaria, junto con la estructura del mercado internacional de los granos básicos - lo cual quiere decir que Costa Rica no puede exportar granos básicos ya que los Estados Unidos principalmente, queda bajo el precio en su tentativa de subvencionar sus propios finqueros - el gobierno costarricense ha iniciado un proceso de desincentivo con respecto a dichos granos básicos. Mediante el CNP, retuvo semillas de maíz en detrimento de los pequeños maiceros. Además el CNP ya no acopia la cosecha. Por su parte los arroceros no sufrieron del arreglo porque son más adecuados y tienen suficiente presión a nivel central para definir políticas dirigidas contra ellos. Los maiceros son pequeños y no tienen el apoyo político necesario para sobrevivir.

Muy recientemente, el Ministro de Agricultura ha dicho en una exposición pública que en la "agricultura de cambio", es necesario cambiar las tradiciones y los aspectos culturales.

Dentro del marco de la "agricultura de cambio" es importante observar las tendencias de dicha agricultura con respecto a otros cultivos. En la zona costera hay una producción bastante importante de coco. Esta producción se incrementó en la década de los 70 con el crédito de JAPDEVA, pero el aumento no fue suficiente y muchos agricultores tienen todavía deudas grandes.

El cultivo del plátano ha sido una actividad casi secundaria o complementaria especialmente entre productores pequeños y medianos en la región. Considerando que el plátano se concentra en Talamanca y sobre todo a nivel comercial, unido a la exportación aunque todavía mediante intermediarios, esto es una actividad alternativa a valorar en la estructura económica regional. No obstante, hay que controlar la enfermedad Sigatoka Negra que afecta diferencialmente a nivel local. La dinámica de la producción y las posibilidades de aumentar la exportación dan impulso a nuevos caminos de mercadeo. En el valle de Sixaola en Talamanca, el área más importante del plátano, hay esfuerzos de BANDECO (del norte) para comercializar el cultivo con capital foráneo y con organizaciones nacionales que tratan de competir con ellas.

La actividad de cultivos ornamentales tiene según algunos una promesa para el futuro. Sin embargo, en ese momento la producción se realiza en empresas grandes, las cuales son financiadas por parte de capital extranjero. El hecho es que un cultivo promisorio depende en gran parte de sus posibilidades para la exportación y de otra parte del capital que podría ser acumulado en el proceso por la clase económica dominante.

Los cultivos de frutales, especies como pimienta negra, vainilla y legumbres son solamente cultivos complementarios con influencia escasa para la dinámica de la economía regional.

8.2.2 Periodización

En la época colonial no hubo muchas actividades en la Zona, el área estaba despoblada. Pequeñas comunidades indígenas cultivaron productos agrícolas para atender a su subsistencia. La única actividad extranjera fue el cultivo de cacao alrededor de Matina. Debido a varias razones, entre otras las invasiones de piratas a la Zona estaba y quedaba aislado.

El interior de la Zona estaba vacío, pero en la costa habían pequeños poblados de tortugadores y pescadores autosuficientes, casi todos negros.

En el siglo pasado cuando se formó el Estado, la Zona Atlántica era una parte de Costa Rica por escrito, pero en realidad era una parte de la cultura (autónoma) del Caribe.

El gran cambio ocurre a finales del siglo XIX con la construcción del ferrocarril, lo cual estaba el punto inicial del cultivo de bananos en esta Zona. Nació la crisis económica de la década de los 30 y hubo predominancia del cultivo de banano para la United Fruit Company (UFCo). Al mismo tiempo otros empresarios extranjeros (y nacionales) empezaron a cultivar cacao para la exportación y por eso la tipificación del período 1900-1938 puede ser la explotación foránea. La crisis y más importante la enfermedad del banano (mal de Panamá) contribuyó al derrumbe de la economía de la Zona.

Hasta la década de los 50 la población sobreviviente tuvo que producir cultivos para la subsistencia. Sin embargo, mucha gente se fue de la zona al mismo tiempo que la compañía bananera. La autosuficiencia duró poco tiempo debido a nuevas posibilidades de explotación que llegaron a la región después de la guerra civil de 1948.

En 1955 la producción bananera recomenzó pero esta vez en manos de productores nacionales. Otra vez el banano era el motor del desarrollo y de la economía regional. No obstante el nacionalismo que existió al comienzo de la Segunda República, en la década siguiente - con la predominancia del Mercado Común Centroamericano y la siguiente intervención económica de empresas norteamericanas - la actividad bananera cayó en manos de empresas transnacionales (Bandeco, Dole, Chiriqui Land Company).

El próximo cambio profundo era la apertura de la Zona al empezar la década de los 70. La construcción de una carretera de la Meseta Central hacia la Zona dió impulso a otras actividades productivas. En ese proceso el ITCO/IDA jugó un papel importante porque inició la colonización de Cariari (1966) y otras colonias. Luego dió apoyo a asentamientos campesinos. El precarismo y el desarrollo agrario impulsado para redistribuir la tierra forma un aspecto del proceso histórico muy complejo.

Antes de 1970, salvo el cultivo del cacao, no hubo un gran sector de pequeños y medianos productores, de modo que la nueva

expansión de la frontera agrícola fortaleció dicho cultivo.

Ahora debido a la crisis económica que afecta el país, hay un esfuerzo dirigido al refortalecimiento del sector agroexportador en detrimento de los pequeños agricultores. Esta tendencia da un nuevo impulso a la dinámica de la región, cuyo resultado no es claro, pero aun así es muy interesante.

8.2.3 La actividad bananera

A finales del siglo pasado la actividad bananera pudo desarrollarse en las áreas tropicales porque desde 1872 fue posible transportar bananos bastante rápido, de modo que no estaban podridos cuando llegaban. En el año que Tomás Guardia logró el poder en Costa Rica, se transportó el primer cargamento de bananos de Jamaica a los Estados Unidos.

Desde 1872, no solo hubieron cambios en el transporte marítimo mundial, sino también en el transporte costarricense. Se inició la construcción del ferrocarril de la región central hacia Limón, acabado por varias personas entre las cuales se encontraba Minor Keith. La construcción del ferrocarril en la Zona Atlántica fue muy difícil debido al clima y las altas condiciones naturales. Por esto, los empresarios construyeron la línea, usaron obreros extranjeros para el trabajo. La mayoría de los trabajadores vinieron de Jamaica y durante la construcción sembraron bananos al lado de la línea ferrea.

En 1884, se firmó el contrato Soto-Keith que dió amplios derechos para la explotación no solo del ferrocarril sino también de las áreas habitadas en una extensión de 300 mil acres de tierra. Minor Keith usó estas tierras para iniciar la explotación comercial del banano de Costa Rica. La producción bananera comenzó a desarrollarse y muy pronto fue monopolizada y controlada casi totalmente por la UFCo, fundada por Keith a finales del Siglo XIX.

De 1900 hasta mediados de la década de los 30, la actividad bananera encontró al principio un gran auge y florescencia pero luego se produce una profunda crisis debido a la enfermedad Mal de Panamá, que obliga a la compañía a trasladarse a la Región Pacífico Sur en 1938. Durante este primer período de la florescencia bananera, a fuerza de trabajo estaba constituida en su mayoría por Jamaíquinos.

De este grupo de trabajadores provenientes de Jamaica venido a trabajar en el ferrocarril o venido de Panamá cuando la empresa que construyó el Canal de Panamá los despidió, se formaron los productores independientes los cuales cultivaban por si mismos su propia tierra, vendiendo la cosecha al UFCo. Los productores independientes tuvieron una alta productividad y su importancia era mayor que en otros países donde la UFCo producía bananos.

En este período la actividad se reconcentró en la UFCo, una compañía transnacional norteamericana y con su salida en 1938 hubo un derrumbe económico y social en la Zona.

A mediados de la década de 1950, se reinició la actividad en la zona, sin embargo, esta vez en manos de productores nacionales y no en manos transnacionales. Las políticas del Estado en este período se dirigieron hacia un fortalecimiento del sector agroexportador. Esta vez la producción se concentró en la subregión norte de la Provincia de Limón. El proyecto se puso en marcha en el año 1956 y dos años después la exportación se realizaba con buen éxito. No obstante problemas en el principio de la década de 1960, los logros son de un gran significado pues, como demuestra, el incremento sostenido de la producción bananera en la región se debe especialmente a los productores nacionales, quienes producían en 1979 cerca del 60% de la producción regional.

Uno de los hechos más importantes de este proyecto, fue la firma en 1956 de un contrato entre el Estado y la Standard Fruit Company para la producción de bananos para la exportación. La Standard en pocos años logró no solo producir y exportar bananos, sino que su crecimiento se produjo en forma acelerada generando empleo y mejorando las condiciones técnicas de la producción y en poco tiempo logra someter bajo su control la comercialización de la producción bananera de los productores nacionales.

En la década de 1960, empresas nacionales bananeras habilitan para ese cultivo grandes áreas fuera de Guácimo, configurándose también en fuertes zonas de atracción de migrantes del resto del país. Otras empresas transnacionales se ubican en la Zona, provocando similares efectos.

Desde la década de 1970 hubo una concentración de producción en manos transnacionales. En este sentido se ve la creciente importancia de BANDECO (Banana Development Company o Del Monte). No solo toma en propiedad muchas plantaciones, una gran parte de la producción de productos nacionales es comercializada por BANDECO.

La importancia del banano aumentó desde 1984 cuando el 100% de la producción fue realizada en el Atlántico.

La diferencia entre el período antes de 1938 y el período después de 1956 es que en el período nuevo no se encuentran productores independientes pequeños. Los productores nacionales han sido de un tamaño mediano o grande.

En este momento una nueva tendencia se presenta en la Zona. Es la creciente presencia de compañías colombianas. La diferencia entre las transnacionales colombianas y las transnacionales tradicionales como BANDECO es que los colombianos usan métodos más agresivos para guardar su supremacía frente a, por ejemplo, los sindicatos. Si esta tendencia creciera más es posible que habrá un endurecimiento en la lucha permanente entre los obreros

y las empresas.

No obstante, la desigualdad, la concentración de tierras y la lucha entre los intereses empresariales bananeros y los intereses populares en la Zona, hubo una forma de coexistencia pacífica al sistema político de compromiso y consenso.

8.2.4 La actividad cacaotera

El cacao, planta autóctona del bosque tropical húmedo, crece muy bien en la Zona Atlántica. Como dicho, en la época colonial se realizaba la explotación de este cultivo. Las plantaciones de cacao eran la propiedad de hispánicos cartagenos cuya presencia estaba limitada al acogimiento del ingreso de la cosecha dos veces por año. Los productores propios eran esclavos negros y el área de producción se ubica alrededor de Matina.

Debido a la competición "internacional" a saber las circunstancias más favorables en Nicaragua, y a las frecuentes visitas de piratas en la costa, la actividad cacaotera dejó de estar en ventaja y los cacaotales fueron abandonados.

En el comienzo de la Primera República, los cafetaleros se dieron cuenta que el mono-cultivo de café contenía un riesgo enorme y por eso se esforzaron para fortalecer la economía agroexportadora con un poquito de diversificación en las zonas periferias, lo cual significó la rehabilitación de la actividad cacaotera en la Zona Atlántica.

La renovación de cacaotales en la Zona Atlántica empezó, pero duró hasta la llegada de la UFCo antes de que la producción creciera remarcablemente. El UFCo utilizó no solo sus propias plantaciones sino también el sistema de productores independientes ("outgrowers" en inglés). Sea que pequeños productores tenían que entregar sus productos a la UFCo; la dependencia de los pequeños productores era grande. Sin embargo, con la aparición de otros cacaotales en la región en la primera parte de este siglo, nuevos métodos de mercadeo nacieron.

Entre 1900 y 1930 hubo una alza en el cacao, cuya producción fue dominada por extranjeros y productores costarricenses venidos de afuera de la región. El cacao se desarrolló al lado de la infraestructura bananera con el capital no local.

En la década de 1930 la crisis económica afectó seriamente el cacao. Los precios bajos llevaron a una situación dentro de la cual los extranjeros abandonaron sus fincas medianas y grandes; se dió impulso a la producción que estaba en manos de los pequeños y medianos productores de la Zona misma, los cuales se encargaron de la cultivación.

El traspaso a la población local de esta actividad, coincidió con la salida de las empresas bananeras de la Zona. Una parte de los ex-obreros bananeros aprovechó la situación para sobrevivir.

Hasta la década de 1930, el mercado de cacao pasó por las empresas foráneas. Este tipo de comercialización estaba muy internacionalizada y con la desaparición de los empresarios cacaoteros esta fuente dejó de existir. No obstante, el mercadeo de cacao continuó porque una gran parte de la producción cacaotera se encontraba en la zona costanera, donde vivían los negros caribeños, lo cual significa que la producción cacaotera quedaba en manos foráneas (o más preciso no costarricenses) más precisamente en manos de una población que nunca había tenido el sentido de pertenecer a Costa Rica y que tenía conexiones con la Región del Caribe y no con el Estado del propio país.

El renacimiento de la región después de 1955 no guiaba a grandes cambios en la actividad cacaotera. Es claro que en el mismo tiempo que en otras partes del sector empresas capitalistas fijaron la dirección del desarrollo, la influencia estaba sensible. Se iniciaron algunas plantaciones grandes, que no es extraño a la luz de la alta ganancia obtenible.

La población costanera ocupada en la producción cacaotera, consistía en gran parte de negros caribeños; entre ellos se podía distinguir ex-obreros bananeros y pescadores agricultores, así autosuficientes, quienes usaban el cacao para aumentar sus ingresos.

El sistema de cultivación no exigía mucho trabajo. Después de la siembra del cacao, necesitaban mano de obra en el tiempo de la cosecha unas dos veces por año.

A finales de la década de 1970, hubo algunos acontecimientos y procesos de influencia importante con respecto al cacao. En primer lugar desde 1978 la Moniliasis, una enfermedad casi total del cacao se presentó en Costa Rica. El sistema de cultivación fortaleció la gravedad de la enfermedad porque el escaso uso de mano de obra impidió el combate contra la Monilia. No solo el uso inadecuado de mano de obra es un problema, sino también los costumbrismos culturales tradicionales juegan un rol. La transformación desde el cacao viejo hacia el cacao híbrido resistente contra la Monilia abarca problemas. Hay que sacar totalmente los viejos cacaotales, pero no es posible porque: "Esta plantación me ha servido por años y años y externamente está enferma. No puedo sacarla, cuando mi mamá esta enferma no la asesino tampoco". (cita anónima)

En segundo lugar hubo la apertura de nuevos caminos en la zona costanera donde se encuentra una gran parte del cacao. Esta apertura significó una inmigración de nuevos pobladores, cuyo desconocimiento del cultivo les ha permitido empezar a cultivar cacao de una manera moderna. Este proceso que está ocurriendo hoy puede significar un cambio de la cultivación desde las manos negras hasta las manos blancas.

En tercer lugar existe la posibilidad que con el cambio de productores habrá un cambio en el modo de mercadeo de cacao. En este momento no es claro que pasaría; sin embargo, es un proceso

que merece atención en el futuro.

8.3 El crecimiento histórico de la red de transportes

En la época de la colonia solo había una manera de viajar a la región: por el camino Herradura, de Cartago a Matina. Debido a las mencionadas invasiones de piratas era mejor no construir mejores caminos. Además había caminos de indígenas, ellos vivían dispersos en la Zona.

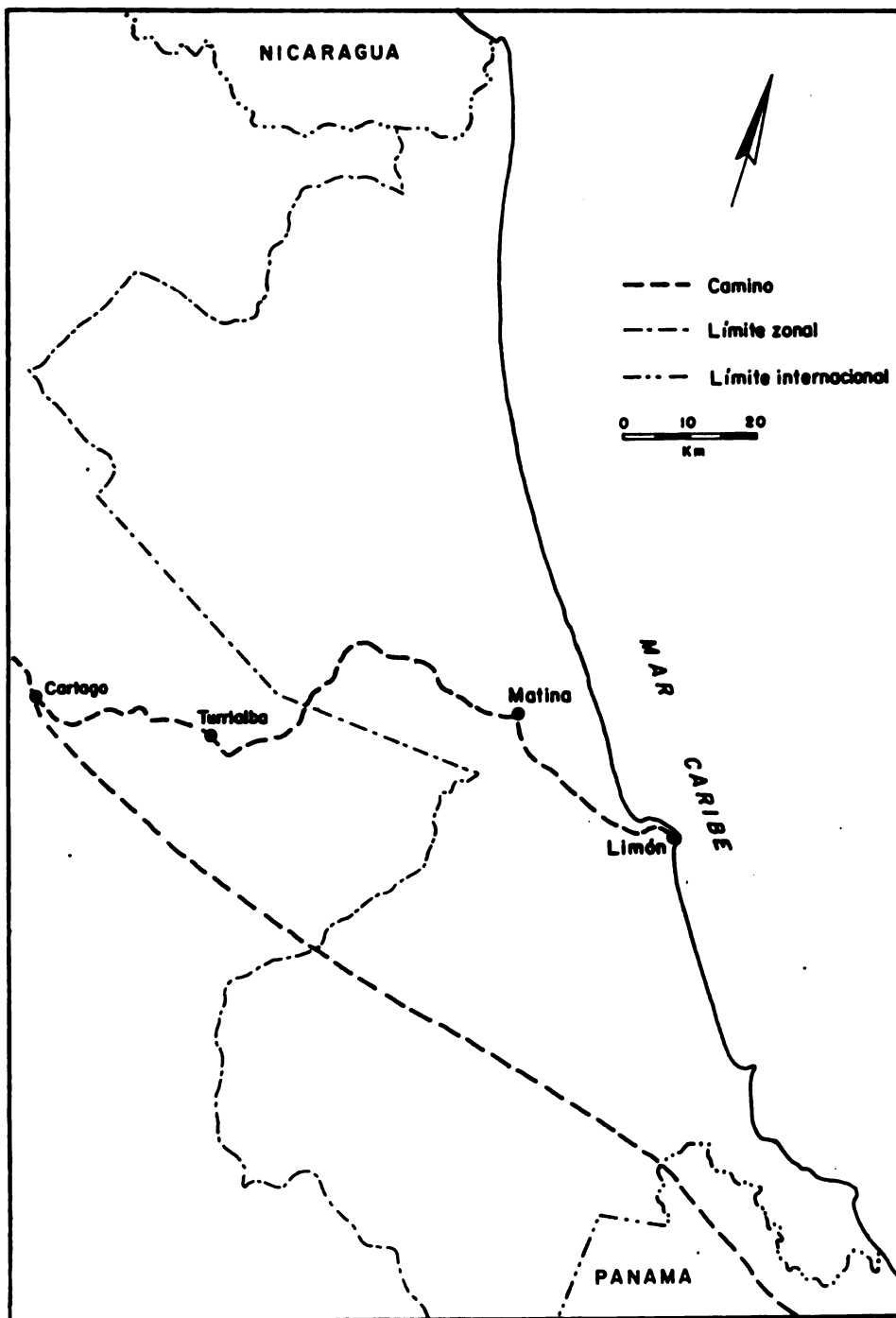
Los lugares poblados en la costa no eran unidos a través de tierra, solamente había conexión a través del mar. Después de la independencia se hicieron gestiones para unir la región Atlántica con el resto del país. A mediados del siglo pasado un nuevo camino fue construido, de Turrialba a Matina. Sin embargo, quedó un viaje muy lento y largo (ver Mapa 9).

Los cafetaleros necesitaron una vía nueva, mejor para la exportación del café hacia el Atlántico y por eso hubo un cambio en la relación entre el Estado y la Zona con respecto a la red de transportes. Inicialmente hubo la intención de aislar la región por razones de seguridad y luego el no querer levantar la ausencia de un desarrollo de la red de transportes debido a la escasa necesidad del grupo dominante en la región central. Finalmente hubo desde 1870 un esfuerzo para crear la infraestructura necesaria de una intensidad enorme, debido a un gobierno integrado por los elementos más liberales de la oligarquía cafetalera.

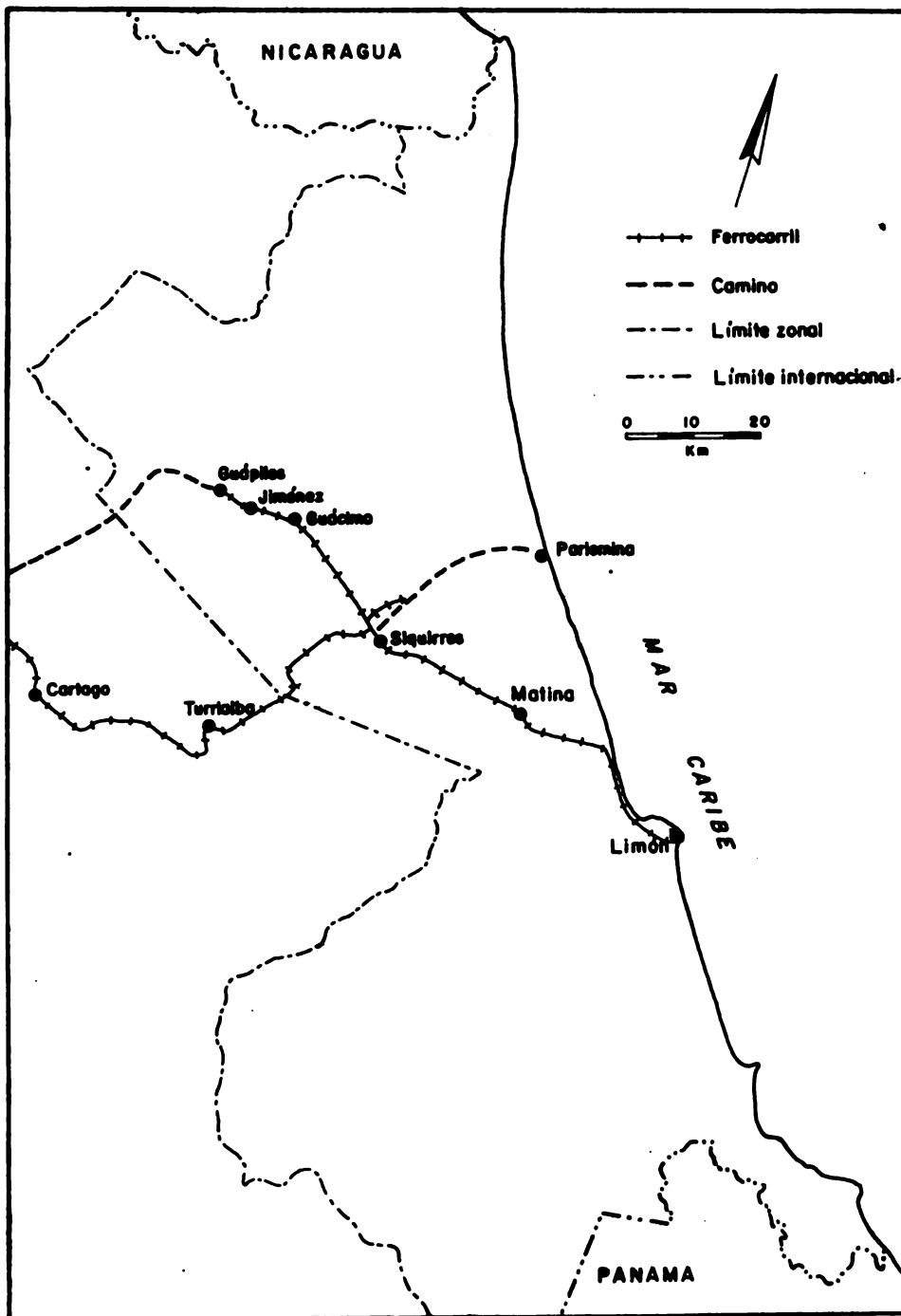
En 1871, siendo presidente Tomás Guardia, el gobierno firmó un contrato para la construcción de un ferrocarril con el empresario norteamericano Meiggs. El contrato estipulaba la construcción de la línea ferrea de Alajuela a Limón, pasando por Heredia, San José y Cartago.

Los recursos financieros no podían provenir exclusivamente de la exportación del café y por eso el gobierno negoció un préstamo. La inexperiencia del gobierno en hacer algo como un préstamo causó su fracaso. En 1873 se detuvo la construcción debido a la falta de recursos financieros.

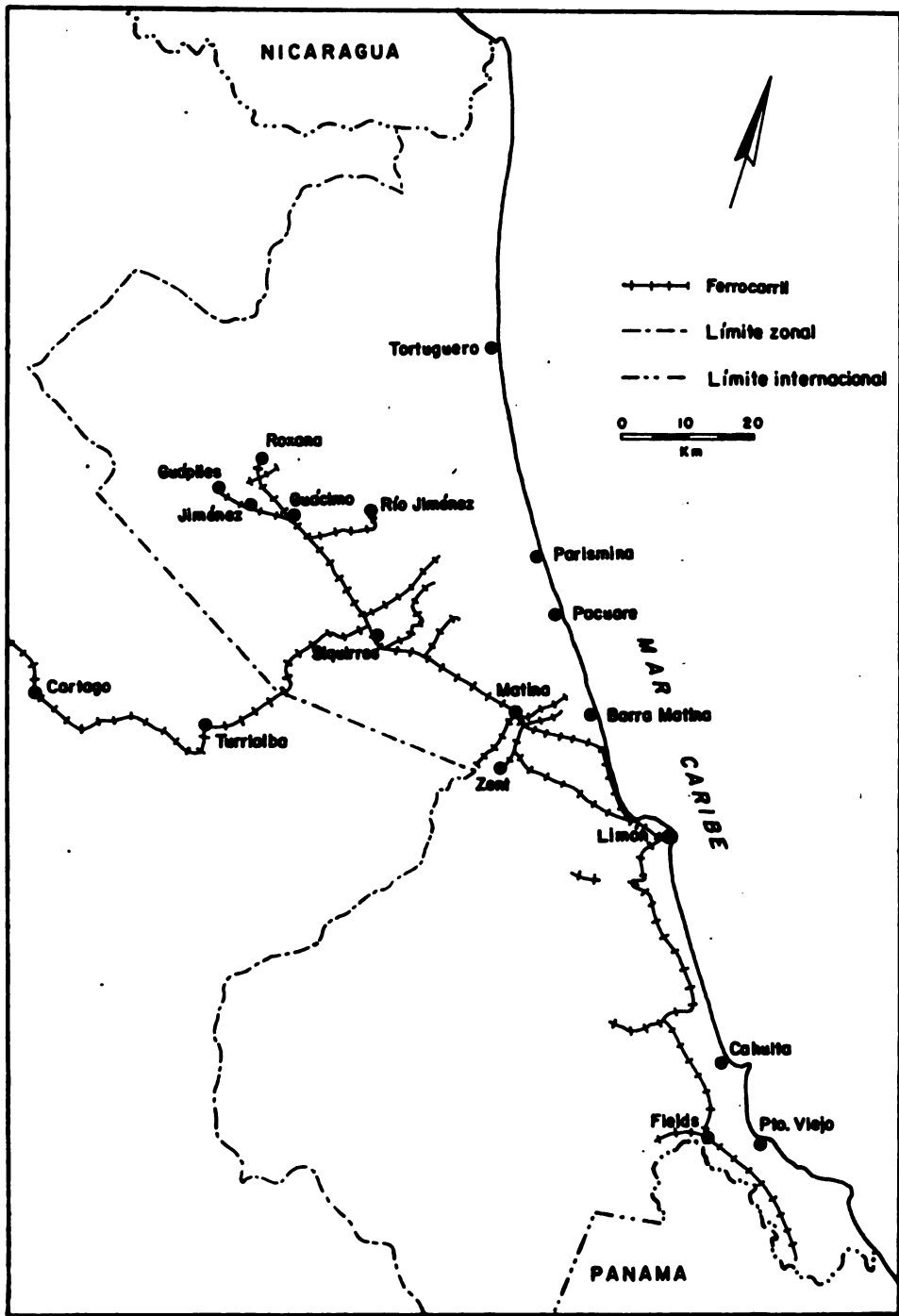
De todos los contratos, el que se firmó en 1884 y conocido como el contrato Soto-Keith, es tal vez el más importante. Minor Keith aceptaba renegociar la deuda externa en representación del gobierno de Costa Rica y provee de los fondos necesarios para terminar el ferrocarril al Atlántico. A cambio de ello el gobierno cedió más de trescientas mil hectáreas de tierras públicas en la costa Atlántica por un período de veinte años. Pero aún más importante fue la cesión de la explotación del ferrocarril por un período de 99 años a partir del momento en que estuviera terminado. Este último, dió a Minor Keith un control casi total de la Zona Atlántica; en diciembre de 1890 abrió al tráfico el ferrocarril completo desde Alajuela hasta Limón (ver Mapa 10).



Mapa 9. La red de transportes en la Zona Atlántica en el año 1843.



Mapa 10. La red de transportes en la Zona Atlántica en el año 1903.



Mapa 11. La red ferroviaria en la Zona Atlántica en el año 1942.

En 1905 la Northern Railway Company, subsidiaria del UFCo adquirió el control de todo el ferrocarril. Con la apertura del ferrocarril el camino construido desde la Meseta Central hacia Río Sucio en la década de los 70 cayó en desuso y luego fue sofocado por la selva. La situación de la red de transportes al empezar este siglo se ve en el Mapa 10.

Hasta 1938 cuando el banano paró de la región, no hubo casi ninguna otra posibilidad para viajar y transportar productos, salvo la línea ferrea, excepto también senderos hechos para la población pero sin influencia profunda.

La red de transportes en 1942 es lo que quedó de la época de la United Fruit Company (ver Mapa 11).

Hasta nuestros días, por su misma historicidad se presentan patrones de asentamientos lineales y colindantes con vías de comunicación ferroviaria, especialmente en las áreas que fueron bananeras y que fueron abandonadas en la década de los 30 (IDA, 1984).

Hasta 1968 la región solo contaba con comunicación ferroviaria y aérea. La continuación de nuevas ramas ferreas en la década de los 50 y 60 se han hecho debido a la renovada actividad bananera. Hasta esta fecha los patrones de asentamiento se determinaron para el ferrocarril. La situación antes de la apertura de la Zona estaba casi la misma como la de 1942.

A partir de 1968 se construye una vía alterna para llegar a la región: "La Rústica". La extensión de carreteras y caminos en la región ha reemplazado notablemente la actividad del ferrocarril, factor muy determinante de patrones de asentamientos. Complementariamente a la construcción de carreteras de primer grado, se está desarrollando e intensificando la red vial secundaria y terciaria.

En 1974 construyeron una serie de canales artificiales los cuales conectan las lagunas naturales paralelo a la costa y que abrieron la zona costanera del norte de Puerto Limón, fue hecho por JAPDEVA. La carretera que comunica la región con el resto del país se construyó por etapas, en 1975 se construyó Siquirres-Limón y luego la sección de Turrialba-Siquirres.

Los caminos vecinales construidos en ese período han sido realizados de una forma muy especial. No hubo un plan de desarrollo para la red de transportes pero los grupos de presión lograron que JAPDEVA, el MOPT, y otros construyeran caminos en el campo. Los caminos contestaron a la pregunta del sector capitalista dominante, no solo para facilitar sus actividades productivas sino también para alcanzar actividades especulativas. Por consiguiente unos propietarios que son molestados por precaristas, presionaron las instituciones encargadas de construir caminos para que hicieran algo. Después de la terminación de la construcción de un camino, el IDA llegó para comprar tierras, especialmente en este momento por razón de la

existencia de posibilidades de transporte.

Esta existencia alzó los precios y el Estado pagó doble a los especuladores. A pesar de ello, el aumento de la red vial dió impulso al asentamiento y colonización agrícola en la Zona prescindiendo de las razones para construir caminos; después de su construcción alrededor de ellos se ve el crecimiento de actividades productivas.

En el pasado el ferrocarril funcionaba como el único eje de comunicación entre San José y Limón. Paralelamente, se desarrollaron gran número de pueblos en particular el centro comercial de Siquirres. Salvo Matina que fue poblado en la colonia, la mayoría de los centros urbanos de la región como Limón, Guápiles, Siquirres y Guácimo se originaron entre 1880 y 1930, alrededor de la línea ferrea.

Ahora el ferrocarril se ubica en una situación de crisis (ARROYO, 1987), debido a la creciente importancia del transporte vial.

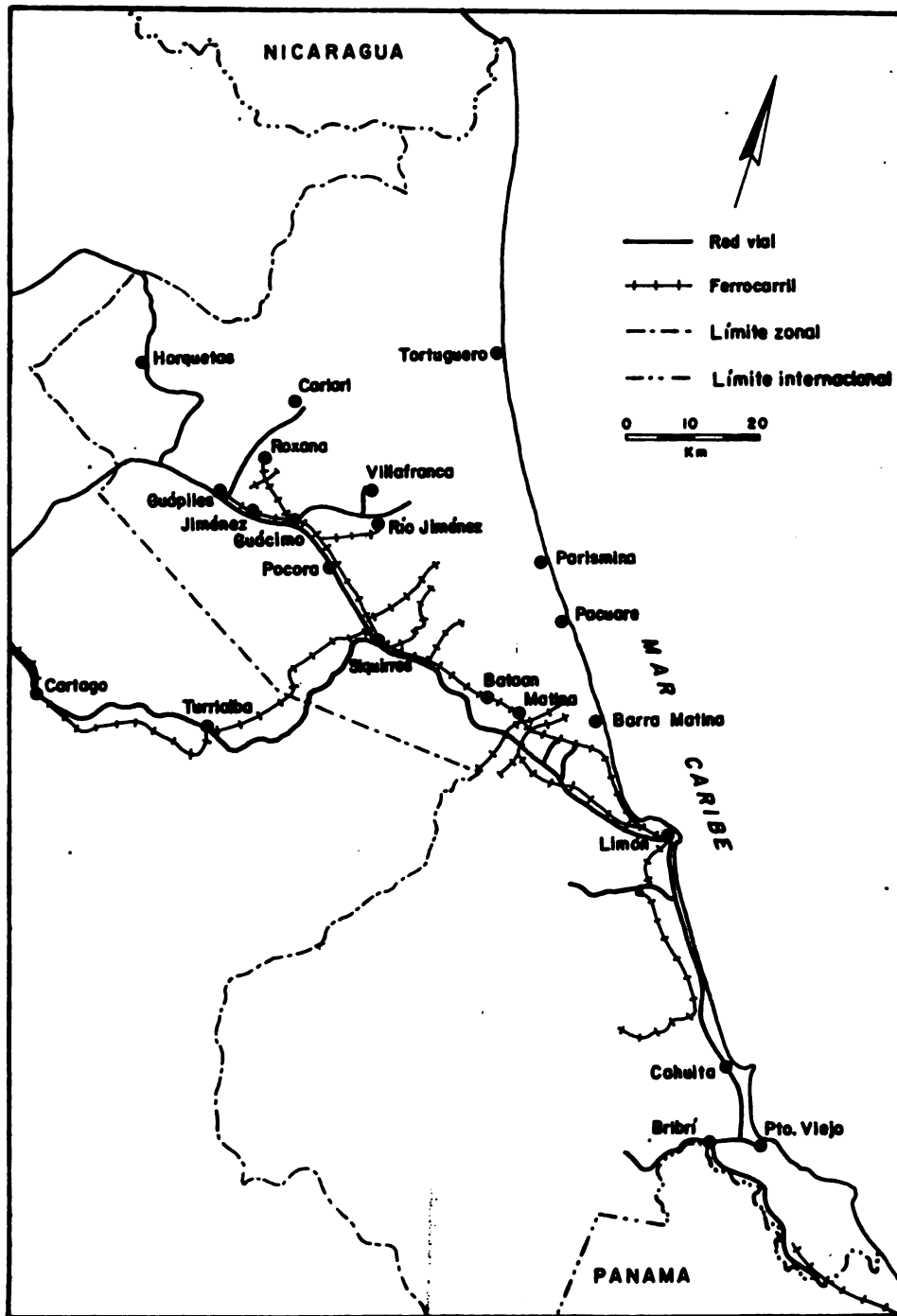
La apertura del cantón de Talamanca mediante una carretera al fin de la década pasada, significa aún un cambio transcendental para esta subregión. Acá se ve el proceso de asentamiento por migrantes latinos en una área tradicionalmente poblada por negros e indígenas; la dinámica obvia se logra por medio de la red vial, pero hay repercusiones en el campo social como se ve en el párrafo siguiente.

La apertura de la carretera San José-Guápiles en 1987 formó la culminación temporal del crecimiento de la red de transportes. Se puede sentir ahora el impulso dado al sector capitalista en Pococí-Guácimo, a saber, los ganaderos grandes (ver Mapa 12).

8.4 Los aspectos demográficos

Los procesos demográficos a los cuales se refiere, son la migración, las relaciones étnicas y la distribución de la fuerza de trabajo y sus características. Como hemos hecho con todos los aspectos tratados, remontamos hasta los orígenes de los procesos en el siglo pasado.

"En el período anterior a 1870 la Región Atlántica no presentó una inserción clara dentro de la división nacional e internacional del trabajo. La principal actividad económica en la colonia y posteriormente a la independencia lo había sido la actividad cacaotera que finalmente se debilitó y dejó de jugar un rol importante. Durante cerca de trescientos años predominaron formas productivas precapitalistas mercantiles simples y de subsistencia con un limitado acceso a los mercados, lo que estaba reforzado por la carencia de vías de comunicación con el interior del país y con el mercado internacional. En general la región tenía una escasa población constituida básicamente por grupos indígenas que habían ocupado la región desde antes de llegar los españoles" (ALFARO, 1985, p. 37).



Mapa 12. La red de transportes en la Zona Atlántica en el año 1987.

Durante la época colonial una fuerza de trabajo de esclavos de raíz negra vino a la región. Esta población vivió cerca de Matina, el centro de la actividad cacaotera. La presencia de hispánicos ha sido muy limitada.

Además, se puede destacar una zona costanera, una milla de ancho, dentro de la cual vivió una población de negros, pescadores y tortugadores, perteneciente a la cultura anglo-caribeña.

La construcción del ferrocarril trajo como consecuencia la llegada de una abundante fuerza de trabajo, constituida por diversos grupos de población, entre los cuales se destacan pobladores de la región central, chinos y negros. Con respecto a la fuerza de trabajo, la mayor parte de los trabajadores se empleaban en las plantaciones bananeras. La gran mayoría fueron empleados por la UFCo y el resto por productores privados. Otra fuente de empleo fueron las actividades relacionadas con la exportación del banano. La mayoría de estos trabajadores provenían de Jamaica, los trabajadores dependían exclusivamente de sus salarios para satisfacer sus necesidades. Debido a las condiciones de trabajo, y divergencias sobre la manera de pagar los salarios, se suscitaron varios conflictos entre los trabajadores y la UFCo. Las actividades sindicales llegaron muy temprano a la Zona con respecto al resto del país.

Las relaciones raciales no estaban buenísimas como se ve en las palabras de Gabb, antropólogo del UCFO en el siglo pasado "... exceptuando, sin embargo, los establecimientos de poca importancia fundado en la costa por una cierta clase de negros, que se titulan ingleses, aunque en realidad no reconocen soberanía alguna. Esta gente vive en un estado de indolencia que es superada solamente por la de sus vecinos, los indios, son insolentes, revoltosos y forman una población de ninguna manera deseable" (GABB, 1978, p. 9).

Antes de la guerra civil de 1948, no se le permitía a los negros ir más lejos que Turrialba y por eso hay una concentración en la Zona Atlántica.

El crecimiento poblacional no está relacionado al crecimiento natural. Mientras que en toda Costa Rica entre 1963 y 1973 la tasa de crecimiento anual estaba un poco más que 3% en las regiones bananeras como Pococí, Guácimo y Horquetas la tasa de crecimiento estaba entre 7 y 10%. La dinámica poblacional está relacionada a la economía. No obstante ese crecimiento, el cantón central de Limón mantiene su primacía histórica en tamaño, básicamente por la ciudad de Limón.

Entre 1973 y 1983 el crecimiento en las zonas fronterizas continuó, especialmente en las zonas norte y Talamanca.

Es factible entonces diferenciar tres áreas con tendencias de alto crecimiento a este momento, a saber en primer lugar el cantón Central con su crecimiento moderado debido a la concentración de los servicios y el empleo no agrícola acá; en

segundo lugar la zona norte con un incremento acelerado especialmente en distritos como la Rita, Cariari y Guápiles debido a la expansión de la frontera agrícola; y en tercer lugar el cantón de Talamanca debido a su reciente colonización.

La estructura de la población es joven en transición a madura; producto de una fecundidad en descenso, una mortalidad baja (especialmente la infantil) y una inmigración en edades potencialmente activas, en un marco de congruencia con el comportamiento de la población nacional.

Antes de aclarar esos procesos es importante explicar la situación en la Zona Atlántica. La población original, la de los indígenas, se encuentra en las reservas indígenas situadas en Talamanca. La población china se encuentra en los centros poblados, especialmente Limón, donde trabajan en el sector comercial. La mayor parte de los negros viven en la zona costanera y en las zonas bananeras entre Limón y Siquirres y en Talamanca. Entre la población negra costanera se encuentran los pescadores y los agricultores casi autosuficientes. En el interior se encuentran trabajadores bananeros asalariados y pequeños productores de anteriores cultivos bananeros y luego cacaoteros.

Tradicionalmente los negros viven al este de Siquirres y los blancos al oeste. Ahora no se encuentran muchos negros en la zona norte, Guácimo, Pococí. Sin embargo, hay una inmigración de blancos en las áreas anteriormente pobladas casi solo por negros. Son procesos recientes, desde la apertura de la región en la década de los 70.

Los nuevos migrantes vienen de la parte oeste del país, donde hubo y hay siempre una concentración de tierras (debido al aumento de la ganadería). Con el término de las bananeras en el Pacífico sur en la primera medida de la década de los 80, hubo una inmigración de obreros bananeros venidos de esta zona. Muy reciente también es el crecimiento del grupo de Nicaraguenses.

En ese sentido, mención aparte merece Talamanca foco de inmigración reciente, producto de las obras de infraestructura, que han permitido una colonización agrícola notable y simultánea con alguna presencia institucional y comercial, en un marco en el que las tierras aún son abundantes y baratas. Los migrantes blancos se han establecido en la zona entre la costa donde viven los negros y la reserva indígena en el interior.

Es también significativo que entre los otros cantones de atracción migratoria solo Siquirres mantiene una inmigración estable en tanto los demás han disminuido sus tasas.

La explicación es la saturación de la presión por la tierra (por lo demás cara) en Guácimo y Pococí, especialmente en áreas cercanas a poblados de buena accesibilidad tales como Cariari y La Rita (MIDEPLAN, 1987). Paralelamente la producción bananera ha ido decayendo ahí junto al incremento ganadero, procesos que

restringen sustancialmente el mercado laboral, situación empeorada por la creciente presión por tierra que acompaña a la apertura de la carretera San José - Siquirres.

En resumen se ve una dinámica bastante pronunciada en los procesos demográficos. Esto significa que las posibilidades cambian constantemente con cambios en la estructura económica y cambios en la red de transportes relacionada a dicha estructura.

Las posibilidades no obstante, para los grupos diferentes de sobrevivir en esta dinámica, varían mucho. Confrontar la fuerza capitalista requiere una organización buena y a través de los grupos diferentes se encuentran grados de organización distintos. A un lado los negros costaneros no tienen ninguna forma de organización visible y al otro extremo los (ex)obrereros bananeros tienen un pasado lleno de acción sindical y muchos precaristas están organizados por partidos políticos y sindicatos.

Bien que la movilización popular o la ausencia de ella es un factor de importancia, se requiere un estudio detallado que no se ubica aquí. Solo señalar la existencia de estas diferencias en grados de organización es suficiente por el análisis hecho en este informe.

9.1 Introducción

Para entender el significado de las instituciones en el proceso de desarrollo planificado es importante observar que hay una gran diferencia en los entes de este campo. Todas las organizaciones tienen sus propios objetivos, metas y retos. Estas diferencias desembocan en estrategias y planes los cuales no son siempre compatible.

Aunque aquí no se encuentra un mapa institucional detallado, la idea es de presentar algunos jugadores del desarrollo. Al principio, se presenta el sector público, y después las organizaciones no-gubernamentales. Con esta denotación, es posible comprender las interrelaciones entre las instituciones diferentes a un lado y al otro lado diferencias en la dispersión institucional y consecuentemente diferencias en el grado de apoyo y ayuda.

Las limitaciones institucionales pueden explicar en parte el malogro en el pasado de esfuerzos planificados para alcanzar un proceso de desarrollo.

Otro aspecto importante para hacer este ejercicio de ubicar las instituciones es la necesidad de conocer el sitio de las instituciones cuando se analiza el impacto de políticas, esfuerzos de desarrollo, planes de desarrollo y gestiones para lograr coordinación, cooperación, y desarrollo regional específico o integral.

No es posible ver el marco institucional suelto de la historia de intervención estatal y la historia específica de la Zona Atlántica. Tomando estos procesos en cuenta se puede decir que éstas dan un fortalecimiento al análisis de la situación encontrada en la Zona Atlántica.

9.2 Instituciones del sector público

Una de las características más importantes en el proceso de desarrollo económico del país en la Segunda República ha sido la expansión del aparato global. El Estado adopta un papel importante en el desarrollo de la actividad económica del país, con base en una concepción descentralizada de sus actividades. A esto responde la creación de instituciones y la ampliación de las funciones de algunas ya existentes con el fin de impulsar la actividad económica del país aminorar las desigualdades sociales.

Para llevar a cabo la tarea explicada, la expansión del Estado ha sido acelerada desde la época de 1950. Se ha constituido en una significativa fuente de empleo, lo cual tornó en una causa detrimentosa para la inversión pública.

Estos procesos se han logrado no solamente a nivel central pero también a nivel regional, aunque hasta el medio de la década pasada, la falta de una política regional, reprimió un crecimiento fuerte. En los últimos diez años el crecimiento fue grande.

"Por otro lado, la falta de coordinación entre las instituciones (e incluso a nivel interno de estos) y el tamaño que han adquirido, introduce serias diferencias en la labor que debe cumplir el Estado, limitando con ellos el desarrollo de los sectores productivos. Además, el poder de decisión, así como la asignación y distribución de los recursos se han concentrado en los niveles centrales debilitando las acciones que se ejecutan en las regiones periféricas. Esto se traduce en el hecho de que no hay una efectiva descentralización de poder político administrativo para la toma de decisiones trascendentes en distintos niveles, a través de jerarquías institucionales que permitan desarrollar la capacidad de gestión en los funcionarios destacados en las regiones.

Existen deficiencias metodológicas y diversidad de concepciones por parte de las instituciones, acerca del desarrollo regional y de los instrumentos para lograrlo. Asimismo, en el análisis de la realidad regional que utilizan las instituciones en la mayoría de los casos, se hace a partir de la manifestación de fenómenos aislados, sin considerar las determinantes socio-económicas y físico-espaciales de los mismos" (MIDEPLAN, 1987).

Hay también una falta de organización y administración de las instituciones para dar apoyo al proceso de planificación regional-sectorial. Las unidades de planificación de las instituciones a nivel nacional y regional no tienen la capacidad necesaria y tal situación resulta en una descoordinación e incompatibilidad entre las políticas, los programas y presupuestos.

Antes de divigar sobre las instituciones y sus papeles en el desarrollo planificado en la región es mejor explicar las líneas de intervención estatal desde la década de 1950.

Las políticas y prácticas del Estado entre 1948-1973 estuvieron fundamentadas e integradas por tres importantes estrategias sectoriales de desarrollo (ALFARO, 1985).

1. En primer lugar hay la estrategia del desarrollo bananera, lo cual va a mantener a través de todo el período como una de las políticas y objetivos más importantes del desarrollo regional.
2. La segunda estrategia estuvo formada por la nacionalización y construcción de la infraestructura necesaria, mediante el MOPT.
3. La tercera estrategia surge a raíz de los problemas relacionados a la presión sobre la tierra. A través del ITCO, se realizó la colonización, titulación y ordenamiento de tierras.

Desde 1974 se van a definir y poner en práctica otras políticas de gran significado para el desarrollo de la región, destacando principalmente cinco campos (ALFARO, 1985).

1. La política de diversificación productiva apoyada por los programas de crédito del Sistema Bancario Nacional (SBN) y por la ejecución de importantes proyectos industriales agrícolas.
2. La política de explotación petrolera y del carbón debido a la crisis energética.
3. La instalación de zonas francas de exportación con el objetivo de generar empleo no agrícola y divisas para la economía nacional.
4. La política de tierras y ordenamiento agrario, la cual estaba igual que en el período anterior, salvo el aspecto de colonización y además con el establecimiento de asentamientos.
5. La política de integración regional por medio de construcción y reconstrucción de carreteras y caminos nacionales y regionales.

Los objetivos implícitos del Estado, de acuerdo con los planes, programas, proyectos y prácticas, sirven de instrumento para una política tendencial fortalecimiento de un polo de desarrollo dinámico, dirigido a la producción para el mercado exterior, lo cual se brinda mediante la construcción de vías de comunicación, el mejoramiento de servicios básicos y de aliviación de tensiones sociales. Lo último se logra por medio de la generación de empleo y el fortalecimiento de los pequeños productores con el implícito objetivo de disponerlos a los intereses de las grandes empresas transnacionales y al mismo tiempo estabilizar este sector social para facilitar el sector capitalista.

El sector público contiene montones de instituciones y por eso se limita aquí el sector agropecuario de esto. Dentro de este marco se ubican todas las instituciones encargadas de servicios hacia dicho sector. No obstante, hay que mencionar la influencia indirecta de instituciones como el MOPT (construcción de estructuras) y del Instituto Nacional de Seguros (con su influencia global en el campo interinstitucional. Se destacan primero las diferencias del sector y después dos campos cercanos a saber, las comunidades y la investigación.

En el sector agropecuario se puede distinguir un gran número de instituciones. Después de explicarlos, siguen las áreas de interacción de ellas.

- El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El MAG, tal vez es el más importante factor en el sector, no solo por su tarea propia sino también por su función como "instituto rector". Sin embargo, su liderazgo no ha conducido a una planificación del desarrollo del sector. El objetivo principal del MAG se halla en el apoyo del sector agroexportador. La experimentación y la extensión del MAG están dirigidas a facilitarlas.

- La Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Es uno de los más viejos organismos descentralizados autónomos del país moderno. Fundado en 1963, JAPDEVA tiene dos roles importantes, a saber, la administración de los puertos de Limón y Moín, y con los ingresos de estas actividades el desarrollo económico de la Zona Atlántica. El primer papel es el más importante, especialmente cuando se tome en cuenta la ubicación de JAPDEVA en Puerto Limón. El desarrollo económico, desde el punto de vista de JAPDEVA empieza en la ciudad de Limón. La ciudad es el centro económico más importante, acá se ubican servicios estatales y privados.

- El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). A través del tiempo el IDA se formó como el más importante actor en el campo del desarrollo del sector. Con su tarea de sobrevivir las contradicciones con respecto a la tierra su influencia creció y en este momento la importancia del IDA como generador de cambio es más grande que lo del MAG. En el IDA contrario a las instituciones mencionadas anteriormente, hay formas de planificación regional.

Los asentamientos y colonizaciones se ubicaron dentro de un marco planificado, titulaciones pasaron al mismo tiempo con la creación de infraestructura y con el crecimiento de la accesibilidad de servicios públicos, como crédito y extensión.

Ejemplos de esto se ve en Cariari y el Neguev, no obstante el enfoque redistributivo del IDA, a veces las actividades relacionadas a la lucha sobre la tierra son también dirigidas a los intereses del sector dominante. Dicho ejemplo del crecimiento de la red de transportes en capítulo 8 estaba claro. Con la presión de grupos fuertes se construyeron caminos en el campo, con estos caminos los precaristas vinieron y luego el IDA para mediar entre los lados luchantes. Debido a la existencia de un camino hacia el área, el precio de la tierra es más alto que antes de su construcción y el Estado pagó dos veces por ello.

Otro ejemplo de la posición difícil del IDA está en la dirección de su extensión. En algunos asentamientos se nota una contradicción entre los campesinos pequeños y los medianos y grandes. La extensión está guiada hacia un tipo de tecnología que usa mucho capital lo cual puede ser una limitación principal para el desarrollo de los productores pequeños.

Este problema, el modelo de desarrollo dirigido a una modernización de la agricultura sin respeto a las limitaciones diferentes se ve a través de todas las instituciones. El enfoque principal de ellas, es la agricultura moderna, que significa implícitamente la existencia de suficiente capital y trabajo. No solo el capital es un problema, sino también el trabajo cuando se toma en cuenta la existencia de muchos campesinos-trabajadores. Es decir que el campesino no puede trabajar todo el tiempo en su parcela o finca, porque habra trabajado una gran parte de su tiempo, en, por ejemplo, una empresa bananera como obrero bananero.

- El Consejo Nacional de Producción (CNP). Aunque el CNP no planifica sus acciones, en el sentido de una planificación regional su impotencia en este campo no se debe olvidar. Su actividad, consecuencia de los lineamientos creados en la Meseta Central, influye la estructura de la agricultura: las políticas de compra y venta puede ser consideradas como influencia y limitaciones provenientes del exterior de la región.

El abatimiento de la cultivación de los granos básicos se realizó con ayuda del CNP porque el CNP no compró la cosecha del maíz.

- La Asociación de Bananeros Nacionales (ASBANA). ASBANA es un ejemplo claro de la interrelación entre el sector capitalista y el Estado. El fomento bananero es su base.

- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). El INA es una institución pública que no pía por atención pero que en sus actividades trata de enseñar la población para hacer posible nuevos caminos de desarrollo. El INA funciona como instituto de ayuda cuando en los esfuerzos de otras organizaciones hay una necesidad de educar pobladores, productores, trabajadores, etc. etc.

- El Sistema Nacional Bancario (SNB). En el SNB se reúnen los bancos nacionalizados. Los bancos que juegan un papel importante en la Zona son el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica y el Banco Anglo-Costarricense. El papel del SNB en el desarrollo se ve en la política crediticia. Aquí se debe mencionar que el crédito depende de la existencia de una prenda, a saber tierras tituladas.

El desarrollo de un sector no es posible sin tomar en cuenta lo que pasa en otros sectores. Por eso se necesitan institutos en el campo interinstitucional. En este estudio lo más importante es el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

MIDEPLAN juega un papel muy importante en los campos mencionados aquí, en primer lugar en el campo de la coordinación interinstitucional. En segundo lugar MIDEPLAN está encargado de asistir en la planificación regional de las diferentes instituciones.

Como se puede ver en el discurso sobre la planificación, el papel dado a la planificación fluctuó a través del tiempo. En este momento, a finales de 1987, la fé en las posibilidades de ella está bajando y la oficina regional de MIDEPLAN tiene un mínimo absoluto de representantes. La desconfianza en las posibilidades de la planificación regional pública hizo dirigir la atención de MIDEPLAN a nuevos caminos de desarrollo regional, a saber el apoyo a tendencias dinámicas venidas de la base popular. Se va a explicar luego.

Una de las razones importantes de la falta de una planificación realística es la ausencia de una relación entre la investigación y la planificación y subsiguiente ejecución. En el campo de

investigación necesaria para hacer planes de desarrollo regional sectorial se puede destacar algunas instituciones.

- El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). La investigación de base sobre cultivos, sistemas de cultivos.
- La Universidad de Costa Rica (UCR).
- La Universidad Nacional Estatal a Distancia (UNED).
- La Universidad Nacional Autónoma (UNA).

Las tres universidades pueden ayudar al proceso de planificación para hacer investigaciones en campos todavía oscuros. No solo en los campos técnicos sino también y tal vez más importante en los campos socio-económicos. Hay a este momento mucha información básica sobre los problemas socio-económicos pero no hay una relación conocida con el proceso de planificación. Una cooperación entre las universidades y las instituciones encargadas de la ejecución de proyectos puede ser muy fértil.

En el sector público, hay a nivel básico, las municipalidades las cuales han perdido su poder en el proceso histórico costarricense. En este momento una rehabilitación todavía se hace esperar. El cotidiano quehacer municipal está encomendado que hace la Constitución Política y el Código Municipal. Sin embargo las actividades municipales han sido paulatinamente desplazadas de las municipalidades a las instituciones de carácter nacional.

El gobierno local, dado los escasos recursos, no puede lograr esfuerzos de desarrollo propios y debe asumir la coordinación con las instituciones estatales. Asimismo, se debe señalar que las asociaciones de desarrollo integral no coordinan ninguna de sus actividades juntamente con el gobierno local (FAM, 1986).

En el campo de coordinación de las actividades institucionales de la planificación sectorial regional, no hay una ausencia total, pero si hay una estructura débil que se ubica alrededor del Consejo de Desarrollo. En este sentido es importante mencionar la presencia del Comité Técnico Sectorial Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables Región Huetar Atlántica, trabajando desde los años 70. En la actualidad el sector funciona adecuadamente, se reúne periódicamente y cuenta con su plan anual de trabajo. Cabe agregar la buena disposición de las instituciones que lo componen y el apoyo.

El Consejo Regional de Desarrollo es el órgano de participación y negociación de la población organizada por la región. Bien que el campo regional ha venido funcionando regularmente, su eficiencia e impacto en el desarrollo ha sido muy débil. La problemática que condiciona, puede resumirse en la siguiente manera (MIDEPLAN, 1986):

- la inexistencia de políticas en los niveles superiores del gobierno orientadas a la desconcentración y descentralización institucional;
- el desconocimiento a nivel institucional de los lineamientos de políticas de desarrollo regional;
- la sectorialización en la práctica no ha funcionado;
- falta de presupuesto y capacidad ejecutora.

El proceso de planificación regional y sectorial a la luz de la experiencia desarrollada plantea algunos problemas que limiten su eficiencia y eficacia y obstaculizan su desarrollo los cuales se pueden resumir en (MIDEPLAN, 1986):

- Existe una débil comprensión a nivel del país, de la importancia de la planificación regional y sectorial, lo cual se traduce en una débil participación institucional.
- El apoyo en las oficinas centrales de las diferentes instituciones a los sectores en las regiones ha sido escaso.
- El proceso de desconcentración y descentralización institucional ha sido muy débil en el país, lo cual se traduce en falta de capacidad de decisión y ejecución institucional en las regiones.
- Los miembros de las instituciones que participan en los sectores no disponen de tiempo asignado para el trabajo de planificación sectorial, tampoco de capacidad de mando y manejo de presupuesto.
- La integración de los sectores plantea problemas dado que muchas instituciones participan en más de un sector y en algunos casos es poco preciso el papel a cumplir en el sector.
- El consejo de desarrollo y dos sectores no manejan presupuestos, ni tienen capacidad de decisión sobre los presupuestos institucionales que asignan a la región. Esto refleja una incorrespondencia entre la planificación en términos de la elaboración a planes, programas y proyectos y la asignación de los respectivos recursos para su ejecución, haciéndose en desmotivación para el trabajo sectorial.
- Los decretos de regionalización y sectorialización por ser indicativos permiten que las instituciones no se ajusten a los mismos bajo las mismas directrices, lo que hace que el proceso de desarrollo regional es muy heterogéneo y desigual.

9.3 Instituciones no gubernamentales

Aunque en ciertas publicaciones las instituciones que no forman parte del sector público, se llaman instituciones privadas; este término es un poco controversial. La denotación "privada" significa en muchos casos que pertenece al sector capitalista. Muchas veces los términos usados para el sector "popular" son "popular", "local" "de base". Ciertamente es que en la literatura hay una polarización entre autores de la derecha y de la izquierda usando diferentes términos. La denotación "organización no-

gubernamental" en este momento sirve bien como precisión de lo que quiere decir, bien que tiene una inevitable caracter politizada.

La importancia de este tipo de organizaciones no es bastante desarrollada hoy, pero es posible que en el futuro su rol va a crecer. El reconocimiento de que hay limitaciones demasiado grandes en el sector público para lograr un verdadero desarrollo regional puede resultar en la creciente cooperación con los entes no públicos.

Sin embargo, la relación entre las organizaciones no-gubernamentales (ONG) y el Estado no es sin problemas (JARA, 1987), así mismo que otras formas de organización popular y privada tienen sus propias limitaciones (SMITH & RIVERA, 1987; MIDEPLAN, 1986)

Se pueden destacar diferentes tipos de organización privada y de base, usando la distinción: organizaciones sindicales, cooperativas, asociaciones de desarrollo, organizaciones de promoción, organizaciones políticas.

Las organizaciones sindicales son importantes en el campo de la lucha entre obreros y empresas. En una región con grandes empresas bananeras no es raro que los sindicatos bananeros jueguen un papel de cierta importancia. Esta importancia es indirecta, a saber, el hecho que mucha gente ha trabajado como bananeros significa una dispersión amplia de conocimiento sobre organizaciones.

Las asociaciones solidaristas no tienen una dispersión grande como los sindicatos, pero alrededor de Siquirres y Matina juegan un papel de cierta importancia. La importancia es la misma que la de los sindicatos, pero dentro de un marco más profundamente dirigido a obtener un consenso en la lucha.

Las cooperativas se encuentran en cualquier parte de la Zona, pero en términos de asociados son menos importantes que los sindicatos. El movimiento cooperativo no es muy fuerte, debido ciertamente en parte a la norma de empresa privada y el individualismo. El movimiento cooperativo se concentra en Limón y Pococí, principalmente en producción agropecuaria y comercialización.

El tipo de organización más importante en términos de asociados es la Asociación de Desarrollo. Las asociaciones de desarrollo integral son más numerosas que las asociaciones de desarrollo específico (80% contra 17%). Estas asociaciones forman una base organizacional y merecen la atención en el proceso de desarrollo, es decir que Limón y Pococí además de concentrar la población de la región, concentran también las organizaciones comunales. A nivel regional es importante indicar que existen algunas asociaciones localizadas en la reserva indígena.

"Asociación de promoción" indica un tipo de organización encargada de promover cualquier tipo de desarrollo. Un ejemplo de esta es la Asociación de Nuevos Alquimistas Incorporados (ANAI) fundada para promover el desarrollo económico de la población de Talamanca. La diferencia entre ANAI y una asociación de desarrollo es que en la última los asociados trabajan a su propio desarrollo económico y/o social mientras que ANAI solamente hace marchar un proceso mediante la entrega de asistencia técnica y de herramientas de desarrollo local.

Otro tipo de organización que da impulso al proceso de desarrollo, es la organización política. Quiere decir que hay partidos políticos que apoyan esfuerzos de cambio en el campo. En este sentido, el más importante fenómeno es el apoyo de ciertos partidos políticos, grupos de precaristas en el caso de asentamientos campesinos. La ideología está dirigida a la desconcentración de tierras, y la estrategia encierre la ocupación de tierras no u pocas usadas por empresas grandes. Los precaristas organizados por organismos políticos son más fuertes que otros porque tienen algo detrás del cual pueden esconderse.

Una particularidad de la organización privada y de base es la obvia dedicación agropecuaria, mientras que así no hay una organización tan fuerte en otros sectores.

Un aspecto relevante es que la organización comunal además de sus objetivos sociales ha tenido un típico matriz político en la región, en el que orientaciones encontradas han producido divergencias. Basta mencionar los problemas suscitados a finales de 1986 entre sindicatos (en decadencia numérica) y solidaristas (de gran auge) a las fincas bananeras de Siquirres.

Por encima de ello vale mencionar que a diferencia del sector público las organizaciones privadas y de base tienen un óptimo manejo de presupuestos al punto que son relativamente autosuficientes y hasta tienen bienes y activos significativos. (MIDEPLAN, 1987)

9.4 Discusión

Viendo la dispersión geográfica de las instituciones públicas y las organizaciones privadas y de base, se puede destacar ciertas diferencias profundas en el grado de organización entre las subregiones diferentes.

En primer lugar está el centralismo gubernamental lo cual quiere decir que en la ciudad de Limón se encuentra la mayoría de las oficinas de las instituciones. En relación con esta tendencia hay también muchas organizaciones no-gubernamentales en la capital provincial.

En segundo lugar están las diferencias intra-regionales debido a la estructura económica y social. La influencia de los bananeros es tan grande que en las áreas bananeras se encuentran más

instituciones de ambos sectores. Las instituciones públicas dirigen su mayor atención a las subregiones donde se halla el mayor potencial. Es claro que no puede dirigirse la misma cantidad de ayuda y apoyo a todas las subregiones debido a la capacidad limitada, sin embargo la balanza es muy desequilibrada. Las organizaciones privadas y de base se ubican muchas veces en lugares donde ya hay actividades dinámicas, como el banano. También en los asentamientos campesinos se encuentran tantas organizaciones políticas como el IDA.

Muchas veces son los campesinos pequeños que no están organizados al contrario de los obreros bananeros. En subregiones con muchas actividades bananeras, la mayoría de campesinos pequeños son también en parte obreros en las fincas bananeras.

En tercer lugar están las líneas divisorias entre grupos étnicos. Los indígenas tienen una cultura de organización comunal, y por eso, hay una creciente presencia por ejemplo asociaciones de desarrollo en la reserva indígena. Los indígenas aprovechan, de este modo, de las posibilidades institucionalizadas.

Los hispanicos muestran una imagen desparramada. A un lado los (ex-)obrereros tienen una experiencia fuerte en la organización. Al otro lado algunos migrantes nuevos no tienen esta experiencia pero con su voluntad de hacer cambio (la migración, por ejemplo), es fácil para ellos de organizarse con un poquito de apoyo y ayuda.

El grupo de los negros muestra dos aspectos. Primero muchos de los negros campesinos casi-autosuficientes de la costa caribeña no tienen experiencia con la organización, y debido la historia de hechos racistas no tienen confianza en esfuerzos para organizar la población de parte de hispanicos. Solamente organizaciones de sus propios pobladores son enteramente bienvenidas.

Segundo en la ciudad de Limón, hay organizaciones negras, especialmente tipos de sindicatos y asociaciones de desarrollo. El esfuerzo organizador se muestra también en JAPDEVA, una institución pública con una participación bastante grande de negros. En Talamanca hubo una cooperación, COOPETALAMANCA R.L. que fracasó, dentro de la cual hubo una participación negra.

La relación entre el Estado o las instituciones públicas y las organizaciones no-gubernamentales (ONG) es compleja. Muchas veces se piensa que el Estado opere en el campo "político" y los ONG's en el terreno de la sociedad civil. Sin embargo, "que por negar las estructuras tradicionales de representación política, su verticalismo, y alejamiento de las necesidades cotidianas del pueblo, se llegue a la necesidad de construir nuevas estructuras y estilos de representación política o de participación activa y críticamente en las existentes. Esto ha llevado a algunos a ubicar las "ONG's" en una opinión supuestamente política, sin proyección estratégica, restringida a la acción local y cerrada a

su propio espacio de acción institucional. Negar la influencia decisiva que tienen las políticas gubernamentales en el terreno de la sociedad civil, cerrándose la participación en los espacios que ellas puedan proporcionar y a firmado como único principio el de la confrontación". (JARA, 1987, p. 5).

10 LOS PLANES DE DESARROLLO

10.1 Introducción

Hasta ahora el énfasis estaba dirigido hacia las razones detrás de la ausencia de un proceso de desarrollo planificado. Si bien se puede decir que hay serias limitaciones para la planificación regional, hay que mencionar los planes de desarrollo regional hechos en el pasado.

La historia de la planificación regional en la Zona Atlántica empezó con la instalación de JAPDEVA como ente descentralizado en la región. No obstante el desafío regional, los esfuerzos fueron dirigidos en mayor parte al desarrollo portuario cerca de Puerto Limón y Puerto Moín. Duraba hasta la década de 1970 cuando la planificación regional se presentó en todo el país como panacea para todos los problemas económicos y sociales, antes de que JAPDEVA tratara de hacer un plan regional integral.

La planificación regional de parte del gobierno central creció poco a poco y en última instancia con la creación de la Oficina Regional de MIDEPLAN este tipo de planificación llegó a las regiones propias. Sin embargo, no hubo ningún esfuerzo realístico para hacer un plan regional. Aunque una de las tareas de MIDEPLAN es brindar la planificación en las regiones, los otros campos de trabajo necesitan tanto tiempo que el solo logro es un diagnóstico hecho en 1984.

Para encontrar planes de desarrollo regional se necesita ver los esfuerzos de las instituciones encargadas de la ejecución. En el campo importante de la agricultura, está el IDA que lleva la batuta. Es claro cuando considera que el MAG no ha hecho nada en este sentido y el IDA con la ayuda de instituciones internacionales como AID (la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos) y el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y de Desarrollo) ha alcanzado varios proyectos de un tamaño tan grande que se puede hablar de planes regionales. Sin embargo, estos proyectos han sido basado en la práctica del IDA, sin base en la teoría o en un verdadero análisis regional. De esta manera han sido proyectos y no planes.

Hubo un verdadero esfuerzo académico para llevar a cabo una planificación regional integral. Este esfuerzo hecho por un grupo de israelíes del CERUR (o Rehovot) desembocó en un plan de desarrollo en 1987. Desgraciadamente, el plan presentado por este grupo, tiene limitaciones austeras y en este momento es claro que no van a ejecutarlo. Este esfuerzo a nivel alto de toda la región muestra las dificultades para la planificación. La dinámica de la Zona exige un trato dinámico, y no un trato estancado.

Para hacer una planificación dinámica, se necesita un método para planificar sin estancamiento. Un método es por ejemplo la

planificación procesal. Cuando vemos la planificación del desarrollo como un proceso que es flexible a través del tiempo, será posible de cambiar los proyectos durante el tiempo de implementación cuando las circunstancias lo merecen. Un ejemplo de este tipo de planificación se encuentra en ANAI. No obstante, el hecho que el proceso usado por ANAI sea prometedor, todavía no hay prueba de la práctica.

Hasta ahora la mayoría de los esfuerzos tenían por objeto llevar a cabo cualquier diagnóstico de la región. Los criterios para hacerlo fueron muy diferentes y a veces un poco oscuro. A este momento se hace un nuevo tipo de diagnóstico, la zonificación agropecuaria, hecho por SEPSA con la ayuda de todas las instituciones. Se tratará en otro capítulo.

10.2 Plan Integral de Desarrollo de la Región Atlántica (PIDRA)

Conforme su papel de promotor de desarrollo en la vertiente atlántica, JAPDEVA comenzó en la década 1970 - cuando la planificación a otros niveles, además del nivel estatal, creció en importancia - a planificar el proceso de desarrollo regional. Hasta entonces, el desarrollo dependía del fortalecimiento del sector capitalista; sin embargo, JAPDEVA, trataba de poner aspectos sociales en su plan para el Atlántico.

El desconocimiento con la planificación, la dificultad de hallar un compromiso entre los intereses económicos y sociales y el problema de la existencia de grupos de presión de muchas formas diferentes, retardaron el proceso de planificación.

No obstante, en varios momentos durante esta década hubo conferencias y semanarios sobre el problema de planificación regional en la región atlántica. Opuestamente, palabras solas no brindan desarrollo, y en confrontación con el sector capitalista, el desarrollo integral planificado, se hizo esperar.

La publicación del PIDRA en 1976 no correspondió a las esperanzas exaltadas, expresadas al comienzo del proceso. Bien que del lado de todos los sectores posibles se puede hablar de una forma integral (desde la economía, vía la infraestructura físico y social, hacia la cultura, la planificación familiar y muchas otras cosas), el PIDRA fue no mas que una lista de proyectos posibles y de esta manera dio el tono para las instituciones para sus planes en los años siguientes.

El problema de JAPDEVA en la formulación del plan estaba la falta de un verdadero objetivo, salvo el llamado "desarrollo regional".

JAPDEVA dejó dirigirse por grupos de presión: tomando en cuenta su base fuerte en el cantón de Limón, debido a sus actividades portuarias y sus otras actividades como en el campo de la vivienda relacionada también en ellas y debido a la fuerza del sector capitalista no es extraño que el PIDRA continuó muchos

proyectos dirigidos al fortalecimiento de la ciudad de Limón, y el sector capitalista. No se puede decir que el plan dió impulso a la integración regional.

10.3 PIDRA (II)

Para complicar la situación OFIPLAN publicó en 1978 también un plan integral de desarrollo de la Región Atlántica (PIDRA), como parte de un proyecto de cooperación técnica de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En realidad la versión publicada del PIDRA por OFIPLAN era una elaboración del mismo PIDRA publicado en 1975.

Este documento permitió al Gobierno decidir que esta región reunía condiciones de necesidad y oportunidad, que la hacían propicias para ser objeto del estudio financiado por BIRF (Banco Mundial). La importancia del Banco Mundial en la planificación regional esta causada por el préstamo del Gobierno de Costa Rica suscrito con el Banco; BIRF-CR-1410 medio 1977. Este préstamo, incluyendo el financiamiento de un "estudio de desarrollo regional, incluyendo la preparación de un proyecto de desarrollo rural, a ser llevado a cabo por OFIPLAN", ya ha sido un factor predominante en la planificación regional de esta zona.

Los planes regionales deberían ser sin riesgo financiero para poder ubicarlos bajo el BIRF-CR-1410. La ausencia de riesgo se tradujo en una formulación de proyectos dentro de los cuales hay una diversificación agro-exportadora, una solución para la presión sobre la tierra y un fortalecimiento del sector capitalista.

10.4 El plan maestro de MIDEPLAN

Durante el período de gobierno del Presidente Carazo, hubo un esfuerzo para descentralizar un poco la administración. Parte de esta descentralización fue la apertura de oficinas regionales del Ministerio de Planificación y de Política Económica (MIDEPLAN). Después de un corto período, durante el cual hubo más que una oficina por región, los esfuerzos se concentraron en las sedes principales de cada región.

MIDEPLAN encargada de facilitar el proceso de planificación en las regiones entre otras tareas, recibió de la sede central en San José, el lineamiento de hacer un diagnóstico de la región. Este diagnóstico contuvo un inventario de los principales datos, cifras y actividades del área de su competencia y además un análisis de los problemas encontrados en la Zona. El inventario y el análisis se encuentran conjunto.

En todas las regiones un Plan Maestro, tal cual nombre es del diagnóstico, fue hecho y este dió una forma de concepción sobre los problemas del país desde el punto de vista de las regiones mismas. Por eso los planes maestros formaron una base para la

planificación a nivel nacional.

Otro aspecto de importancia es la influencia indirecta del Plan Maestro en el proceso de desarrollo de la planificación en la Zona. El plan maestro ha formado una base, la cual las instituciones pudieron usar en su propia planificación. En este sentido es un uso óptimo del proyecto iniciado para orientarse en la región. El hecho que esta orientación juega un papel importante en la relación de MIDEPLAN con respecto a las otras instituciones, se compromete a la renovación permanente de los datos del informe.

Hasta ahora siempre ha sido un diagnóstico y no un plan en el sentido académico del término. Aún así, es un diagnóstico general.

Debido a razones mencionadas anteriormente - como el horizonte de tiempo limitado, el fenómeno que el poder político está concentrado en el centro del país y el débil esfuerzo para el fortalecimiento de regiones - MIDEPLAN no se concentra en elaborar planes grandes, totales, integrales, regionales; sin embargo, insiste en la formulación de proyectos de tamaño limitado, porque puede conseguir financiamiento.

Cuando vemos los principales proyectos de inversión de la región bajo el Consejo de Desarrollo, la mayoría se ubica en el sector de construcción de la infraestructura, a saber la construcción de carreteras, electrificación, construcción de plantas, etc. (Anexo 2)

Solo un proyecto se destaca por su esfuerzo para toda la Zona; el proyecto de Desarrollo Agrícola en la Zona Atlántica (ver el próximo párrafo).

10.5 Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica (BIRF/CR-1410)

Desde el momento de la formulación del PIDRA hubo una tendencia dirigida hacia la formulación de un plan regional. El problema era fijar el ente para hacerlo. JAPDEVA con su principal tarea de la administración portuaria, y su débil conocimiento de la agricultura resultó insuficiente equipado por el ejercicio.

MIDEPLAN, como promotor de la planificación regional, no tuvo la gente ni los recursos ni los conocimientos específicos para formular un plan verdaderamente realístico.

Cuando tomamos en cuenta la preocupación del gobierno para fortalecer el sector agroexportador, es claro que una de las instituciones principales de este sector debería encargarse de la tarea. Sería el MAG o el IDA, pero estas instituciones no pueden lograr los deseos sin ayuda, especialmente del MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transportes) y del Sector Bancario. Ultimamente el IDA (el cual tiene un departamento especialmente

encargado para la planificación y evaluación) formuló con la ayuda del MOPT y del Banco Nacional de Costa Rica, coordinado por MIDEPLAN y con el financiamiento del BIRF, el proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica conocida también como el "catorce-diez" (catorce-diez es el préstamo del Banco Mundial a Costa Rica, bajo el cual el proyecto se inicia).

La diferencia entre el IDA y el MAG ya fue aclarado, en este caso la razón por la cual el IDA pudo planificar un proyecto y no el MAG, está ligado al hecho que el IDA ya ha planteado unos proyectos en la zona, con un enfoque parecido a un plan integral. Tomando en cuenta los asentamientos campesinos en varios lugares en la región, y el enfoque mas global del IDA, es claro que el IDA está mejor equipado para la tarea.

El objetivo principal del proyecto es la expansión de la producción agroexportadora, la cual consiste en la estrategia del Banco Mundial para Costa Rica. Bajo el proyecto propuesto, la tarea del Banco Mundial sería la ayuda financiera para un programa integral de inversión y asistencia técnica usando tecnología mejorada, investigado y desarrollado en la Zona propia. De esta manera el Banco va a apoyar esfuerzos del sector privado, para incrementar la producción exportadora especialmente el cacao, el cual tiene un potencial considerable, pero que fue confrontada con un derrumbe en producción debido a enfermedades.

Para lograr el objetivo, el proyecto contiene los siguientes componentes:

- a. La provisión de crédito agrícola para el financiamiento del desarrollo de seleccionados cultivos exportadores, incluyendo cacao con coco.
- b. La mejoración de más de cien kilómetros de caminos secundarios y vecinales.
- c) La titulación de tierra.
- d) La provisión de asistencia técnica.
- e) El fortalecimiento de la administración del proyecto.

Véase también Anexo 3.

10.6 El Plan Rehovot

En el período 1984-1985 el Centro de Estudios Regionales Urbano-Rurales (CERUR) en cooperación con MIDEPLAN y JAPDEVA llevó a cabo la elaboración de un plan de desarrollo. El trabajo de planificación, quizás la primera vez hecho en un modo científico, era un ejercicio académico, con apoyo institucional. Los intereses de MIDEPLAN y JAPDEVA estaban relacionados a la debilidad de los esfuerzos en este momento ya hecho en el campo de la planificación regional.

El objetivo implícito del CERUR estaba al alcance de un proyecto para implementar. Quiere decir, que CERUR trató de formular un

plan para un programa o proyecto, cuya implementación estaría en sus propias manos. Entre los objetivos estaba la propagación de su enfoque y sus ideas sobre la planificación rural integral. Usando estudiantes postgrado CERUR contribuyó a la distribución de conocimiento en Costa Rica.

El resultado de la planificación, comprendió dos fases principales: (1) El plan de desarrollo integral de la Región Huetar Atlántica, que incluyó los planes sectoriales y los aspectos físicos y socio-económicos a nivel de macro-planificación. (2) El plan de desarrollo del cantón de Talamanca, en el cual los sectores son tratados en forma más detallada, incluyendo proyectos elaborados a nivel de micro-planificación.

El plan fue elaborado en base a la estrategia y metodología concebida por el CERUR y conocida como el "enfoque Rehovot".

Esta estrategia mantiene que:

- El desarrollo rural debe ser el resultado de la coordinación, a nivel regional, de los objetivos fijados por la política de desarrollo a nivel nacional, y las necesidades particulares de cada una de las unidades de producción a nivel local, siendo la región el escenario donde se despliegan las acciones de DRRI.
- El crecimiento del sector agrícola es la clave del desarrollo rural y el desarrollo de la agricultura exige un desarrollo simultáneo de todos los sectores de la economía.
- El desarrollo abarca aspectos sociales, económicos, físicos e institucionales, por lo tanto la planificación habrá de referirse a todos ellos en forma concomitante.

Según el "enfoque Rehovot" sobre la planificación rural, el desarrollo rural regional integrado, considera el proceso de la planificación como un cruce de funciones, quiere decir que sea el punto de encuentro a nivel regional de las dos funciones de planificación: la función vertical y la función horizontal.

La función vertical implica la coordinación entre los niveles macro-nacional y micro-local. El equipo de planificación regional debe estar compenetrado de las características naturales y humanas de la región así como también de las limitaciones del marco global viniendo del nivel nacional.

La función horizontal implica la integración de los planes sectoriales. Según CERUR esa es indispensable para llevar a cabo el desarrollo porque los sectores no están separables.

El objetivo central estuvo dirigido al mejoramiento del nivel de vida de la población en relación al nivel nacional, a través de los factores siguientes:

- la reducción de la creciente desigualdad en el desarrollo de los diferentes sectores de la economía;

- la creación de nuevas fuentes de empleo dentro de la región para así frenar el éxodo poblacional de la misma;
- la diversificación sectorial de dichas fuentes de empleo y el fomento de incentivos conducentes a una mejor formulación de capital para su reinversión en el proceso del propio desarrollo regional (PRION, 1987).

Un problema serio se presenta en este punto, porque los factores determinados por CERUR no fueron basados en la realidad. El equipo no tomó en cuenta la posición especial de la Zona Atlántica, donde se encuentra el fenómeno de inmigración y donde se halla un sector agropecuario capitalista predominante.

Los objetivos estaban basados en una concepción de los problemas rurales prevenido en contra. A saber un sector primario debil y grande, un pequeño pero dineroso secundario, una gran tasa de desempleo escondido y una migración desde la región hacia el centro del país. Las metas de la planificación estaban, por consiguiente, dirigidas a algo distinto que en otros diagnósticos hechos en el pasado se han formulado.

El proceso de planificación sucedió en etapas. Primero hubo la etapa de inventario. En esta etapa buscaron un marco global de la economía de la Zona, usándose los siguientes factores:

- delimitación de zonas agro-ecológicas usando los aspectos de suelos, climáticos, hidrográficos, de vegetación y de infraestructura;
- fijación de características demográficas: crecimiento de la población, población económica activa (PEA) y estructura por edad y sexo;
- diagnóstico económico sectorial; inventario de actividades actuales y de problemas encontrados por los sectores diferentes (PRION, 1987).

En este inventario faltó un análisis histórico y por eso el inventario quedó como un ejercicio estático. El inventario sirvió como base para fijar parámetros para un modelo de planificación ya planteado anteriormente. En la segunda etapa se puede ver que la planificación se desarrolló según este modelo con los parametros mas importantes:

- el crecimiento poblacional;
- la distribución de la PEA;
- el producto interno bruto regional y por sectores económicos;
- el valor agregado promedio por ocupado y por cápita;
- la relación K/AVA (capital/incremento de valor agregado);
- los recursos financieros necesarios para la ejecución del plan (PRION, 1987).

Tomando en cuenta los parámetros, los planificadores de Rehovot asignaron tasas de crecimiento a las variables más importantes. En esta etapa preliminar "la región fue considerada como una unidad socio-económica, sin hacer referencia a los tres sectores de la economía ni a la concepción especial alguna. Las metas de

esta etapa se redujeron a determinar el número de la PEA y el monto del valor agregado en el año neto." (PRION, 1987, p. 123).

Con la asignación de tasas de crecimiento y valores agregados fijados la planificación fue hecha. Es importante notar que se planificó con un modelo hecho para la planificación regional sin respecto a las características regionales específicas; en ese modelo el sector primario es la base del plan siendo sus objetivos principales:

- el aumento de los ingresos de la familia campesina;
- el logro de la reducción de las desigualdades sectoriales derivadas de la diferencia de ingresos obtenidos por un trabajador agrícola y un trabajador en los otros sectores.

De la misma manera las relaciones entre PEA, tasas de crecimiento, valor agregado, etc. etc. fueron hechas por los otros sectores. Después el modelo determinó las inversiones necesarias para la implementación de las actividades de desarrollo.

El proceso fue resumido como así:

"En la etapa de macroplanificación, se parte por formular los objetivos de desarrollo regional, traducidos a metas cuantitativas de crecimiento global y crecimiento per cápita o por PEA de la región, en base a los objetivos y políticas de desarrollo formuladas a nivel político y al análisis del diagnóstico previamente elaborado.

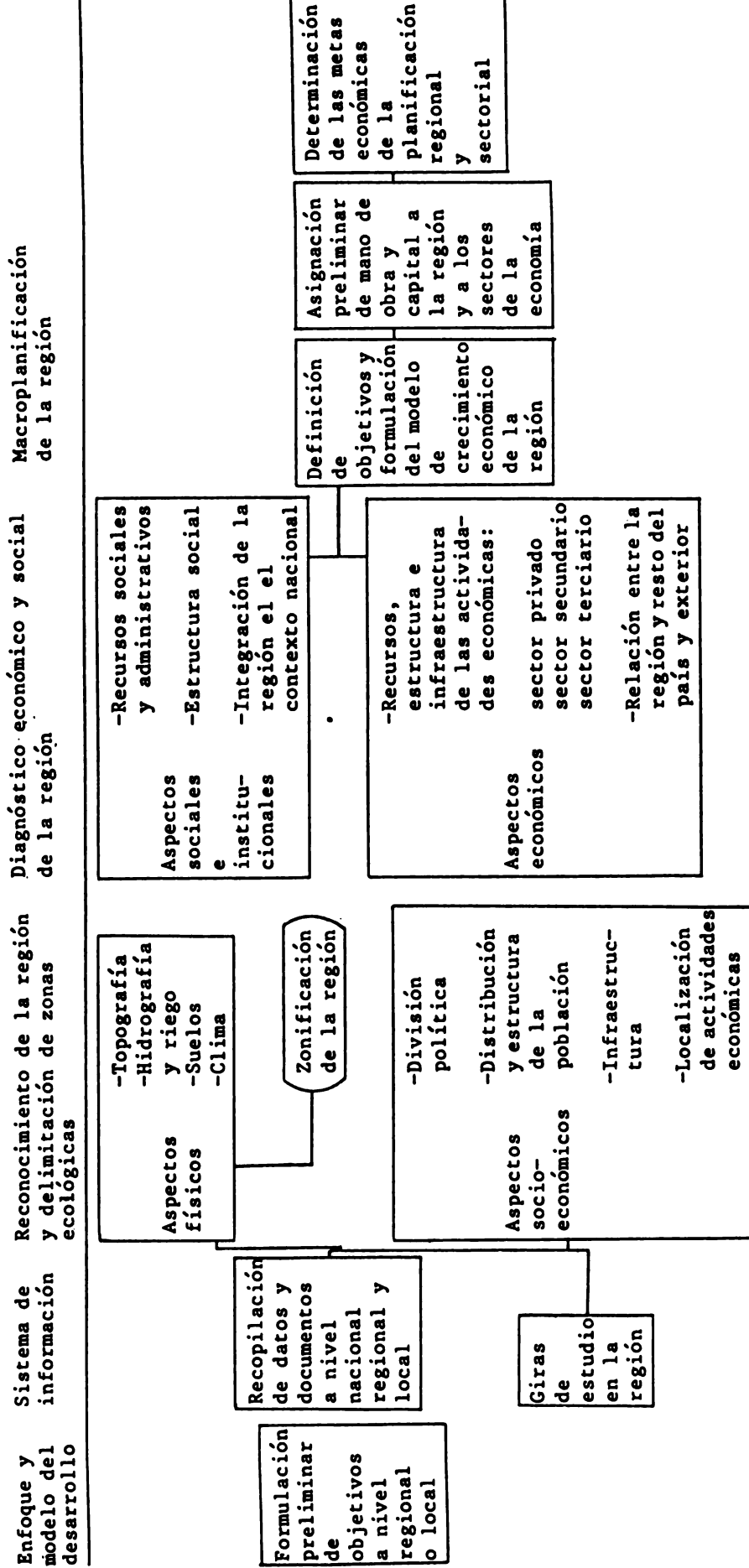
En la macroplanificación, que a diferencia de las etapas posteriores, no toma en cuenta organización espacial alguna, sino que considera a la región como una unidad socioeconómica, se examinó como aspecto importante, la viabilidad de la ejecución del plan.

La ejecución del plan depende, entre muchos otros factores, de la capacidad de generación del monto de capital de inversión requerido para la implementación del plan y el apoyo institucional que puede recibir por parte del nivel político. En esa etapa solo se analizó el primer factor, luego de determinadas las metas de ocupación regional, ingreso por ocupado en la región, demanda de inversiones y préstamos de fuentes externas." (PRION, 1987, p. 131-133)

En tercer lugar hubo la planificación sectorial. Con una planificación de nivel macro-regional global fue realizado una planificación sectorial regional. En esa etapa fue tomado en cuenta las relaciones técnicas de cada sector, y entonces fue formulado una integración de los planes sectoriales con una metodología así.

Después se inició una coordinación intersectorial con una formulación de alternativas basadas en los términos cuantitativos.

Cuadro 4. El proceso de la planificación.



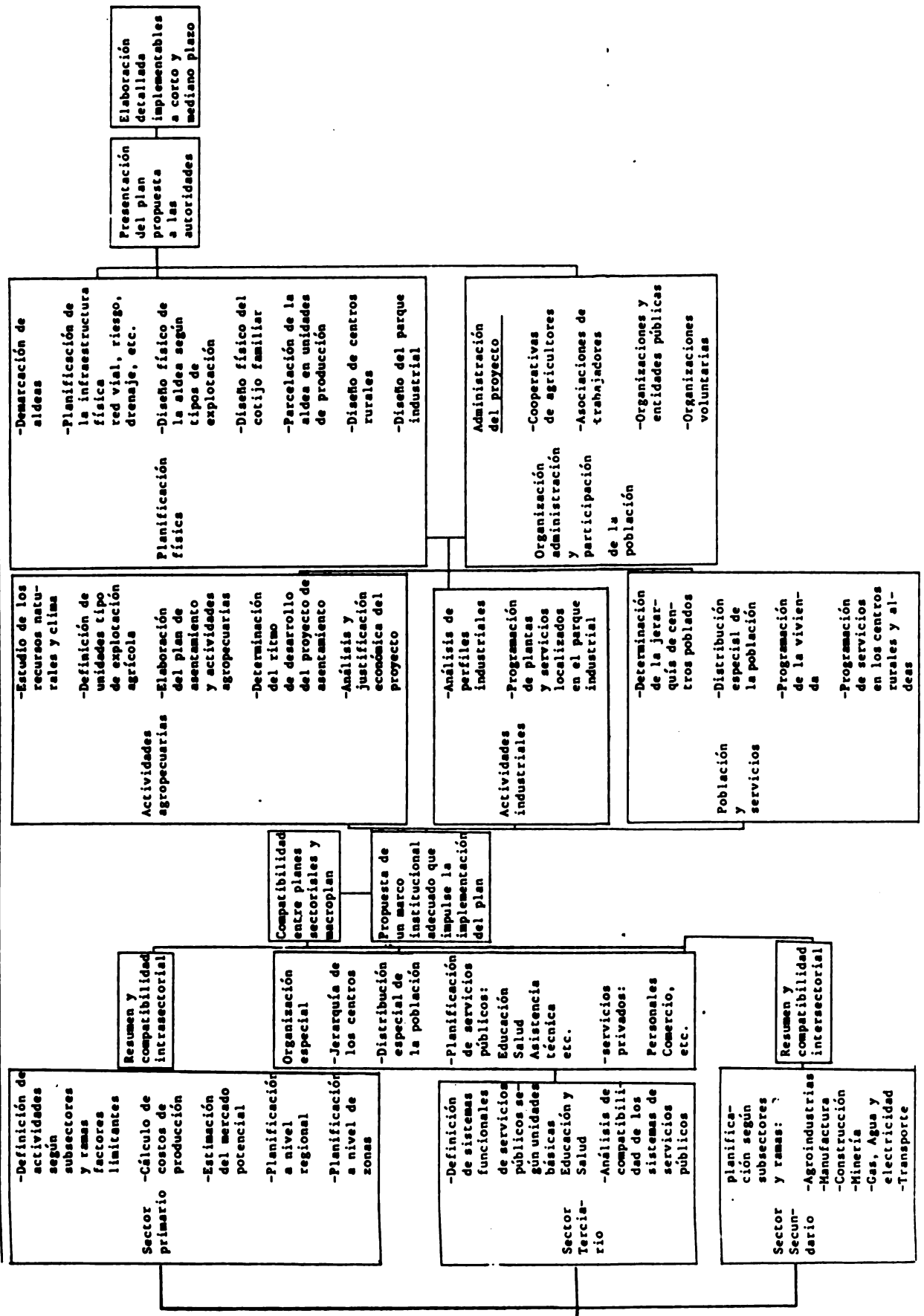
Cuadro 4. El proceso de la planificación (Continuación).

Planificación de los sectores económicos

Integración intersectorial

Planificación detallada del área seleccionada

Evaluación y toma de decisiones por autoridades a nivel político



En cuarto lugar hubo la etapa de planificación detallada a nivel subregional, que era en ese caso el cantón de Talamanca. Después de un inventario muy rápido, el equipo del CERUR dió suelto a un modelo para el desarrollo subregional, tomando en cuenta todos los sectores interrelacionados y dentro de un sistema teórico-esquemático de la jerarquía de centros en el espacio subregional.

El equipo definió pautas, metas y objetivos para Talamanca y con su modelo formuló alternativas. Entonces con un análisis de soluciones técnicas un plan fue realizado. El plan contuvo proyectos muy específicos desde planes de siembra hasta la infraestructura de los parques industriales que según el plan, Talamanca necesitaría (PRION, 1987). La realidad de Talamanca demanda un enfoque enteramente diferente.

El proceso de planificación hecho por CERUR se puede resumir en una diagrama del "flujo de trabajo de la planificación del desarrollo rural integrado de una región" (ver Cuadro 4).

Es claro que hay mucha crítica al plan presentado. La metodología usada causó limitaciones ante los aspectos que se podrían tomar en cuenta. El uso de un modelo de desarrollo regional fijado anteriormente significa que olvidaron aspectos importantes y que alcanzaron soluciones que no eran realísticas.

Algunos aspectos olvidados son resumidos aquí:

- la falta de un análisis histórico;
- la falta de tomar en cuenta la lucha sobre la tierra;
- la falta de tomar en cuenta la estructura laboral y demográfica;
- la falta de tomar en cuenta la existencia de un sector agroexportador capitalista;
- la falta de tomar en cuenta la capacidad de cambio de la población.

El uso de parámetros no realísticos, la falta de tomar en cuenta ciertas limitaciones y el uso de un modelo estático resultó en un plan de desarrollo que no tiene posibilidades para ser ejecutado.

El plan no tiene relación con la realidad diaria de los actores en el campo. Así como es señalado en los capítulos anteriores, uno de los más serios problemas es la escasa coordinación entre las instituciones a cualquier nivel; sin embargo, el plan requiere un alto nivel de cooperación interinstitucional. Además, los costos para la ejecución son muy altos y nunca hubiera sido posible de ejecutar el plan debido, sobre todo, a la demanda del equipo que exigía o la ejecución total del plan o nada.

El plan queda en estudio académico sin tener valor actual, pero funciona como una advertencia que debería ser cuidada en el uso de modelos para la planificación.

10.7 El plan de ANAI

A nivel local hubo ciertas iniciativas para llevar a cabo un proceso de desarrollo. Muchas veces esto no se traduce en una planificación formal; sin embargo, ANAI en Talamanca, debido a la necesidad de atraer fondos para formar las ideas concebidas en la vida real, elaboró con la ayuda de MIDEPLAN (Limón), un plan para un proyecto de seguimiento en el área de sus actividades.

El plan de ANAI no es basado en una teoría de la planificación pero sigue de un proceso de desarrollo ya puesto en marcha desde algunos años.

En este caso no se puede hablar de una verdadera planificación regional, pero sí de un proceso de planificación y desarrollo simultáneo a nivel local, basado en los deseos locales y las limitaciones y posibilidades de la práctica.

"Resumen del proyecto: La Asociación Nacional de Nuevos Alquimistas (ANAI) sin fines de lucro, ha emprendido una serie de proyectos en la zona de Talamanca dentro de los que destaca el de viveros comunales, el cual ha tenido resultados bastante satisfactorios, tal como se muestra en el Anexo No. 2. Los viveros han permitido organizar a los pequeños productores para recibir preparación y capacitación técnica en las labores propias del agro. No obstante, queda aun mucho por hacer en materia de capacitación y principalmente en asistencia técnica, procesamiento de productos agrícolas y comercialización. Precisamente por esta razón ANAI, ha considerado necesario ejecutar un programa integral para la zona, donde además de fortalecer el componente de viveros comunales, se pretende complementarlo con los componentes de asistencia técnica y capacitación, agroindustria, mejoramiento de la infraestructura y crédito dirigido. La Administración Global del Programa correspondería a ANAI.

La puesta en marcha de un programa de esta magnitud permitirá garantizar un seguimiento adecuado del proceso productivo, que se inicia con el mejoramiento genético y conocimiento de la técnica de los viveros. Propiciará brindar una capacitación y asistencia técnica a los pequeños productores, adecuada a las condiciones que imperan en la zona. El componente agroindustrial contribuirá a integrar la producción ya que se prevee, el procesamiento de los productos básicos.

El componente de infraestructura (mejoramiento de caminos vecinales), creará las condiciones necesarias para facilitar el transporte de los productos y la asistencia técnica a cada una de las fincas.

Por su parte el componente crediticio pretende que los pequeños productores puedan obtener préstamos adecuados, ágiles y oportunos, para realizar las aplicaciones técnicas respectivas, a cada uno de los cultivos.

El proyecto beneficiará directamente a unos 1500 pequeños productores de Talamanca." (ROJAS, 1987, p. 1-2)

10.8 Discusión

En el análisis de los planes de desarrollo hay que tener cuidado, porque los objetivos, metas y pautas de los varios entes y planes eran diferentes.

Los planes concebidos por las instituciones públicas toman en cuenta las limitaciones y posibilidades de éstas en la práctica. Mejor dicho:

"Aparece el Estado propiciando, fomentando y garantizando la ocupación de nuevos espacios, la expansión y preparación económica y material de actividades productivas, mediante acciones tendientes a agilizar la inversión, la circulación de bienes y mercancías, servicios y administración eficiente, etc. gracias a redes viales, ferrocarriles, electrificación, descentralización estatal institucional y modernización portuaria. En la medida que las inversiones estatales y el costo de las obras, conlleva a un incremento en los costos de los servicios y de mantenimiento de las nuevas instalaciones, aparecen los sectores de interés económicos y los principales productores (en particular bananeros), impugnando medidas económicas impositivas y gravámenes que representan en el mejor de los casos, compartir con el Estado nacional el ritmo creciente de ganancias adquiridas en los últimos años." (SMITH & MURILLO, 1987, p. 38)

En el acto inaugural del seminario "Planificación para el Desarrollo Regional" realizado en 1982 en el CEDAL, Helmut Kurt afirmaba que:

"... la implementación de una política regional constituye una decisión altamente política, cuyo éxito tiene tres condicionantes:

1. participación popular;
2. planes de desarrollo regional, científicamente concebidos por expertos y, finalmente;
3. la voluntad política firme de implementarlos." (CEDAL, 1982).

Esto significa que los planes hechos por las instituciones estaban basados en la creación de la forma del obstáculo del condicionante 3.

Para superar la ausencia de una base científica JAPDEVA y MIDEPLAN apoyaron el esfuerzo de CERUR para hacer otro tipo de plan regional. Desgraciadamente el plan de CERUR carece de la voluntad política y la participación popular.

La participación popular está garantizada en el plan de ANAI para Talamanca. En este plan se encuentra también una cierta concepción científica, aunque esta fue añadida a desgana. El problema del plan de ANAI está en que no hay una voluntad

política firme de implementarlo. La falta de recursos financieros y la débil ayuda a nivel nacional institucional público frena la puesta en marcha del proyecto.

Hasta ahora no se ha encontrado un plan de desarrollo regional, lo cual contiene los tres puntos condicionantes mencionados por Kurt. Es por eso que algunas críticas y limitaciones de los aspectos en singular están resumidas aquí.

La participación popular necesita un cargo de confianza del ente encargado de la planificación en relación con la población. Las instituciones de base, como ANAI tienen la confianza necesaria. Las instituciones públicas, muchas veces no la tienen debido a los hechos históricos. El IDA tiene la confianza de ciertos grupos, pero no de todos, lo mismo vale para las otras.

Superar la ausencia de la participación popular en una región heterogénea, como la Zona Atlántica, es un problema. No es sencillo hallar instituciones con suficiente confianza popular, porque hay grupos diferentes con intereses diferentes y opuestos.

En relación la concepción científica, es necesario de analizar los problemas inherentes del plan de CERUR, el solo plan científicamente concebido. Las críticas se concentran en dos aspectos; primero el enfoque usado, a saber, el enfoque "Rehovot" y segundo, la metodología usada.

La crítica sobre el enfoque Rehovot es bastante compleja. Porque en primer lugar el enfoque parece un sistema de planificación que puede funcionar. La idea propia de funciones no es mala, pero se olvida un aspecto muy importante, en todos los marcos teóricos, a saber hacer prioridades.

La realidad no es sencilla, y por eso no basta con decir que existe el cruz de funciones. Sin embargo, hay que decir cual está la más importante función, y con esta selección la otra debe estar el factor limitante del plan.

En el "enfoque Rehovot" existe la idea de que no es necesario hacer una selección y que de dentro su sistema de planificación es posible de reunir ambas funciones satisfactoriamente. Lo que pasa es que se supone una interrelación entre procesos locales, regionales y nacionales que no existen en esa forma; ambos niveles tienen sus propios procesos de desarrollo. No es realístico de creer que ambos niveles cambian juntos al mismo tiempo en la misma dirección en el momento que los planificadores estiman como el mejor.

Un segundo aspecto de la crítica trata el problema en la dirección de la planificación. Parece que los planificadores del "enfoque Rehovot" son Dioses, cualquiera diría que no ha habido ninguna relación con los entes trabajando en la región, ni con la población afectada. Según montones de autores, un plan completamente arriba hacia abajo no puede funcionar a esta escala. En este caso se agrava la situación porque el plan

Rehovot es bastante "blue-print" ó marión azul.

La metodología que fue usada contiene partes criticables. En primer lugar hay el problema que el método de planificación usado sería muy estático. El equipo CERUR hizo líneas desde un inventario de ese momento hasta un concepto como la zona sería en 1999, sin respetar los propios procesos históricos de la zona. En segundo lugar hay el problema que lo mencionado es muy mecánico. Todas las variables y parámetros señalados como importantes eran de carácter cuantitativo. Bien que es posible usar variables cuantitativas, es muy importante evaluarlos contra términos cualitativos.

Es de gran importancia tratar de encontrar limitaciones y presupuestos "matadores". Cuando habrán sido encontrados será posible formular alternativas más realísticas.

Para superar el obstáculo de la voluntad política, hay que hacer un plan que no confronta con los intereses económicos dominantes capitalistas. Tomar en cuenta la realidad política y económica de Costa Rica es el primer paso en el camino hacia la búsqueda de la voluntad política.

El problema es que no sirve tomar la voluntad política como base en el modo usado por las instituciones públicas anteriormente. Cuando tratan de hacer combinaciones de planes factibles tanto en el sentido político como en el sentido del desarrollo regional, quizá es posible de encontrar soluciones.

11.1 Introducción

Una planificación apta para la región debe tomar en cuenta los factores que juegan un papel importante en este campo. Cada forma de planificación necesita un buen análisis de la situación presente, lo cual quiere decir que las formas de planificación usadas en el pasado no han sido aptas por la ausencia de una conexión con la realidad de la práctica. Los problemas institucionales, de la estructura económica fuertemente basada en el banano, y las desigualdades intraregionales limitan la planificación regional hecho por las instituciones en la Zona, y los esfuerzos de planificadores externos quienes no conocen la práctica del Atlántico.

Los casos que se presentan en este capítulo no son casos típicos de la planificación. Como hemos visto en el capítulo anterior los planes de desarrollo muchas veces fracasan debido a la inaptitud para la situación especial de la Zona Atlántica.

La idea de esta presentación es de poner sobre el tapete un ejemplo de planificación regional venido del nivel nacional en el caso de la zonificación agropecuaria hecho por SEPSA con la participación y la ayuda de las instituciones públicas de la región. El ejercicio de SEPSA no es una forma de hacer un plan sino que es la etapa anterior a la formulación del plan. Tratan de formular posibilidades para la planificación.

El otro caso es la práctica de los esfuerzos de ANAI. Bienque ANAI no sabe nada de la teoría de la planificación, ha sido puesto en marcha un sistema de planificación procesal con una mayor participación de las comunidades al nivel local. El ejercicio de ANAI sirve como ejemplo de cómo sería posible de hacer un desarrollo subregional con solamente un poco de planificación con el mismo tiempo una clase de planificación no-tradicional. Es claro que la Zona Atlántica no es una región aburrida y que su dinámica interna necesita un proceso nuevo.

11.2 Caso 1: El desarrollo rural integral de Talamanca

11.2.1 Introducción

ANAI ha emprendido una serie de proyectos en la zona de Talamanca dentro de los cuales se destaca el de viveros comunales, que ha tenido resultados satisfactorios. Se ve basado en la idea de desarrollo sostenido para los pequeños agricultores. Los proyectos de ANAI se ubican en un nivel bajo, lo de las comunidades, y se dirige a la población pobre de Talamanca, que todavía es una de las áreas más subdesarrolladas del país.

Pueden encontrar la información básica sobre las actividades de ANAI en algunas publicaciones: varias informes de ANAI (s.f.), ROJAS et al. (1987), CARROLL & BAITENMANN (1987), VELDKAMP et al.

11.2.2 Objetivos de ANAI

Los principales objetivos de ANAI son (ROJAS et al., 1987):

1. Fomentar el desarrollo integral de comunidades rurales;
2. Propiciar la diversificación agropecuaria para pequeños agricultores;
3. Coleccionar, multiplicar y distribuir germoplasma de alta calidad;
4. Conservar los recursos naturales renovables y no renovables;
5. Divulgar al pequeño agricultor en una forma sencilla y apropiada información y estados científicos en los campos forestal, agrícola y pecuario;
6. Fomentar pequeñas empresas agroindustriales;
7. Promover experimentos y estudios agroforestales y agropecuarios, destinados a beneficiar directamente al pequeño agricultor.

Viendo los objetivos, los cuales no son estructurados, se puede destacar las líneas de pensamiento principales de ANAI. A un lado la meta de brindar el desarrollo a la población que vive acá y al otro lado, la meta de conservar el medio ambiente contra los ataques humanos. No obstante la aparente contradicción entre ambas metas, en las acciones de ANAI se ve la consecuente mezcla a causa de la necesidad de moderar sus pretensiones. Para analizar en cualquier medida las metas, se necesita un criterio básico e implícito usado por ANAI. En concepto de tal funciona el lineamiento que todas las actividades tienen que estar sostenibles, lo que quiere decir que desde el momento que ANAI no trabaje en la zona, la población debería continuar los esfuerzos iniciados ahora.

11.2.3 El esquema metodológico

Como dicho hay tres variables que influyen en las actividades de ANAI: la sostenibilidad, la conservación y el desarrollo económico. Con estas variables se ha desarrollado una forma dinámica de operar, dentro de lo cual se distinguen las actividades propias y los métodos de realizarlos. Porque nada estaba planificado anteriormente y es mejor hablar sobre un proceso, el modo de presentación sería histórico. La ventaja de hacerlo de tal manera es que así es posible destacar distintas etapas desde el comienzo de la década de los 70 hasta ahora.

1. Período de formación

En 1975, dos ecólogos norteamericanos interesados en sistemas agroforestales tropicales, iniciaron una finca experimental en Gandoca de Talamanca. A finales de la década de los 70, y a comienzos de los 80, hubo actividades dirigidas a la investigación sobre cultivos posibles en Talamanca. El grupo que estaba acá trató de encontrar actividades que podrían servir a la

población para su propio desarrollo. En ese período hubo experimentos en el campo de cultivos permanentes, pecuarios, porcinos y en la construcción de bombas para agua potable. Las pruebas fueron hechas no solo en la finca de ANAI sino también en la comunidad alrededor de ella. El hecho que la población en cuestión fue enzarzado en el proceso de determinación de la dirección del desarrollo refirió a una participación popular que se llama investigación de acción ("action research" en inglés). Este tipo de investigación muchas veces es bastante politizado, porque los lamentos populares deben ser tratados, si la organización que hace la investigación quiere hacerse respetar en el área.

El hecho que Gandoca de Talamanca es un lugar aislado, que la ausencia de servicios estatales en la zona impide un ataque contra las instituciones estatales y que también el carácter de las comunidades que estaba ensimismada, dirigió la situación hacia el contrario. Sin embargo, los investigadores trabajaran tal vez en uno de los más difíciles lugares debido al desinterés general de la población de hacer algo. Esto dió el tono al método de trabajo de ANAI.

Luego con la asistencia del gobierno holandés y junto con COOPETALAMANCA R.L. iniciaron un proyecto de diversificación agrícola. Desde este proyecto fue un pequeño paso hacia una cooperación con el colegio de Talamanca donde se inició un vivero manejado por estudiantes. La práctica de este proyecto sirvió como ejemplo y llevó al establecimiento de los viveros comunales.

2. Los viveros comunales

Desde la fundación de ANAI en 1984 se desarrolló una red de viveros comunales. La investigación anterior en la finca y la comunidad cerquita ha justificado la introducción de cultivos permanentes como cacao híbrido, frutales, especias y otros. El cacao, víctima de Moniliasis, era el principal cultivo dentro del marco de los viveros. Primero hubo el reforme de la empresa de los viveros. ANAI usó un sistema para iniciarlos. Se organizaron tres reuniones: la primera para explicar la idea de los viveros, la segunda para ver si hubo suficiente interés y la tercera para trabajar.

La influencia norteamericana de "hacer cosas" es muy evidente en ese método de tomar por asalto las comunidades. Después de establecer el vivero, ANAI dió apoyo y ayuda a las comunidades a través de ellos. Cada vivero tiene entre 10 y 40 agricultores. Un medio día por semana los agricultores trabajan en el vivero; en vez de recibir dinero, ellos fueron pagados con plantas, específicamente árboles. Cada dos semanas un técnico de ANAI enseña a los agricultores los aspectos del cultivo y el manejo de las plantas.

Los viveros han ofrecido una educación práctica: manejo de viveros, manejo de agroquímicos, suelos, técnicas de producción de unas 80 especies, enseñanza y práctica de injertación. El sistema de aprendizaje consistió en muchas prácticas, porque ésta

es la mejor manera para instruir a los pequeños agricultores, cuyas experiencias educativas son mínimas.

Al lado del trabajo en los viveros, ANAI organizó charlas especiales relacionadas a la producción del cacao, al mercadeo de productos agrícolas, a la organización comunal. Además organizó días de campo y visitas a fincas en grupos con agrónomos.

La importancia de los esfuerzos de ANAI está situada en la constancia de sus actividades. El eje de las actividades se encontraba en los viveros, donde los agricultores trabajaban cada semana y donde ANAI mostró con mayor regularidad su presencia. Para que la idea de desarrollo quede viva es bastante importante de alcanzar una alta visibilidad.

En los tres años y medio que está trabajando con los viveros, ANAI logró 25 viveros comunales dentro de los cuales se realizó 1.3 millones de árboles producidos en viveros y sembrados en las fincas de 1.200 pequeños agricultores, hecho que llenó los tres objetivos principales de cualquier manera. El desarrollo económico es evidente. A través de los viveros ANAI llevó a cabo un desarrollo mediante enseñanza; misma, la participación era muy buena y los agricultores están contentos del resultado. La conservación de recursos naturales se realizó por medio de varias actividades. En primer lugar, entre los cultivos introducidos y propagados en los viveros estaban los cultivos permanentes, lo que es lo mejor para quedarse con el medio ambiente. En segundo lugar, ANAI organizó un segundo proyecto independiente de los viveros; en este proyecto trataron de lograr la titulación de unas 11.000 ha y al mismo tiempo lograr una reforestación ahí. La formación de la Asociación de Pequeños Reforestadores de Talamanca (APRETA) estaba en consecuencia de esta actividad.

La sostenibilidad fue realizada mediante los viveros comunales, los cuales podrían manejar como norma sin la ayuda de ANAI. La creación de instituciones básicas es el primer paso en el proceso de autodesarrollo. En ese sentido, pueden verse las reuniones mensuales de un grupo regional informal representando las 25 comunidades. El desarrollo sostenido es un camino largo y lento, según las palabras de un viverista, pero el proceso empieza a sazonar. Las mencionadas reuniones desembocan en la fundación de la Asociación de Pequeños Productores Talamanqueños (APPTA), la cual podría jugar un papel importante en el futuro.

El estilo de planificación que fue utilizado por ANAI se llama "process planning" o planificación procesal. En ese estilo de planificación las actividades son programadas durante el proceso de desarrollo. En ese sentido ANAI utilizó los viveros como eje de sus actividades. Los viveros forman una organización comunal con lo cual ANAI puede trabajar; se forma una posibilidad para suspender otras actividades. Los viveros como institución son un punto fijo en el panorama dinámico. ANAI organizó las otras actividades por asalto. Después de meses de preparaciones tácitas, las actividades ocurren en un corto lapso de tiempo. La idea detrás del mencionado método está en que los campesinos no

están interesados en cosas prolijas. Pueden utilizar su tiempo en una forma mejor. Los días de campo, las charlas especiales, las visitas a otras fincas, fueron organizadas perfectamente, al contrario de los viveros, los cuales perviven más o menos en la organización comunal con un poco de ayuda de ANAI. Todas las actividades en los viveros provienen de las necesidades comprendidas por las comunidades en conjunto con ANAI.

La evaluación es muy importante cuando se utiliza la planificación procesal, y ANAI evalúa el proceso continuamente. Su criterio principal en la evaluación está en la siguiente pregunta: ¿la gente participa? y ¿porque si o no? ("La gente" alude en ese caso a la población pobre constituida por los pequeños agricultores.)

3. La segunda etapa

Los viveros, no obstante su éxito, son un medio y no una meta; eso significa que cuando ANAI percibió que los viveros no funcionaban óptimamente, la junta directiva de ANAI fue buscando otros caminos para perseguir los objetivos determinados.

No obstante, es un hecho que los viveros en muchos casos son más exitosos que anteriormente y que hay gente que aprovecha su existencia. La gente ha señalado que hace falta la asistencia técnica a nivel de finca. Mucha gente tiene suficiente plantas, pero no saben exactamente como aplicarlo dentro del manejo de sus fincas.

ANAI no puede enviar técnicos a todas las fincas en Talamanca por falta de recursos y de técnicos. Al mismo tiempo, una intensificación de los técnicos de ANAI sin participación circunstanciada de la población debilita la sostenibilidad de los esfuerzos. Por eso buscaron y encontraron una solución que hace aumentar la participación popular sin extender profundamente el trabajo de ANAI. Al lado de los viveros comunales van a seleccionar jóvenes finqueros, uno de cada grupo viverista para recibir capacitación. El objetivo es de brindar extensionistas comunales. Esos extensionistas que vienen de las comunidades propias y que conocen los problemas y limitaciones de muy cerca, van a dar asistencia a cambio de trabajo hecho en sus fincas para los otros miembros de la comunidad. El sistema, que a ese momento no ha sido realizado, puede contar con el apoyo de las comunidades en cuestión, a saber las con un vivero.

Al mismo tiempo van a iniciar dos fincas educativas donde los viveristas trabajan un día por mes y donde hay agrónomos que pueden responder preguntas. Esas fincas cuentan con la presencia de ANAI. Desde el momento que los extensionistas comunales han sido enseñadas, la presencia de ANAI no es una necesidad primaria.

El fortalecimiento de los viveros comunales, la capacitación de extensionistas comunales, la formación de fincas educativas, son unos aspectos del proyecto de seguimiento propuestos por ANAI. Además de estas, se propone complementarlo con componentes de

agroindustria, mejoramiento de la infraestructura y crédito dirigido.

Según ANAI, la puesta en marcha de un programa de esta magnitud permitirá garantizar un seguimiento adecuado del proceso productivo que se inicia con el mejoramiento genético y el conocimiento de la técnica de los viveros. El componente agroindustrial contribuirá a la integración de la producción ya que se prevee el procesamiento de los productos agrícolas. Sería justo tratarlo en el siguiente párrafo sobre APPTA.

El énfasis en la segunda etapa de los esfuerzos de ANAI está en la creación de instituciones básicas. En la primera etapa hubo la formación de grupos comunales alrededor de los viveros y las reuniones informales de los representantes comunales. El desarrollo regional se guía a través de un camino largo y lento pero visible.

En la segunda etapa los aspectos fueron programados anteriormente en una propuesta para el proyecto. La planificación procesal siempre está presente; sin embargo, se plantean soluciones con un horizonte de tiempo de unos dos a tres años. Los componentes del proyecto provienen de la interacción entre ANAI y los agricultores y en el futuro esa interacción va a brindar las nuevas direcciones.

Al mismo tiempo hay que continuar en el proyecto de titulación y reforestación, y en ese mismo enfoque conseguir tierra en Gandoca de Talamanca, afuera del refugio, para crear algo como una reserva de vida silvestre, lo cual podría servir no solo como reserva, sino también como ejemplo educativo para la población de Talamanca.

4. APPTA y las otras asociaciones.

Lo dicho, APPTA es la culminación del proceso de organización regional que empezó con los viveros y que guía las reuniones mensuales representando las comunidades; se embocó en la comprobación que es mas fuerte en conjunto que solo. A mediados de 1987 APPTA fue fundado con los siguientes objetivos principales:

APPTA debe servir como asociación de desarrollo popular para los agricultores talamanqueños, APPTA debe ser la fuerza motriz de la autodesarrollo, facilitando nuevos esfuerzos de la población.

Una de las tareas más importantes de APPTA es lograr un mejor mercado de productos y de brindar el suministro de fertilizantes, pesticidas y otros insumos. Entre otras tareas está la de llevar a cabo actividades con carácter educativo y de facilitar el proceso de desarrollo integral de Talamanca.

La creación de una organización popular con actividades productivas es una cosa delicada debido a la mala experiencia con las cooperativas en el pasado. Las experiencias con COOPETALAMANCA R.L. son obvias.

APPTA tiene una base de dos años de reuniones regionales mencionadas anteriormente y hace hincapié en la contabilidad financiera, la gestión prudente y la publicidad. Los recursos financieros de la asociación vienen de los asociados propios, los cuales pagan aportes por un valor de ₡4.000 en efectivo, dinero, trabajo y madera. Ya siempre APPTA crece en tamaño. Su papel se halla en el desarrollo económico sostenido sin mucha ayuda de afuera y con participación popular.

La relación entre APPTA y ANAI no es oscura. APPTA es la embocación de reuniones organizadas por ANAI y el presidente de APPTA es un técnico de ANAI, esmpleado por la sencilla razón de ser presidente de una organización popular en el futuro. De ese modo ANAI da apoyo financiero a APPTA a través del salario del presidente.

Desde su comienzo APPTA deja una alta visibilidad para alcanzar la sostenibilidad. Cuando nadie no ve nada, el interés desaparece rápidamente. Por eso organizó días de campo, reuniones frecuentes y loterías entre otros.

11.2.4 La organización

La organización, relacionada al desarrollo integral de Talamanca es muy compleja. Para explicar su funcionamiento es importante destacar los diferentes niveles abstractos. En primer lugar hay organizaciones formales en las diferentes instituciones. En segundo lugar vemos las relaciones entre las organizaciones entre sí, en otras palabras, la organización informal. En tercer lugar, está el funcionamiento de las organizaciones en el campo del desarrollo, a saber la organización práctica.

1. La organización formal

La organización formal de ANAI, cuenta con un equipo técnico-administrativo, integrado por 13 personas. Los niveles académicos incluyen 1 PhD., 2 MSc., 3 BSc., 2 Ba y 2 técnicos medios, una secretaria bilingüe, un contador y un asistente de contabilidad; tienen especialistas en agronomía, desarrollo de zonas rurales, administración y computación. Figura 12 demuestra la estructura administrativa de ANAI.

Cada semana la gente de ANAI se reúne para discutir sobre el plan de trabajo, la continuación y el progreso. Esas reuniones no están estructuradas para optimizar la aportación de cada miembro del equipo.

La organización de los viveros esta arreglada en el comité de cada uno. El comité y el representante del vivero son responsables del bienestar y la continuidad.

La relación entre los viveros y ANAI es una de destinatario y donador de la asistencia técnica. En la segunda etapa, con la instalación de extensionistas comunales, van a establecer otra conexión entre las comunidades y ANAI.

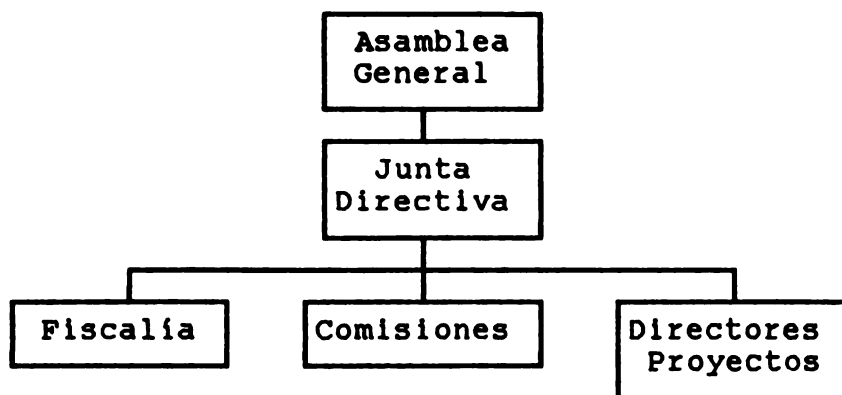


Fig. 12. Organigrama de ANAI (Fuente: ROJAS, 1987).

Han organizado APPTA en una forma que parece mucho a la estructura formal de ANAI. Hay una asamblea general de los asociados, hay una junta directiva y un presidente poderoso. Bajo la junta directiva hay numerosas comisiones para, por ejemplo, el mercadeo, la organización, las finanzas (ver Figura 13).

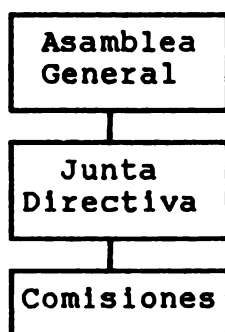


Fig. 13. Organigrama de APPTA.

Se reúnen con mayor regularidad. Esas reuniones son públicas y participan representantes de las comunidades, asociados interesados, la gente de ANAI y otros interesados como investigadores.

Las otras asociaciones en el área, como APRETA, son más pequeñas y no son tan multifuncionales como APPTA, son asociaciones productivas dirigidas al mercado de productos, especialmente el cacao.

2. La organización informal

ANAI es el eje dentro del marco organizacional. Como iniciador de actividades y como abastecedor de recursos humanos. El presidente de ANAI es tal vez la persona más importante en la organización. A través de sus relaciones se logró la cooperación

con mayor facilidad.

Las relaciones informales entre ANAI y los viveros, proviene de relaciones de amistad pero propiamente dicho, prescindiendo de la asistencia técnica de sí, todas las relaciones de ANAI con los viveros son del tipo informal.

La relación entre ANAI y APPTA creció mediante el presidente de APPTA, el cual también era técnico de ANAI. La importancia atribuida a APPTA de parte de la gerencia de ANAI, significa que hay bastante ayuda y apoyo por medio de los numerosos contactos entre ellas. Las relaciones entre APPTA y los viveros no son problemáticas porque APPTA es una emboación de las reuniones representando las comunidades. Muchas personas de los viveros son fundadores de APPTA.

Las otras asociaciones son producto derivado de los esfuerzos de ANAI. APRETA, la encarnación de la conservación de recursos naturales a nivel de base, las asociaciones de producción, fundadas para comunidades y grupos de comuninades con el fin de facilitar el desarrollo. Las relaciones con ANAI son informales, porque teóricamente son asociaciones autónomas, pero el apoyo y la ayuda son evidentes.

Además, hay otra institución que juega un papel importante en el proceso de desarrollo; es MIDEPLAN que tiene su oficina regional en Limón.

ANAI da una contribución concreta al progreso de la zona. Si MIDEPLAN trabajara con ANAI sería una posibilidad fértil. El papel de MIDEPLAN es equívoco: en primer lugar MIDEPLAN da asistencia técnica por ejemplo para hacer charlas sobre contabilidad a los asociados de APPTA y para ayudar a ANAI en la formulación de su plan de desarrollo rural integral (ver ROJAS, 1987); en segundo lugar, MIDEPLAN brinda una forma de protección a las actividades de ANAI y APPTA. Esto quiere decir que MIDEPLAN protege los esfuerzos para su legitimación. Es una función muy importante, porque hay muchos casos documentados en los cuales, los esfuerzos de una organización no gubernamental han sido atravesados por las instituciones estatales. Aquí puede verse lo contrario, el movimiento de base es ayudado desde arriba sin intervención de este lado.

MIDEPLAN tiene las cualidades necesarias para la tarea, porque la oficina de MIDEPLAN en Limón es una unidad pequeña; tiene como deberes la coordinación y sin disponer de recursos para iniciar proyectos propios y por eso no irá a entremeterse en los proyectos y esfuerzos de otros. Además, la gente de MIDEPLAN tiene un interés personal en los esfuerzos.

3. La organización práctica

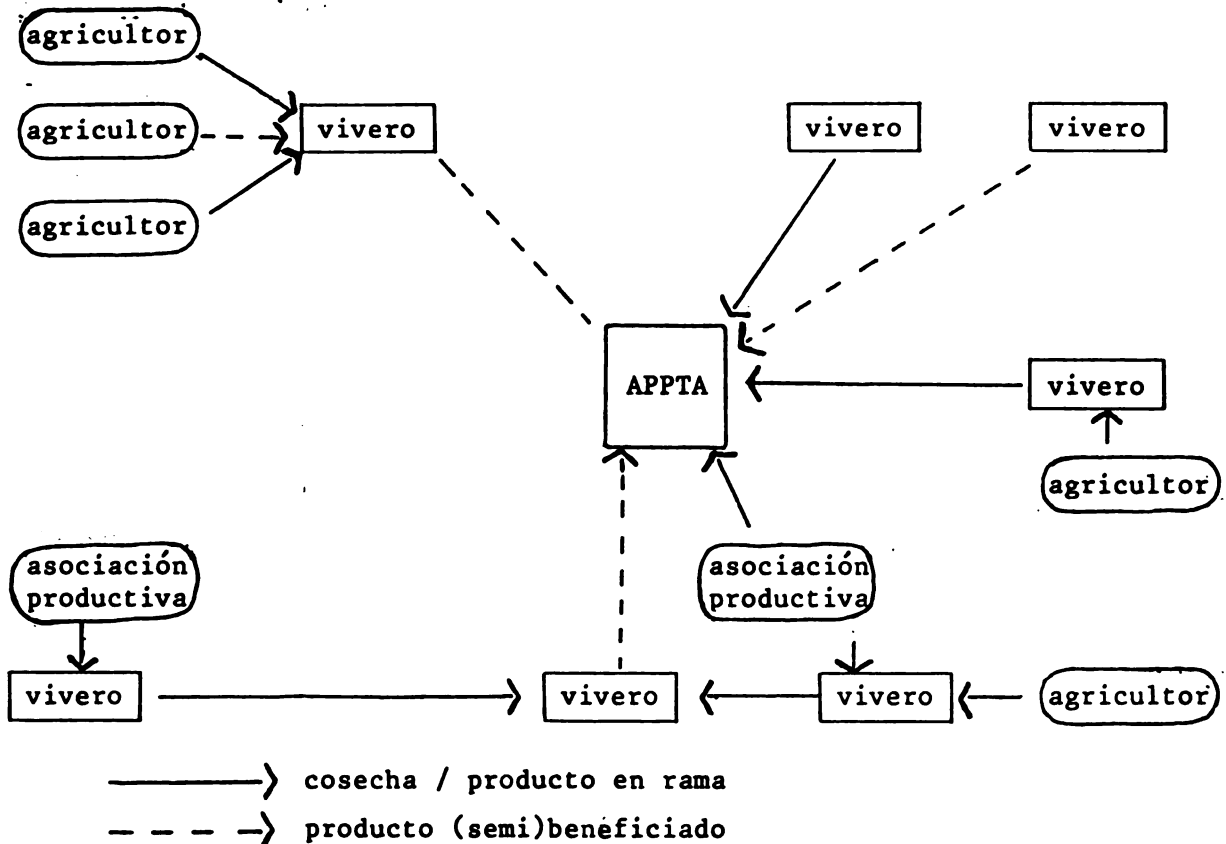
La organización de ANAI, al contrario de las instituciones del sector público, es de tipo descentralizada e informal. Cada semana ANAI organiza una reunión con su gente para discutir sobre el trabajo hecho y las actividades planificadas. Estas reuniones están estructuradas, lo cual significa que técnicamente no son

óptimas; los resultados sí lo son.

El presidente de ANAI y el vice-presidente inventan las actividades y los lineamientos, luego los exponen en las reuniones, para que los otros técnicos puedan aumentar y mejorar las ideas.

La ventaja de este sistema es que los lineamientos vienen de solo un lugar, que se asegura la más óptima confianza, y que al mismo tiempo toda la organización se familiariza con ellos. El control de observación de los objetivos es garantizado. El hecho que el presidente y el vice-presidente de ANAI trabajan en los viveros, con los pequeños agricultores y con las asociaciones de base, junto con la tentativa de lograr más participación, mitiga el arreglado autoritario dentro de ANAI.

El funcionamiento del sistema de mercadeo de APPTA se alcanzará dentro de un marco completamente lleno de asociaciones y comunidades. Esto quiere decir que existe la idea de conectarlos todos para fortalecer el sistema de instituciones populares en Talamanca (ver Cuadro 5).



Cuadro 5. La organización en la práctica

11.2.5 Limitaciones y posibilidades

El modelo de desarrollo, propagado por ANAI, refleja la idea que la población necesita participar en el proceso mismo. Al mismo tiempo el esfuerzo de ANAI contiene otro aspecto dinámico, a saber, la fijación de las ideas a la acción. En otras palabras, la planificación está dirigida hacia la ejecución. Esta dinámica es un presupuesto para el éxito del proceso de desarrollo. No obstante los logros numerosos hasta ahora, es posible encontrar limitaciones en el modelo utilizado.

El problema mas serio es la falta de recursos permanentes para hacer proyectos. ANAI es una organización privada sin fines de lucro que depende de fuentes externas para su recursos financieros. Por eso hay una organización hermana en los Estados Unidos encargada solamente de buscar dinero. La consecuencia de la ausencia de una permanencia financiera es la de un horizonte de tiempo limitado. Hay una idea para el largo plazo, pero las actividades desarrolladas no necesitan más tiempo que los dos ó tres años de financiamiento.

En algún momento, por ejemplo ahora entre la primera y segunda etapa, la falta de recursos paraliza la dinámica, y la atención de la gerencia se dirige hacia la busca de plata. Una razón banal como ésta puede derrumbar todos los esfuerzos.

Otro problema que limita la eficacia de ANAI es su método de emprender cosas. El sistema utilizado para llevar a cabo viveros, usando tres reuniones, no sirvió para los negros costaneros; la desconfianza extendida desde la construcción del ferrocarril, via las leyes racistas, hasta los crecientes atrasos de la población en comparación con los blancos, les hizo difícil la confiar directamente en las intenciones de ANAI.

Los negros necesitan más tiempo, pero ANAI lo consideró como un asunto zanjado. Estos negros no son todos interesados en la modernización agrícola. Es verdad, el proceso que los negros quitaron la agricultura es más vieja que la Moniliasis, y hay un desinterés creciente en esta actividad. No obstante el hecho que muchos jóvenes negros van a los centros urbanos buscando trabajo, y el cambio en la costa desde la agricultura hacia el turismo como fuente de ingreso, hay uno grupo de negros que quiere modernizar su fincas a su manera propia y contrasta con el modo de trabajo fijo culturalmente.

Los viveristas son en gran parte migrantes nuevos y tienen un dinámica inherente en el proceso de cambio. Los pobladores tradicionales y no solo los negros, no conocen de esta dinámica profunda. Lo cual significa que los esfuerzos de ANAI con respecto al modo de trabajo cultural, son accesible casi solo a los migrantes. Esto es claro cuando se ve el cultivo de cacao. Los nuevos pobladores no conocen el cultivo y son muy interesados para aprender el manejo del cultivo. Tienen la presupuesta necesaria para ANAI para obtener éxito.

Los pobladores tradicionales no sacan los cacaotales viejos y

enfermos, como aconseja la gente de ANAI. "Cuando su mamá está enferma, no le mata tampoco!" El acento en el cacao no les sirve, necesitan apoyo para otros cultivos.

En este momento parece que el apoyo de ANAI está dirigido a deseos contrarios a lo de los pobladores tradicionales, especialmente cuando tomamos en cuenta el hecho que los esfuerzos de las instituciones públicas son dirigidos hacia el sector capitalista, donde se encuentran blancos de afuera. Las interrelaciones étnicas son muy complejas y, más importante, no son siempre lógicas. La desconfianza negra se alimenta de todas las actividades blancas, las cuales no se dirigen hacia ellos; sin embargo, relaciones entre negros y blancos a nivel personal casi nunca dan problemas. El problema institucional étnico empeora porque ANAI y APPTA, como instituciones blancas, son exitosas mientras que COOPETALAMANCA R.L. como institución negra está fracasando.

Además de estos problemas, hay uno que puede ser grave en el futuro. El éxito de ANAI depende en gran parte del pequeño tamaño de la organización. Se nota en este momento en la organización de la preparación de la segunda etapa. Además del trabajo en los viveros, ANAI tiene que hacer cosas para las fincas educativas y la enseñanza de los extensionistas comunales. Puede significar dos cosas. (1) Que pueden agrandar la organización con el peligro que la gerencia pierde la conexión con la base en el campo. (2) Que pueden tratar de operar en el mismo tamaño con el peligro que la cualidad deteriore.

En resumen, el modelo de ANAI tiene sus aspectos positivos, pero hay limitaciones. En este momento las relaciones étnicas no son óptimas, pero tampoco son explosivas. El deterioro de las relaciones, posibilidad realista en el futuro, obliga ANAI de fijar su atención en la busca de soluciones para superar los problemas.

La posibilidad de agrandar el alcance de ANAI o su modelo contiene problemas. A un lado es una buena idea de tomar las comunidades como base de desarrollo y de ver la planificación como un proceso. Al otro lado un crecimiento de los esfuerzos puede significar un empeoramiento de la eficacia debido a la dispersión de la atención de los técnicos.

En este momento ANAI es la sola organización que opera a nivel local en Talamanca con bastante éxito. Agrandar el modelo no es posible dentro del marco institucional público, debido a las varias limitaciones mencionadas. El logro debe encontrarse en otras instituciones no-gubernamentales, pero ellas son escasas. Para ANAI es muy importante de buscar soluciones para este problema también. Si una red de instituciones de base como las de Talamanca sería posible en el futuro, habría posibilidades para utilizar el conocimiento de técnicos especialistas como planificadores, extensionistas y educacionistas. El agrandamiento con otros técnicos, salvo agrónomos puede ser un primer paso a un desarrollo regional integral, basado no solo en

la agricultura sencilla.

11.3 Caso 2: La zonificación agropecuaria

11.3.1. Introducción

La crisis por la que pasa el país, ha puesto de manifiesto la necesidad de orientar el uso de los recursos con lo que se cuenta bajo un proceso de planificación racional de los mismos.

Teóricamente el proceso de planificación como responsable de la dinamización del sector agropecuario precisa elaborar y poner en marcha programas y proyectos a nivel nacional y regional que respondan a las necesidades específicas de las diferentes zonas del país.

En los últimos años se llegó a la conclusión que las necesidades de la planificación sobre el empleo de los recursos disponibles para una determinada región, surge frecuentemente a través de necesidades y presiones cambiantes en las que entran en juego usos competitivos de una misma fuerza, de ahí que el espacio agronómico deba ser utilizado pensando en la optimización del empleo de esos recursos logrando de ello un mayor beneficio para el hombre (SEPSA, 1985, 1987).

Un método para hacerlo es el usado en la zonificación agropecuaria hecho bajo la responsabilidad de SEPSA en las diferentes regiones del país, entre las cuales se encuentra la Región Huetar Atlántica. En este momento al finalizar el año 1987, la comisión de la zonificación está atareadísima. La zonificación es realizada por SEPSA, en conjunto con las otras instituciones del sector agropecuario.

Está trabajando la comisión de la zonificación de la región Huetar Atlántica, constituida por técnicos representantes de las diferentes instituciones del sector y coordinada por SEPSA.

La idea básica detrás de ese ejercicio es la siguiente: Para planificar, se debe contar con la información climática, edafológica, económica y social, necesaria para conocer la ubicación, accesibilidad y potencial de los recursos naturales y socio-económicos del país, de manera que permita calificar y cuantificar las áreas que reúnen mejores condiciones para el desarrollo de los cultivos o actividades agropecuarias y forestales involucradas en ella (SEPSA, 1985).

A un lado existe el uso inadecuado de tierras en la Zona Atlántica, igual a lo que se puede ver en todo el país y las deficiencias institucionales para superar los problemas. Al otro lado vemos el hecho que si bien es cierto que es posible de lograr cualquier cosa en el sector agropecuario cuando hay suficiente dinero para hacer las inversiones necesarias. Sin embargo, el recurso capital no es bastante abundante, además que en manos de las empresas grandes; por lo tanto, es necesario

asignar los recursos públicos a las alternativas más redituables para la sociedad.

11.3.2 Objetivos

La zonificación como acción del proceso de planificación se presenta en dos modalidades básicas:

- un inventario de los recursos naturales con el objetivo de descubrir potenciales de desarrollo, y
- una acción dirigida a modificar el uso de los factores de la producción, resultando del ordenamiento histórico natural ya dado en las áreas más activadas de la economía.

El inventario puede dividirse en nacional, regional y local, de acuerdo con su cobertura y de acuerdo con su carácter en bioclimático e integral.

El segundo tipo tiene la particularidad de que presta mayor atención a las zonas desarrolladas y responde a lineamientos políticos de corto y mediano plazo en momentos en que se quiere reactivar ideas de la producción a partir de una mejor utilización de los recursos existentes. Puede tomar un enfoque bioclimático o integral (SEPSA, 1985).

Con esa definición de la zonificación puede elaborar los objetivos de ella. Necesita diferenciar entre los objetivos explícitos y las intenciones implícitas. Es importante hacer esa división porque guía a resultados distintos.

Los objetivos explícitos se encuentran en los informes oficiales y son los siguientes (SEPSA 1987):

Objetivo general: localizar, calificar y cuantificar en un marco de referencia agroecológico y socioeconómico, las áreas con mejores condiciones para el desarrollo de cultivos prioritarios en la región.

Objetivos específicos:

- Dotar a las regiones de un instrumento de planificación que permita fortalecer la orientación del desarrollo agropecuario.
- Brindar lineamientos a las instituciones y organismos del sector que permitan ordenar sus acciones al mejor uso de los recursos productivos de la región.
- Obtener un diagnóstico regional sobre las principales características agroecológicas y socioeconómicas de los cultivos zonificados.

Las intenciones implícitas no están escritas en los documentos pero es posible distinguirlos en las acciones de las instituciones encargadas con la zonificación.

SEPSA como coordinador en el sector agropecuario, se pone la tarea de la coordinación en el ejercicio de la zonificación. El hecho es que la coordinación entre las instituciones a todos los niveles como se mencionó anteriormente, deja mucho que desear. Es una intención de lograr una mejor coordinación entre las instituciones a través del sector para dejar colaborar en un ejercicio concreto no muy controversial, usando las competencias dobles para dejar cooperar las instituciones con las mismas tareas en comisiones específicas.

En la región MIDEPLAN también cumple funciones de coordinación, por eso MIDEPLAN colabora al igual que las otras instituciones del sector en la zonificación. En otros casos, los deseos de las instituciones y organismos no son naturalmente congruentes con la intención mencionada.

11.3.3 Antecedentes

El ejercicio de la zonificación agropecuaria en la Región Atlántica es el segundo en una serie hecha bajo la responsabilidad de SEPSA. Antes del primero, la zonificación de la Región Huertar Norte (SEPSA, 1985), hubo algunos estudios desde los principios de la década de los 70. Entre esos el más importante era la zonificación ecológica para centroamérica hecho por el IICA. De la misma manera, como parte de estos esfuerzos se han elaborado varios mapas de uso potencial de los suelos, los cuales han servido como instrumentos básicos para este tipo de estudios (SEPSA, 1980). Sin embargo, el presente ejercicio es el primero que trata de hacer algo de una manera integral regional. Los estudios anteriores estuvieron dando un enfoque muy global y de una escala grande como el ejercicio de IICA a nivel centroamericano sino de un enfoque muy específico dirigido a una microregión o un cultivo especial. Al fin de la década de los 70, SEPSA hizo su primera zonificación dirigida a microregiones y a un solo cultivo (SEPSA, 1980).

11.3.4 El esquema metodológico

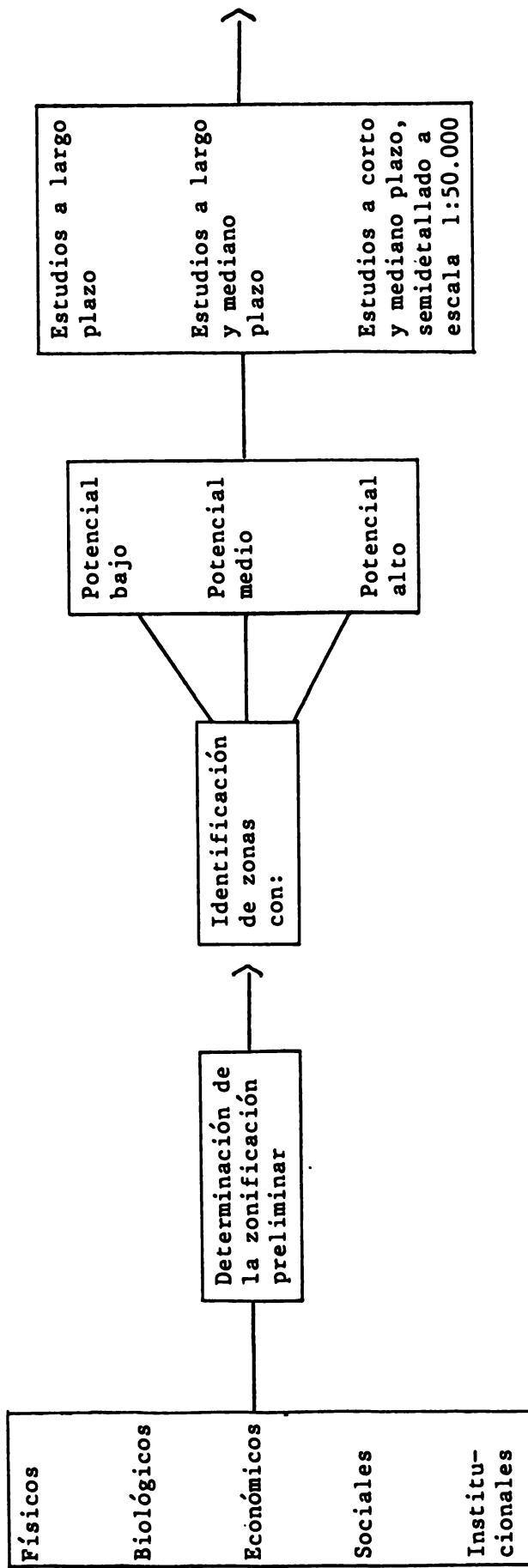
Usando las palabras de la SEPSA puede ser explicada la metodología (SEPSA, 1985). Este párrafo es una cita, véase también Cuadro 6.

"El proceso de zonificación, facilita el trabajo de planificación al establecer un sistema que permite la interacción y la retroalimentación de los niveles de agregación nacionales, regionales y locales.

En forma esquemática el proceso se inicia en el nivel nacional con un inventario preliminar de los recursos físicos, biológicos, económicos, sociales e institucionales, que al ser analizados en forma integral, permiten obtener una perspectiva de nivel regional mediante la delimitación de áreas con potencial bajo, medio y alto.

Cuadro 6. El sistema metodológico de la zonificación agropecuaria.

INVENTARIO PRELIMINAR DE RECURSOS

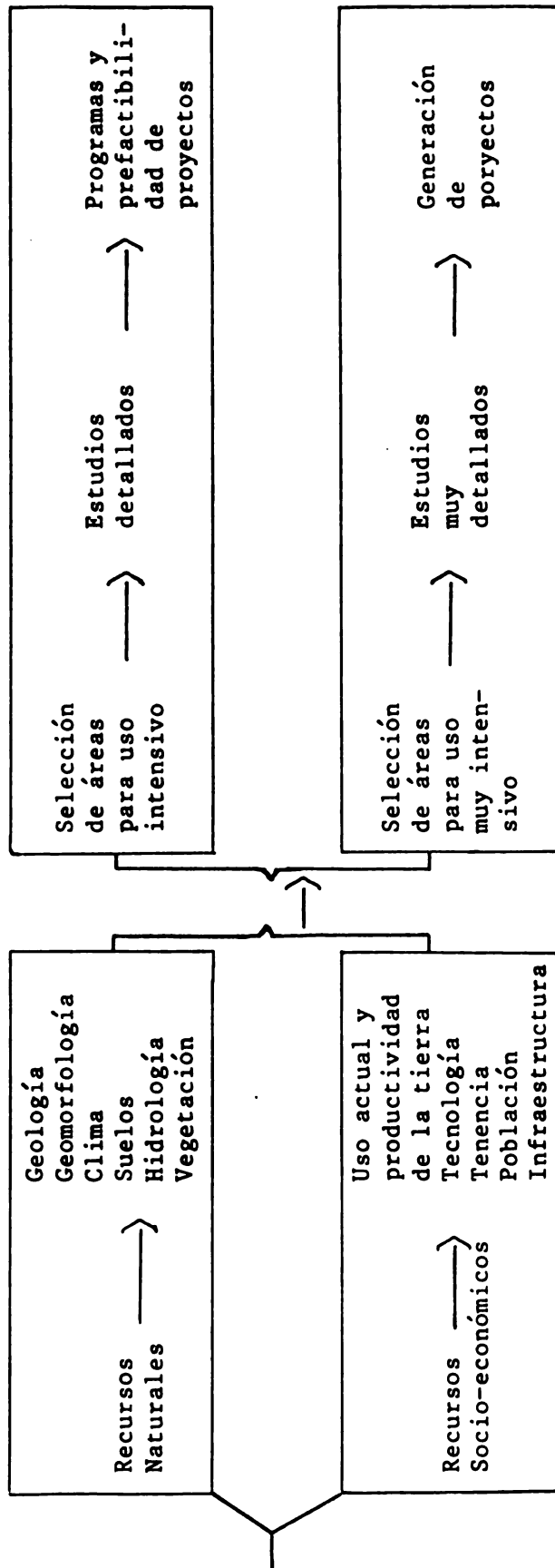


PLANIFICACION NACIONAL

PLANIFICACION REGIONAL

Cuadro 6. El sistema metodológico de la zonificación agropecuaria (Continuación).

**INVENTARIO
DE:**



En las zonas con potencial bajo se programan estudios y trabajos a largo plazo, excepto en aquellas que, además de marginales, presentan una problemática socioeconómica que amerita mayor atención.

Para las zonas de mediano y alto potencial se plantean estudios de largo, mediano o corto plazo que, mediante la repetición del proceso con un mayor grado de detalle, permiten el acercamiento al nivel local de planificación en el que es factible identificar proyectos para áreas de uso intensivo y muy intensivo.

La operación de un sistema como el que se describe supone la existencia, en primer lugar, de canales de comunicación inter-institucionales que permitan o faciliten la coordinación y la respuesta rápida a situaciones imprevistas. Por otra parte, se requiere de un sistema que se retroalimente, en forma constante, con información fidedigna en cantidad suficiente y con la oportunidad debida.

En síntesis, se plantea la zonificación como un proceso dinámico e iterativo que por aproximaciones sucesivas, facilita la localización tanto de áreas con alto potencial de desarrollo como de zonas cuya problemática obliga a plantear soluciones inmediatas.

A. Supuestos básicos

Como proceso que involucra aspectos ecológicos y socioeconómicos, la zonificación se basa en el supuesto de que la racionalidad colectiva es la que mueve el proceso de desarrollo; eso significa que la sociedad como un todo, busca dedicar los recursos a su mejor uso alternativo.

Así, se supone que:

- De los recursos naturales se espera obtener el máximo rendimiento sostenido y constante.
- Áreas con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas presentan una problemática similar y permiten obtener respuestas idénticas a soluciones comunes.
- La inversión pública y privada en áreas de alto potencial es más remunerativa y permite un crecimiento económico más acelerado.
- Existen los mecanismos necesarios para promover la distribución equitativa de la riqueza que se deriva de la optimización en el uso de los recursos de la sociedad.
- Existe racionalidad de largo plazo en los entes responsables de la toma de decisiones.
- Se pueden satisfacer las necesidades e inquietudes de las

mayorías, no de las totalidades.

B. Factores involucrados

En la realización de la zonificación se debe tener en cuenta cinco tipos diferentes de factores: físicos, biológicos, económicos, sociales e institucionales.

El grado de detalle que se les dé, depende en forma directa del nivel nacional, regional o local al que se trabaje.

1. Factores físicos

La influencia y las limitaciones que los factores físicos, referidos a los aspectos climáticos y edafológicos, ejercen sobre los usos o actividades que en una zona se pueden realizar, son de gran importancia.

Es necesario conocer y caracterizar el clima considerando precipitación, temperatura, brillo solar, vientos y otros factores determinantes de las manifestaciones fenológicas y fisiológicas de plantas y animales.

Del suelo, como sustrato sobre el que se desarrollan las plantas, es preciso conocer sus características en lo que concierne a profundidad, tipo de drenaje, textura, pedregosidad, fertilidad aparente, susceptibilidad a la erosión y otras.

2. Factores biológicos

Los factores biológicos incluyen por una parte, el inventario y localización de la vegetación natural, de las plantas cultivadas, de las plagas, enfermedades y malezas y por otra, el conocimiento de las exigencias ecológicas de los cultivos y de las actividades pecuarias y forestales.

El estudio de la vegetación natural constituye una valiosa ayuda en el afinamiento de los mapas climáticos y edáficos, habida cuenta de la estrecha relación existente entre la presencia de determinadas especies vegetales índices y ciertas características climoedáficas.

La determinación de las principales plagas, enfermedades y malezas presentes en una zona, es útil para identificar y determinar el esfuerzo tecnológico necesario para controlarlas y producir en las zonas o áreas en que éstas se desarrollan.

Se deben conocer las exigencias ecológicas de los cultivos, de las actividades pecuarias y de las forestales, principalmente las que se relacionan con la temperatura, precipitación, horas luz, vientos, humedad relativa, altitud, características del suelo y otras, que se refieren al ambiente necesario para el normal

desarrollo y producción de plantas y animales, con el fin de identificar las áreas o zonas que reúnen condiciones para su desarrollo normal.

3. Factores económicos

Los factores económicos comprenden aspectos de la producción, uso del suelo y otros, como la infraestructura física de apoyo.

Su análisis pretende brindar una visión global de la tendencia que siguen los principales productos de una zona; conocer los costos, rendimientos, nivel tecnológico, ventajas y desventajas de la comercialización y otros aspectos de la producción agropecuaria.

La cuantificación y localización del uso del suelo, nos permite establecer si su empleo es el correcto, al compararlo con la disponibilidad de recursos físicos, con la capacidad de uso del suelo y con las exigencias ecológicas que demanda cada actividad.

En ese sentido es un indicador útil del nivel de diversificación de una zona y una herramienta básica para la política de ordenamiento territorial.

Por último, con la cantidad y calidad de otros recursos, como la infraestructura existente, se determinan los excesos y carencias de capacidad instalada y la idoneidad de su localización geográfica al relacionarla con la producción.

Con este fin se lleva a cabo un inventario en el que se identifican, entre otras, carreteras y caminos, obras de riego y avenamiento e instalaciones de procesamiento y almacenaje de la producción agrícola.

4. Factores sociales

El análisis de los factores sociales se orienta hacia la caracterización de la población, educación, salud y vivienda con el interés de identificar parte de la problemática que se debe afrontar al plantear planes, programas y proyectos.

5. Factores institucionales

Los factores institucionales se clasifican para su análisis en: tenencia de la tierra, servicios estatales y privados de apoyo a la producción y organización de los productores.

El conocimiento y caracterización de la tenencia de la tierra en lo referente a formas de propiedad y tamaño de la explotación, permite contar con una base para la identificación, tanto de áreas en que es necesario ampliar horizontal o verticalmente la frontera agropecuaria, como de zonas en que la carencia de un

ordenamiento agrario es factor que detiene el desarrollo.

Los servicios estatales de apoyo que se consideran son los relacionados en forma directa con el campo agropecuario; el crédito como instrumento de desarrollo, se analiza desde el punto de vista de la política imperante, los beneficiarios, oportunidad con que se concede, montos prestados, el área financiada y los cultivos favorecidos.

El seguro agropecuario se analiza en forma similar y además, orientado a la obtención de criterios auxiliares para la detección de zonas que presentan evidencia de mayor o menor riesgo ecológico.

En la asistencia técnica se incluye cobertura, asignación y supervisión y los servicios particulares que se brindan en las zonas estudiadas".

11.3.5 Los componentes

Los componentes de la zonificación (resumido en el Cuadro 7) muestran el camino desde la colección de datos e información hacia la creación de lineamientos y la planificación. La relación entre la zonificación y la planificación es muy importante porque es inútil y un derroche de tiempo cuando la zonificación no se dirige a una planificación y más importante una aplicación en el campo.

En la práctica las actividades no causan ningún problema, excepto tal vez las actividades 4 y 5 de la zonificación socioeconómica. Sobre todo por lo siguiente: para obtener el listado de cultivos que presentan las mejores condiciones socio-económicas para su desarrollo en el nivel regional, necesita hacer decisiones subjetivas en cuanto a cual tipo de desarrollo es mejor que otros. Las actividades 4 y 5 quedan ambiguas a lo que hace referencia. La presión de grupos económicos fuertes y los lineamientos con respecto al futuro del sector agropecuario, precisaron la dirección de la "agricultura de cambio", la influencia los criterios hechos. De la misma manera se puede decir que la determinación de áreas, donde el uso del recurso tierra es susceptible de mejorar en el mediano y largo plazo, depende en gran parte de los planes a dicho plazo de las empresas influyentes.

Especialmente en relación con actividad 5, es importante de tomar en cuenta que la dirección deseada por las empresas influyentes debería ser la base de las características homogéneas.

Cuadro 7. Los componentes de la zonificación.

Componente	Actividad
Parte I: Zonificación agroecológica	<ol style="list-style-type: none">1. Determinación de las exigencias agroecológicas de los cultivos2. Delimitación de la zona agroclimática3. Análisis de las variables fisioedáficas4. Jerarquización de la zona agroecológica5. Comprobación de campo6. Elaboración del mapa e información final7. Delimitación de áreas con diferente potencial
Parte II: Zonificación socioeconómica	<ol style="list-style-type: none">1. Analizar el uso actual del recurso suelo en relación con su capacidad y en función de los cultivos seleccionados2. Localizar la infraestructura vial y agro-industrial de la región3. Localizar los centros poblados de la región categorizados por servicios disponibles4. Determinar la situación socioeconómica en el nivel regional para los cultivos zonificados en la primera etapa5. Agrupar las variables socioeconómicas para determinar zonas con características homogéneas y problemática similar en función de la zonificación agroecológica.
Parte III: Síntesis	<ol style="list-style-type: none">1. Integración de variables socioeconómicas y agroecológicas2. Diagnósis

Fuente: SEPSA, 1987, p. 19-23

11.3.6 La organización

Explicar la organización de la zonificación es importante para observar de que manera las instituciones operan y de que manera la elaboración, el influjo en el diagnóstico y toma de decisiones ocurre y para observar algunas posibilidades y las limitaciones del ejercicio.

La comisión técnica de la región encargada de hacer la zonificación fue nombrada por el comité agropecuario y está integrada por un técnico de cada una de las instituciones que lo componen. Véase también Anexo 4.

Las instituciones que pudieron concurrir y que participaban regularmente fueron el MAG, IDA, JAPDEVA, SBN, MIDEPLAN, CNP, ASBANA, SEPSA; además hubo organismos como CATIE, INS, UCR, INA y otros los cuales tienen un papel de cierta importancia. No

obstante la importancia para todas las instituciones, la participación no es completa.

El INS no ha participado con mayor regularidad, y tampoco todos los bancos, salvo el Banco Nacional de Costa Rica. El coordinador de la comisión es un técnico del MAG, debido a que el MAG es el eje en el sector agropecuario.

Hay tres mecanismos y canales de coordinación y comunicación de la comisión técnica. En primer lugar está la comunicación permanente entre el coordinador de la comisión técnica y el responsable por parte de SEPSA ante el programa de sacrificación. En segundo lugar está la participación activa de los técnicos de SEPSA en las regiones de trabajo y reuniones ordinarias de la comisión. En tercer lugar está la coordinación que se realiza mediante los informes periodicos al Comité Sectorial Agropecuario y a SEPSA.

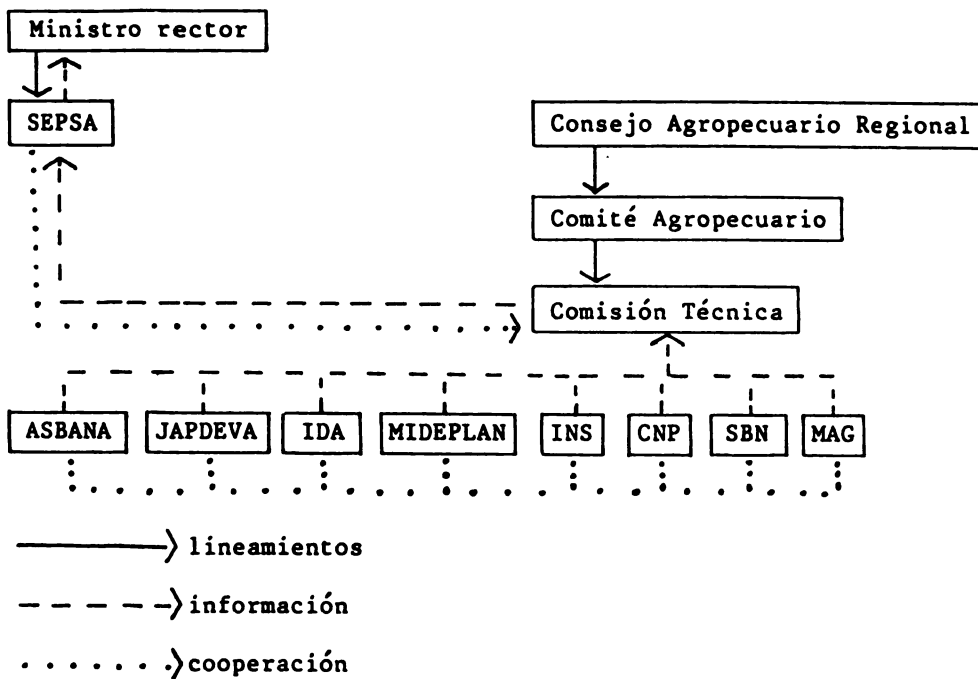
Dentro de este marco de mecanismos y canales, el más eficiente y regular mecanismo de comunicación formal es la reunión de la comisión técnica de zonificación. Al lado de este - que ha permitido el transcurso exitoso del proceso - existen las relaciones informales entre personas de las instituciones. Lo formal es para la legitimación de los procesos informales. Un esquema de las relaciones organizativas no es completa sin mencionar las relaciones, relacionadas al tomar las decisiones.

Explicarlo requiere la clara ubicación de la posición del MAG. El MAG tiene un doble papel en el proceso: a un lado como institución rector del sector y al otro como institución importante dentro del sector.

El Ministro de Agricultura y Ganadería que es el jefe último de SEPSA también da impulso al proceso para sus lineamientos. SEPSA fue encargada de organizar la zonificación, y, de su parte, es la responsable de coordinar las instituciones del sector dentro del marco del consejo agropecuario regional. La comisión técnica fue nombrada por ese comité agropecuario lo cual es parte del mencionado consejo.

Al otro extremo del espectro el resultado de la zonificación va primeramente al comité agropecuario y después al Ministro de Agricultura y Ganadería. El último es el responsable de tomar decisiones políticas sobre el sector y desde ese nivel central los impulsos para el cambio en el uso de los recursos tierra deben venir hacia la región.

Entre el diagnóstico de la Comisión Técnica y la toma de decisiones para el Ministro rector hay suficiente tiempo para las fuerzas económicas de hacer presión en los niveles adecuados para lograr el mejor resultado para ellas. Véase Cuadro 8.



Cuadro 8. La organización de la zonificación.

11.3.7 Las limitaciones

Bien que SEPSA hizo su trabajo con mucho entusiasmo es posible criticar el esfuerzo desde una posición a distancia y recatada. Es claro que el autor mismo toma por su cuenta estas advertencias y reparos.

Los problemas que se pueden encontrar en el camino de la planificación, a través de una zonificación son muchos. Analizándolos de manera constructiva significa que no solamente muestran las limitaciones sino también indican de cual manera se pueden resolver los obstáculos.

La división de los problemas y limitaciones en ciertos grupos facilita el análisis. La división usada aquí es la siguiente:

- 1) limitaciones relacionadas a la zonificación propia;
- 2) limitaciones relacionadas a la coordinación inter-institucional;
- 3) la falta de un análisis histórico.

Estos tres puntos entran por mucho en el proceso de la zonificación. Sin embargo, la etapa siguiente, la aplicación de los resultados planificados, es poco fácil y tiene sus propias limitaciones:

- 4) relacionadas a la aplicación institucional; y
- 5) relacionadas al intercambio entre el Estado y el sector privado.

Las limitaciones relacionadas a la zonificación propia son en primer lugar lo de la escala. Las zonas del análisis son grandes, mientras que en el campo la gente tiene áreas pequeñas, a veces con microclimas muy específicos. Esta delimitación de subregiones bastante extensivas para cultivos implica errores inherentes. En segundo lugar está el problema de las fuentes de información, las cuales no son siempre tan precisas. Por ejemplo, los datos meteorológicos, en algunos casos, son aproximaciones de aproximaciones debido a la escasez de estaciones para medir el tiempo. También falta un estudio de suelos reciente y actualizado. En tercer lugar, está la falta de experimentación de los cultivos, entonces es difícil de definir las variables y las condiciones óptimas. Esta ausencia corresponde no solo a los cultivos nuevos como macadamia sino también a los cultivos tradicionales como yuca y tiquisque.

Puede criticar también la metodología usada. Debe estar cuidado en el uso de agrupaciones y agregaciones, especialmente cuando son basados en aproximaciones o divisiones arbitrarias.

La falta de una buena coordinación interinstitucional encontrada en el sistema fue claro viendo la participación de las instituciones en la comisión técnica. La pobre participación consiste en dos fenómenos, la poca asistencia de las personas designadas para su institución y la poca participación en las reuniones.

Las instituciones que han tenido una participación constante desde el inicio del ejercicio han sido MIDEPLAN, SEPSA, MAG y el Banco Nacional de Costa Rica, los cuales forman la pujanza del ejercicio. Junto a estas también han contribuido considerablemente en el esfuerzo el IDA, JAPDEVA, ASBANA, CNP, Banco de Costa Rica y de muy reciente incorporación el Banco Anglo-Costarricense y Fertica. Las instituciones que no participan sabiendo que su ayuda es importante son CATIE, UCR, INA y los otros bancos. Las razones porque no hay la participación deseada depende en parte de los intereses personales de las personas designadas y en otra parte de las actividades y prioridades de la institución concerniente. El último previene de una falta de prioridad que procede de la ausencia de hacer planificación y definiciones de política institucional. En términos generales todos ven la importancia de hacer la zonificación pero a veces hay una falta de claridad de cómo pueden utilizar el resultado concreto y cómo pueden ayudar al proceso.

Es difícil hacer discernimiento entre las limitaciones, especialmente en el caso de la falta de un estudio histórico cultural, porque eso se basa en una limitación institucional. Lo dicho, la importancia de hacer un análisis histórico cuando tratan de cambiar cualquier cosa en la Zona Atlántica es eminente. Lo cual significa que un análisis histórico sobre las

raíces de los sistemas de cultivos, sobre la tenencia y problemática de tierras y sobre todos los aspectos relacionados a los cultivos enredado en la agricultura de cambio debe ser parte de la zonificación.

Las fuerzas económicas que pueden influenciar el sistema político no propondrían cambios porque eso no las sirve de nada al contrario. Las fuerzas económicas existentes juegan un papel determinante en la adopción de decisiones políticas; la ausencia de un estudio desde la perspectiva histórica cultural; el trabajo de SEPSA en función de las demandas de carácter inmediato del MAG; son factores que limitan y afectan la realización y la puesta en práctica de una verdadera planificación. Ejemplo de esto es la implementación del programa de "Agricultura de cambio" sin considerar los aspectos históricos culturales como el cultivo de granos básicos para los pequeños productores y la dificultad de parceleros y otros pobres rurales y pequeños agricultores de obtener préstamos del sistema bancario oficial.

SEPSA no es encargada de hacer el estudio y la voluntad política no existe para hacerlo, la presión de las fuerzas económicas dominantes impide un estudio serio, porque la influencia de ellas debe quedar implícita. La sola posibilidad de asimilar datos históricos es de encargar una institución especializada en la investigación histórica como la UCR de dejar a cortinas corridas un estudio histórico.

Desgraciadamente, no existe todo el interés necesario en ese tipo de investigación y por eso, parece que la zonificación va desarrollandose sin ese aspecto, con todas las consecuencias para la aplicación de los resultados.

Ya que llegamos a la aplicación, hay que retomar algunos pasos en el campo institucional. He mencionado que a veces falta de claridad sobre la utilización concreta de los resultados. Es fundado en la ausencia de planificación realística de las instituciones. Según fue mencionado anteriormente, la planificación sirve de epitome y resumen de ideas de que puede aportar sin ninguna oposición o consecuencia. La planificación, tal cual es, significa una falta de experiencia en la práctica de parte de las instituciones.

No obstante las dudas personales sobre las posibilidades de implementar los resultados, queda una orientación para el desarrollo. La zonificación agropecuaria debe ser una herramienta en el proceso de planificación.

Sin embargo, la planificación no tiene muchos antecedentes en la práctica, por eso de primera intención parece que el ejercicio va a morir prematuramente sin gloria. Superficialmente una observación como lo último es correcto pero profundamente hay una inclinación diferente. Podría cambiar por ejemplo el peligro rudimental en el reto de sobrevencer los problemas institucionales al fondo de la ausencia de planificación. La zonificación debe ser, y de tal manera está concebida como un

ejercicio en la coordinación interinstitucional a nivel regional para llevar a cabo un esfuerzo colectivo que puede servir como base para esfuerzos mas lejanos.

En la aplicación concreta de la zonificación se encontrarán problemas profundos. Los más sencillos para resolver son los problemas técnicos relacionados a la escala de producción, a la acción y reacción en el mercado mundial de los productos introducidos para la exportación, la vigilancia de calidad y al final habrá que fijar qué tipos de incentivos son apropiados.

Un problema más serio es la voluntad política para implementarlo; la voluntad política es presupuesta para el éxito pero no es claro si ya existe. La toma de decisiones pasa al nivel nacional donde grupos de presión pueden influenciar al Ministro y los suyos. Si las decisiones caen y los lineamientos llegan a las instituciones no habrá muchos problemas en la ejecución, a excepción de ellos relacionados a la presión de las fuerzas dominantes en la región.

En Costa Rica la libertad de empresa significa que los empresarios capitalistas pueden hacer lo que quieran. El Estado sirve para uso del sector capitalista y hace lo que el diga. Eso significa que cuando se desarrolla un cambio de la agricultura, el Estado estará íntimamente ligado con los deseos de los empresarios.

Si las empresas necesitan pequeños productores alrededor de ellas para suministrar materia primaria, los lineamientos políticos darán tierra a estos. En el caso contrario, cuando las empresas necesitan una posición monopolia, esto ocurre.

No es seguro si la voluntad política podría cambiarse en una dirección favorable para implementar el desarrollo integral en el país. Ciertamente es, que en un país democrático y capitalista libre, nadie puede ser obligado a cambiar sus cultivos cuando el resultado de zonificación lo requiere. No es enteramente verdad: a través de las instituciones como el CNP, cambios pueden forzarse, como hemos visto en el caso de los granos básicos.

Resumiendo los factores que influyen la aplicación de la zonificación puedo decir que depende en gran parte de la voluntad política de contrariar las fuerzas económicas dominantes. La probabilidad de que esto pase es muy pequeña y por eso la zonificación puede considerarse como un ejercicio en la coordinación interinstitucional a nivel regional para lograr un ambiente más cómodo y confiable que hace posible esfuerzos cooperados en el futuro.

PARTE IV: DISCUSION GENERAL

12 INTRODUCCION

En esta parte final del informe trato de sintetizar la información de los capítulos anteriores en una manera breve y concisa. La forma de este resumen es la de una discusión sobre las limitaciones y posibilidades de la planificación regional en la Zona Atlántica.

Como presentado en la primera parte, hubo dos líneas de pensamiento: la línea de la intervención estatal y la línea de los procesos intraregionales. En cada línea se encuentran limitaciones para la planificación y el desarrollo planificado.

Poner sobre el tapete las limitaciones es un aspecto y reto importante de esta discusión. La importancia está situada en la realización de la necesidad de conocer las limitaciones antes de formular alternativos y posibilidades para la planificación.

Para superar las limitaciones la discusión continua con las posibilidades. Es claro que en la práctica las limitaciones son muchas, mientras que las posibilidades son limitadas. De otro modo hay clases de planificación que existen en una manera exitosa. Las posibilidades se resumen en ideas con potencial para el futuro. Aunque sería bien posible que otras formas de alternativas darian más promesas.

Las limitaciones y posibilidades resumidas en esta parte, no son los únicos aspectos mencionados en el informe. Aquí se encuentran los aspectos globales limitantes; para entenderlos mejor es necesario de releer las conclusiones de los capítulos relevantes.

La planificación regional está dirigida hacia la transformación de la estructura económica para realizar los objetivos globales y específicos del desarrollo nacional del país y del desarrollo propio de la región.

En un modelo capitalista de forma de empresa libre, no es sencillo de fijar metas y planes para afectar las políticas económicas del Estado. Las fuerzas del mercado ofrecen posibilidades para continuar el relativamente alto ingreso nacional de Costa Rica. Sin embargo, el mismo modelo capitalista tiene consecuencias serias como he mencionado: la deforestación, el desarrollo desigual así en términos de participación en la toma de decisiones sobre la economía como en términos de distribución de ingreso sobre la población, no solo en cuanto al país en su totalidad, sino también en las regiones propias. Las consecuencias del modelo capitalista se pone frente a los objetivos del Estado para cerrar la brecha social, para estimular la participación popular y para frenar la destrucción de la naturaleza.

El desarrollo desigual entre las tres subzonas de la Zona Atlántica es un ejemplo de los procesos mencionados. La influencia del banano y la consecuente dispersión demográfica en la frontera agrícola no hace fácil fijar planes regionales para influir la dirección del desarrollo.

13.1 Las relaciones en cuanto al Estado

13.1.1 El Estado y la oligarquía

Desde el comienzo del Estado costarricense, oligarquías han influido los procesos del gobierno. El centralismo en el país, la existencia de formas de clientalismo, el modelo capitalista que permite al sector capitalista la explotación para la agroexportación, son todos aspectos de la ventaja de las fuerzas dominantes económicas en cuanto a las políticas estatales.

El Estado ha de apoyar el sector agroexportador como ha hecho durante toda su historia. En el modelo costarricense la explotación de recursos naturales y humanos pasa de manera casi armoniosa. La existencia de la democracia cuida de la debilitación de la explotación; quiere decir que nunca la brecha social, política y económica adopta dimensiones enormes. No obstante, el sector capitalista tiene la cuesta y las piedras en la división de inversiones públicas. La ayuda popular de parte del Estado a través de sus instituciones sigue a la fijación de la dirección hecha por el sector capitalista junto con el gobierno.

Resumiendo, se puede decir que los deseos del sector capitalista forman, más o menos, condicionantes para el desarrollo en la totalidad del país.

13.1.2 El centralismo

La toma de decisiones políticas se ubica en el centro del país. El centro en este caso es la capital San José donde se encuentran casi todas las sedes centrales de las instituciones públicas. No solo la toma de decisiones sino también la matriz de la economía está situada en el centro. La exportación de café ya es el ingreso lo más importante. Además, la ubicación de muchas de las industrias, la promesa para el futuro, se encuentra en el centro.

Las periferias en el país, de que la Zona Atlántica forma una parte, juegan papeles secundarios. Aunque en el discurso de los últimos diez años se han oído palabras sobre participación de todos niveles y sectores del país, en realidad las regiones periféricas no pueden decidir ellas mismas cual tipo de desarrollo ocurrirá.

El ejemplo más claro, es la falta de presupuestos en las regiones para hacer inversiones. En el centro no se encuentra el compendio para fijar planes de desarrollo a nivel regional; sin embargo, acá toman las decisiones sobre los gastos.

El sistema político está muy politizado. Quiere decir que debido al hecho que cada cuatro años hay un cambio de gobierno después de las elecciones, el horizonte de tiempo está limitado y

solamente planes de desarrollo de corto plazo tienen posibilidades de salir bien.

Para cada bagatela las regiones deben irse al gobierno central para preguntarle el dinero necesario, pero el gobierno está más interesado por las líneas grandes del país, sea el centro mismo, y no tiene tiempo para ayudar las regiones. La situación no está tan sencilla; la línea grande muestra una debil fuerza de las regiones periféricas.

13.2 El proceso histórico de la planificación

Como dicho, el modo de la planificación no es algo stático sino un proceso dinámico. Desde su emjezo en la decada de los 60 en forma de la planificación nacional, via la planificación local como lo opuesto, hasta la planificación regional con sus propias etapas, han visto cada vez nuevas formas.

Es importante de observar que el pasado es determinativa para el futuro. Quiere decir que como han visto en las transiciones, las fallas dieron impulso a nuevos esfuerzos para superarlas.

Parece que hay movimientos en el proceso histórico de la planificación. A un lado vemos el movimiento de menos o más planificación. Cada vez, cuando ha terminado un período con mucha planificación, torna en su contrario y vice versa. Al otro lado hay el movimiento a nivel de planificación. Este no trata el nivel absoluto de la planificación, porque los niveles quedan a través del tiempo, sino que trata el énfasis de los esfuerzos, de vez en cuando a nivel alto del país en su totalidad, de vez en cuando a nivel regional o de vez en cuando a nivel bajo de la comunidad.

Son movimientos influidos por procesos políticos y la práctica de la planificación. En este momento la planificación está pasando en una nueva etapa. La planificación regional, con muchos esfuerzos en la primera mitad de esta década, no ha sido tan exitosa y la tendencia dirigiria hacia cada vez menos planificación. Sin embargo, este proceso de disminucion se ha puesto en marcha, ya está haciendo un buen trecho y sería posible que en un futuro cercano un nuevo esfuerzo de mucha planificación empezará.

La planificación regional ya no está concentrada en las regiones propias, pero es coordinada a nivel nacional. Véase los ejemplos como la zonificación agropecuaria de SEPSA y el proyecto Zona Atlántica bajo el préstamo BIRF-CR-1410. Al mismo tiempo dentro de las instituciones encargadas de las varias etapas del desarrollo, se puede sentir algo de un pensamiento sobre el desarrollo hecho a nivel de comunidades. El apoyo de MIDEPLAN-Limón para los esfuerzos de ANAI en Talamanca es bueno ejemplo de eso.

13.3 La Zona Atlántica

13.3.1 El sector capitalista con y contra la población

En la Zona Atlántica la estructura económica tiene sus fondos en la actividad bananera. El banano formó la base del desarrollo del Atlántico. El crecimiento de la red de transportes y hasta hace poco los procesos demográficos pueden ser relacionados a esta actividad. El banano está en manos de empresas grandes y en gran parte en manos de transnacionales.

La ganadería, la actividad que crece lo más rápido en la Zona también está en manos del sector capitalista. Además los pequeños productores independientes necesitan las empresas grandes como fuente de empleo para aumentar y suplementar sus ingresos.

El sector capitalista hace posible la dinámica de la Zona pero también crea limitaciones en el sentido de que nadie puede transformar la estructura económica de la región, y que nadie puede desarrollar nuevas actividades, cuando estas contrarían el sector capitalista. Si hay actividades que son ventajosas para las empresas capitalistas, es bien posible de desarrollarlas. Véase el proyecto Zona Atlántica bajo el préstamo BIRF-CR-1410 hecho por IDA.

13.3.2 Otras divisiones intraregionales

Como ha sido explicado en los relevantes capítulos, está la división en la región entre las subregiones Norte, Central y Sur. La división de la región significa una necesidad de destacar modelos de desarrollo diferentes para cada subregión por parte de las prioridades diferentes y las diferencias en estructura económica y social.

Las líneas de demarcación se muestran en los grupos étnicos diferentes, las actividades económicas diferentes. El grado de organización y factores como la cuestión de que si se puede hablar de inmigración o emigración.

Otra clase de clasificación intraregional está en las competencias de las instituciones encargadas del desarrollo. En el sector, varias de ellas son involucradas; entre ellas, el IDA y el MAG rivalizan por el poder supremo del sector. Los problemas relacionados a la dobladura de tareas y la falta de definición en este campo, limitan la coordinación y cooperación entre las instituciones.

La posición de JAPDEVA en este sentido es también problemática. Ha sido encargado con la planificación regional en el pasado, pero su mayor atención estaba dirigida hacia los aspectos portuarios. La llegada de MIDEPLAN a la región para coordinar los esfuerzos ha dado también una dobladura en este campo. JAPDEVA como ente portuario dirige sus actividades en el desarrollo global hacia la población y las actividades

económicas, culturales y sociales lo más cerca del puerto. Por eso el reto para una institución como MIDEPLAN es de buscar soluciones para las subregiones periféricas.

Hemos visto que dentro de la región se puede hablar de una forma de centro-periferia. El centro institucional está Limón. Los centros económicos se encuentran en las subregiones de Pococi y Guácimo donde las empresas bananeras y las fincas ganaderas concentran el poder económico.

13.4 Observaciones conclusivas

La agroexportación es y sigue siendo la fuerza motriz de la economía regional. Al mismo tiempo que, debido a la crisis económica y a la crisis de divisas en América Latina, el Estado costarricense no tiene muchas posibilidades para hacer inversiones en la zona; y al mismo tiempo que nuevos productos para la exportación, como frutas y ornamentales, crecen en importancia; sienten una necesidad de controlar los procesos económicos para frenar el derrumbe de la naturaleza, para cerrar la brecha social y para generar un crecimiento económico más igualitario necesario para lograr los objetivos del Estado.

Las limitaciones para la planificación como hemos visto en el informe se pueden resumir en tres puntos globales.

1. El sector capitalista dirige lo que pasa en el país. Muchas veces la intervención estatal es solamente la complementación de estas actividades a través de los sectores sociales y de transportes. Facilitar las fuerzas económicas dominantes no es lo mismo que apoyar esfuerzos populares. Hay diferencias no solo en ingreso ganado por los diferentes actores usando su propia mano de obra, sino también hay diferencias en accesibilidad a las tierras, al capital y crédito, y a los otros servicios.

2. La burocracia pública no tiene la voluntad ni el poder suficiente para alcanzar una coordinación y cooperación para lograr la formulación, planificación y ejecución de planes regionales verdaderamente aptos para la Zona Atlántica. Vale también a las relaciones entre los diferentes niveles: nacional, regional y local. No obstante el serio esfuerzo de MIDEPLAN de apoyar ANAI, y el esfuerzo de SEPSA para ligar los niveles utilizando las semejanzas de diferentes actores institucionales en el mismo sector, la práctica real hace mucho de desear.

3. Las diferencias intraregionales históricamente fijadas como en la accesibilidad con la red de transportes, en la composición étnica, en la estructura económica local, y las posibilidades para un crecimiento económico, dejan la Zona tan compleja que formular un plan con modelo previamente hecho no sirve. Los ejemplos manifiestos en Capítulo 10 muestran las dificultades encontradas en el pasado.

14.1 El marco del desarrollo

Bien que las instituciones públicas no tienen las posibilidades para lograr un verdadero desarrollo para las (sub)regiones subdesarrolladas de manera muy exitosa, no sirve poner sobre el tapete un antiestatismo profundo. El Estado en todos sus niveles puede jugar un papel promotor para el proceso de desarrollo, aunque debe tomar en cuenta las limitaciones mencionadas.

Tomando en cuenta los resultados en el pasado, resumidos en el texto, y tomando en cuenta la teoría sobre la planificación, puede concluir que el sistema o modelo de desarrollo hecho por ANAI tiene mucho éxito.

14.2 Una idea

A un lado están las limitaciones serias de los esfuerzos para el desarrollo hecho por las instituciones públicas, al otro lado está la seria posibilidad de lograr los objetivos de un desarrollo popular, integral y económicamente viable en el modelo superdecentralizado como los esfuerzos de ANAI.

El problema es la incomparabilidad de ambos casos, las instituciones públicas no operan a nivel regional, sino a nivel nacional, mientras que organizaciones como ANAI operan a nivel subregional o local. Buscar una solución para superar esta incomparabilidad sería un primer paso al llevar a cabo un proceso dinámico necesario.

14.2.1 La solución

Una solución potencial es la siguiente:
A nivel global se fijan las metas, pautas y objetivos para el desarrollo desde el punto de vista del Estado. Esta fijación incluye el resultado de la lucha entre grupos de presión en este nivel. Sería una formalización de la situación que existe ahora. Pueden alcanzar el compromiso y consenso deseado. Las dificultades para el desarrollo nacen en el momento que tratan de formular, planificar e implementar proyectos a un nivel más bajo que la región en su totalidad.

En la teoría han visto la importancia de participación popular y en el caso de ANAI han visto el logro de una organización que utiliza la participación popular para llevar a cabo el desarrollo rural.

El sector público está confrontando problemas graves con respecto a la participación popular, lo que quiere decir que alcanzar tal participación en el desarrollo sería muy problemático para el Estado. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales como ANAI, otras instituciones y cooperativas forman un frente en el

proceso que puede utilizar la capacidad de la población en su propio desarrollo.

Propongo combinar los dos aspectos: (1) la fijación de la dirección global para el sector público, y (2) el éxito en la implementación de proyectos para organizaciones de base. La idea básica está en el hecho que tendencias autónomas no paren cuando hay un cambio en el pensamiento sobre el desarrollo. La dominación de las fuerzas económicas del sector capitalista es un acontecimiento de la vida costarricense; no obstante, su influencia no es tan completa como fue presentado en la dependencia teórica. La democracia en Costa Rica forma una fuerza importante. Los pobladores en principio son independientes y a nivel local esta independencia se muestra en esfuerzos para un autodesarrollo popular.

Bien que a nivel global vean una rigidez de estructuras políticas, administrativas, económicas y regionales, dentro de las mismas estructuras hay una dinámica profunda. Las tendencias a nivel local para autodesarrollo, las tendencias que se presentan de vez en cuando en el sector público para reformas internas, y la dinámica de mercados cambiados, dejan espacio para una nueva orientación.

Además del juicio que los esfuerzos locales son importantes, la orientación nueva demanda del sector público un apoyo y ayuda a la distancia. En el sector público, en este momento, hay capacidad para llevar a cabo muchos esfuerzos de desarrollo; sin embargo, por falta de lineamientos, falta de interés y falta de voluntad política para el torno de las herramientas públicas hacia el desarrollo a nivel local, estos esfuerzos no ocurren.

Las organizaciones no gubernamentales pueden jugar un papel importante; con intervención de ellas para llegar a un arreglo para superar las diferencias, en el punto de vista entre el Estado y los pobladores.

14.2.2 La justificación teórica

Para ir de la situación hoy hacia un futuro deseado, se necesita planificación. Aquí no se explica la diferencia entre el método lineario usado en las organizaciones públicas, casi del tipo "marión azul", y el método procesal usado por organizaciones no gubernamentales. La justificación de sus usos se han visto en Capítulo 2.

Se acuerda de la Figura 4 en párrafo 2.1. Teóricamente las interrelaciones en la planificación entre los niveles y sectores fue aclarado; no obstante, en la práctica la lucha de competencias hace difícil delimitar tareas, entre instituciones y entre niveles diferentes intrainstitucionales encargados del desarrollo planificado.

Cuando hay una lucha de competencias como en las instituciones costarricenses, quizá es mejor tratar de poner límites a los

campos diferentes. Seguir muy estrictamente los lineamientos para la separación de competencias, puede ser una base. La experiencia del pasado podría ser eficaz en dos direcciones. En primer lugar hacia una mejor cooperación debido al conocimiento de los campos de otras instituciones ó en segundo lugar fracaso debido a sentimientos de demérito de parte de las instituciones diferentes.

La esperanza está dirigida hacia la primera posibilidad, y las tendencias en las instituciones de hacer una mejor coordinación son buenos indicios. No obstante, en la práctica el nivel regional tiene sus limitaciones y por eso es importante de facilitarlo para empujar tareas a los niveles nacional y local.

El desarrollo sería más exitoso cuando hay una mejor participación popular. Desgraciadamente, con las organizaciones públicas no es posible de efectuar la participación. Como han visto en parrafo 2.3.3 y 2.3.4 se necesitan instituciones de base ó populares para la continuación y la participación en el desarrollo. La experiencia del IDA en sus asentamientos campesinos y la de ANAI en Talamanca forman ambos extremos que pueden pasar con participación.

Parece que apoyar esfuerzos de base a través de organizaciones no-públicas, sería un paso hacia una mejor participación popular y consecuentemente la cierra de la brecha social, económica y política.

La teoría centro-periférica y teoría de la dependencia, contiene aspectos verdicos pero limitaciones en el uso. Cuando tomen estas teorías demasiado en serio no es posible encontrar una solución para el desarrollo de comunidades locales. Toda dinámica se relaciona con fuerzas económicas dominantes sin ningun espacio para esfuerzos locales ó de organizaciones no capitalistas.

Para superar esta deficiencia en la teoría es posible complementarla con una idea de "espacios locales". En Costa Rica la dominancia del sector capitalista agroexportadora está manifiesta. Los esfuerzos de ANAI y el apoyo a este tipo de desarrollo en las instituciones públicas, muestran la presencia de espacios locales donde un desarrollo propio existe. Se presenta no solo en términos espaciales sino también en términos institucionales. Apoyar estos esfuerzos en el discurso, la política formal y la práctica de la planificación puede dirigir a una legitimación de los espacios locales en la teoría usada por los planificadores.

No solo la estructura económica, social y política juega un papel importante; los actores mismos pueden influir sus destinos propios. La idea de la existencia de espacios locales donde el autodesarrollo es posible agrandiza el ambiente para el desarrollo planificado con apoyo popular. Significa la transformación de las teorías tradicionales como la teoría de la dependencia y la teoría centro-periférica en subteorías, a saber

a macro-nivel.

La presencia de subzonas ó subregiones en la Zona Atlantica hace difícil de transferirse el modelo de ANAI en otras partes de ella. Las dificultades encontradas por ANAI debido al hecho que diferentes grupos no concurrirán al mismo fin, sería suficiente manifestación. Significa que en otras subzonas la existencia de otros grupos especiales se necesita la promoción de este tipo de desarrollo para organizaciones no gubernamentales de gran variedad de estilos de trabajo, de antecedentes políticos, de apoyo popular.

14.3 Al fin del informe

En este informe han encontrado muchos aspectos que no fueron explicados en detalle. Asimismo en esta parte IV sobre las posibilidades y limitaciones, el discurso fue formulado en términos globales. Paso por eso: éste informe pretende solo estar un documento para la discusión sobre la planificación regional en la Zona Atlántica, no pretende ser un plan, ni un diagnostico ó analisis total para la planificación tampoco.

La planificación regional, bien que encuentra y encontrará más dificultades y limitaciones, tiene posibilidades para estar una forma para el desarrollo planificado hoy y en el futuro. Todos los actores involucrados en el proceso, todos juntos, deben continuar la discusión y el discurso sobre estos problemas. La dinámica de la Zona lo obliga.

15.1 Publicaciones

- ALFARO, L.C., 1985. "Políticas del Estado y el Desarrollo de la Región Atlántica de Costa Rica 1973-1984". Tesis de grado. UCR, San José, C.R.
- ANAI. "Project Proposal: Educational Farms for Agroforestry Extension Program, Talamanca, Costa Rica". (No publicado), Limón, C.R. (sin fecha)
- ANAI. "Proyecto de Desarrollo Integral para Talamanca: 1987-1990", (no publicado), Limón, C.R. (sin fecha)
- ANAI. "ANAI Agroforestry Project: Accomplishments, 1984-1986", ANAI, Limón, C.R. (sin fecha)
- ARROYA, P., 1987. "La crisis actual del ferrocarril: evaluación y perspectivas de los transportes hacia la Región Atlántica", Seminario estado de la investigación científica y la acción social sobre la Región Atlántica, Limón, C.R.
- BADILLA, D., 1987. "Planificación regional y poder político: El discurso, lo formal y la práctica del subsistema regional", tesis de grado, UCR, San José, C.R.
- BIRF. "Costa Rica: Atlántico agricultural development project: Loan and Project summary". (sin fecha)
- BLAKE, B. & A. BECKER, 1987. "The New Key to Costa Rica", Publications in English S.A. San José, C.R.
- BOERBOOM. J.H.A. et al., 1986. "De Atlantische Zone van Costa Rica: Enige Achtergrondinformatie", WWO werkgroep Costa Rica i.o., UAW, Wageningen, Holanda.
- BROUWERS, W. 1988. "Learning by Doing: the Extension by ANAI", Wageningen, Holanda.
- CARROLL, Th.F. & H. BAITENMANN, 1987. "Organizing through technology: a Case from Costa Rica", en Grassroots development 11(2): 12-20.
- CASTILLO, E., 1986. "La crisis de 1930 en Costa Rica: Consecuencias económicas, políticas, sociales y culturales", en "Las instituciones costarricenses del siglo XX", C.L. GOMEZ et al., Editorial Costa Rica, San José C.R.
- CDR. "Región Huetar Atlántica: Principales Proyectos de inversión". (sin fecha)

- CEDAL. "Planificación regional: Documentos del seminario: Planificación para el desarrollo regional", CEDAL, San José, C.R.
- CENFOCAP. "Los puertos de Costa Rica y la función portuaria", CENFOCAP, San José, C.R.
- CERNEA, M.M., 1987. "Farmer organizations and institution building for sustainable development", en regional development dialogue [8:2]. UNCRD.
- CUBILLO, M. et al., 1987. "Planificación regional y políticas de capacitación en la región atlántica", Seminario estado de la investigación científica y la acción social sobre la Región Atlántica, CICAP, San José, C.R.
- DABENE, O., 1986. "En torno a la estabilidad política de Costa Rica: tres paradigmas, dos conceptos, una fórmula", en anuario de estudios centroamericanos 12(1):41-52, UCR, San José, C.R.
- DINADECO, 1970. "Plan sectorial agropecuario del plan nacional de desarrollo de la comunidad 1971-1974", Ministerio de Gobernación, San José, C.R.
- DOS SANTOS, T., 1981. "The crisis of development theory and the problem of dependence in latin america", en "Under-development & Development: the third world today", H. BERNSTEIN et al., Pinguin Books Ltd. Harmondsworth, Middlesex, Inglaterra, (1976)
- DUNCAN, Q., 1987. "Algunas consideraciones en torno a las relaciones raciales en Costa Rica y su impacto en el Desarrollo de Limón", Seminario Estado de la Investigación Científica y la Acción Social sobre la Región Atlántica, Limón, C.R.
- DUNCAN, Q. & C. MELENDEZ, 1987. "El negro en Costa Rica", Editorial Costa Rica, San José, C.R.
- DUSSELDORP, D.B.W.M. VAN, 1980. "The place of regional planning in the process of planned development", en "Framework for regional planning in developing countries", J.M. VAN STAVEREN & D.B.W.M. VAN DUSSELDORP, ILRI, Wageningen, Holanda.
- DUSSELDORP, D.B.W.M. VAN, 1981. "Participation in planned development influenced by governments of developing countries at local level in rural areas", en "Essays in rural sociology in honour of R.A.J. van Lier", dept. de sociologia tropical y subtropical, UAW, Wageningen.

- DUSSELDORP, D.B.W.M. VAN & K. ZIJDERVELD, 1986. "The preparation and implementation of projects in developing countries", UAW, Wageningen, Holanda.
- ELLIS, F., 1983. "Las transnacionales del Banano en Centroamérica", EDUCA, San José, C.R.
- EMBRECHTS, R. & A. TAYMANS, 1979. "Reele internationale economie", Stenfer & Kroese, Leiden, Holanda.
- FALLAS, M.A., 1986. "El liberalismo, el cultivo del café y la masonaria en Costa Rica", en: "Las instituciones costarricenses del siglo XX", C.L. GOMEZ et al., Editorial Costa Rica, San José C.R.
- FAO, 1985. Misión Interagencial sobre el siguentimiento de la conferencia mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural. "Examen de los políticos y estrategias para el desarrollo rural. "Examen de los políticos y estrategias para el desarrollo rural en Costa Rica", FAO, Roma.
- FERRERO, L. 1978. Prefacio en "Talamanca: el espacio y los hombres", W.H. GABB, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Dept. de Publicaciones, San José, C.R.
- FINDERS, J. & F. THIELEN, 1986. "Bananenproduktie en overuitbuiting in Costa Rica", Werkdokument nr. 35, IVO, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, Holanda.
- FRIEDMANN, J. & C. WEAVER, 1979. "Territory and function: the evolution of regional planning", Edward Arnold, Londres.
- GABB, W.H. 1978. "Talamanca: el espacio y los hombres", Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Dept. de Publicaciones, San José, C.R.
- GALTUNG, J. "A structural theory of imperialism", Universidad de Oslo, Oslo, Norvega. (sin fecha)
- GOMEZ, C.L., 1986. "Las instituciones costarricenses del siglo XX". Editorial Costa Rica, San José, C.R.
- GONZALES, J. et al., 1977. "La planificación del desarrollo agropecuario: un enfoque para América Latina. Vol I", Siglo Veintiuno Editores, México.
- GONZALES, J. et al., 1977. "La planificación del desarrollo agropecuario: un enfoque para América Latina. Vol II", Siglo Veintiuno Editores, México.
- GONZALES, J.L., 1973. "Planificación Regional del desarrollo comunitario en Costa Rica", seminario internacional sobre la planificación del desarrollo regional rural, Santo Domingo, República Dominicana.

- GUTIERREZ, D.M. & L. CHINCHILLA, 1987. "Situación de la actividad cacaotera", SEPSA, San José, C.R.
- HALL, C. 1984. "Costa Rica: una interpretación geográfica con perspectivas histórica", Editorial Costa Rica, San José, C.R.
- HANSEN, N.M., 1981. "Development from Above: the centre-down development paradigm", en "development from above or below", W.B. STOHR & D.R. FRASER, John Wiley & Sons Ltd. Londres.
- IFAM, 1977. "La planificación regional, el IFAM y el decreto No. 6400", IFAM, San José, C.R.
- IFAM, 1987. "Información básica: Municipalidad de Talamanca 1986", IFAM, San José, C.R.
- IDA, 1982. "Proyecto de desarrollo agrícola en la Zona Atlántica: encuesta agropecuaria en la provincia de Limón", Ida, San José, C.R.
- IDA, 1984. "Proyecto de desarrollo agrícola en la Zona Atlántica: Informe principal", Ida, San José, C.R.
- IDA, 1984. "Proyecto de desarrollo agrícola en la Zona Atlántica: Anexo 1: Area del Proyecto", IDA, San José, C.R.
- JAPDEVA. "Plan integral de desarrollo: Objetivos, planificación y programación sistemática, Proyectos 1974-1975", JAPDEVA, Limón, C.R. (sin fecha)
- JARA, O., 1987. "Las organizaciones no-gubernamentales, la crisis y el futuro de centroamérica", Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA, San José, C.R.
- JIMENEZ, W., 1979. "La planificación socio-económica como concepto y como instrumento de gobierno democrático", OFIPLAN, San José, C.R.
- KLOOSTERMAN, H. (sin título, sin fecha)
- LAVELL, A.M., et al. 1981. "Proceso de estructuración territorial en Costa Rica: bibliografía sobre la problemática urbana y regional: 1945-1981", IGN, San José, C.R.
- MIDEPLAN, 1983. "Volvamos a la tierra: Plan nacional de desarrollo 1982-1986", MIDEPLAN, San José, C.R.
- MIDEPLAN, 1984. "El plan maestro para la región atlántica", MIDEPLAN, San José, C.R.
- MIDEPLAN, 1986. "5. Estructura organizacional de la región", (no publicado), Limón, C.R.

- MIDEPLAN, 1986. "6.2 Análisis de infraestructura", (no publicado), Limón, C.R.
- MIDEPLAN, 1987. "3. Análisis Económico", (no publicado), Limón, C.R.
- MIDEPLAN, 1987. "4. Análisis social", (no publicado), Limón, C.R.
- MOPT, 1984. "Reseña histórica de los transportes en Costa Rica", II edición, Dirección General de Planificación MOPT, San José, C.R.
- MORALES, M., 1975. "Estrategias espaciales y desarrollo regional en América latina: el caso de Costa Rica", Instituto Geográfico Nacional, San José, C.R.
- MORALES, M., 1983. "La planificación Urbano-regional en Costa Rica y las políticas regionales 1948-1982", en "Planificación regional: Documentos del seminario: Planificación para el desarrollo regional", CEDAL, San José, C.R.
- MORSS, R., et al., 1976. "Strategies for Small Farmer Development: Vol I", Westview Press, Boulder Colorado, EE.UU.
- MURILLO, J.E., 1986. "Desarrollo histórico y proceso de descentralización de la administración pública en Costa Rica: el caso de las instituciones autónomas", en "Las instituciones costarricenses del siglo XX", C.L. GOMEZ et al., Editorial Costa Rica, San José C.R.
- NUHN, H., 1973. "La Regionalización de Costa Rica para la Planificación del Desarrollo y la Administración", OFIPLAN, San José, C.R.
- NUHN, H., 1978. "Regionalisierung und Entwicklungsplanung in Costa Rica", Institut für Geografie und Wirtschafts Geografie der Universität Hamburg, Hamburg, Alemania.
- OFIPLAN, 1964. "Diagnóstico global preliminar", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1965. "Plan de desarrollo económico y social de Costa Rica", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1968. "Comentario sobre la ejecución del plan nacional de desarrollo 1965-1968", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1978. "Previsiones del desarrollo económico y social 1969-1972 y planes del sector público", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1974. "Estrategia y plan global", OFIPLAN, San José, C.R.

- OFIPLAN, 1977. "La planificación regional en Costa Rica", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1977. "Región Atlántica: Recursos de mano de obra", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1977. "Esquema de análisis para el estudio organizativo de las agencias de la región Atlántica", OFIPLAN. San José, C.R.
- OFIPLAN, 1978. "Plan integral de desarrollo de la región Atlántica", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1979. "Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 Gregorio José Ramírez: Resumen interpretativo", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1980. "Indicadores Socio-económicos para la planificación regional", OFIPLAN, San José, C.R.
- OFIPLAN, 1980. "Diagnostico de las unidades de planificación de las instituciones relacionadas con el sector agropecuario y de Recursos Naturales Renovables", OFIPLAN, San José, C.R.
- PADILLA, O. & G. ARANDA, 1977. "El IFAM, pionero de la planificación regional y local en Costa Rica", IFAM: División de planificación, San José, C.R.
- PALAM, G., 1981. "Dependency and development: a critical overview", en "dependency theory: a critical reassessment", D, SEERS et al., Francis Pinter Ltd. Londres, Inglaterra.
- PALMER, P., 1987. "What Happen: a Folkhistory of Costa Rica's Talamanca Coast", Ecodesarrollos, San José, C.R.
- PRION, I. et al., 1986. "Plan de desarrollo rural integrado de la región Hueta Atlántica y el cantón de Talamanca, República de Costa Rica", CERUR, Rehovot, Israel.
- QUESADA, J.R., 1987. "El cacao, grano de oro de la Zona Atlántica", Seminario Estado de la Investigación Científica y la Acción Social sobre la región Atlántica, Limón, C.R.
- RICHARDSON, H.W. & P.M. TOWNROE, 1986. "Regional Policies in Developing Countries", Capítulo 16 en "Handbook of regional and urban economic Vol. I", P. NIJKAMP et al., North Holland, Amsterdam, Holanda.
- RIDDELL, R., 1985. "Regional development policy: the struggle for rural progress in low income nations", Gower, Aldershot, Inglaterra.

- ROBLES, A. 1986. "Ferrocarril y enclave bananera a fines del siglo XIX", en "Las instituciones costarricenses del siglo XX", C.L. GOMEZ et al., Editorial Costa Rica, San José C.R.
- ROJAS, S. et al., 1987. "Proyecto de desarrollo rural integral de Talamanca, Costa Rica". ANAI/MIDEPLAN, Limón, C.R.
- SCHIPPER, R.A., 1987. "Regional Agricultural Planning: Notes for the course during the second term of 1986/1987", Dept. de Economía de Desarrollo, UAW, Wageningen, Holanda.
- SEPSA, 1980. "Zonificación agropecuaria con énfasis en las áreas de mayor riego para el cultivo del arroz de las subregiones Cañas, Liberia y Santa Cruz", SEPSA, San José, C.R.
- SEPSA, 1985. "Zonificación agropecuaria: Esquema metodológico y su aplicación al caso de la región Huetar Norte", SEPSA, San José, C.R.
- SEPSA, 1987. "Proyecto de Zonificación Agropecuaria: Propuesta de trabajo para las regiones", SEPSA, San José, C.R.
- SMITH, D. & C. MURILLO, 1987. "Desarrollo de la costa atlántica costarricense: Estado, capitalismo y movilización social", Seminario Estado de la investigación científica y la acción social sobre la región Atlántica, Limón, C.R.
- SMITH, D. & R. RIVERA, 1987. "Organización, movilización popular y desarrollo regional en el atlántico costarricense", Cuadernos de investigación #14, CSUCA.
- SWEET, Ch.F. & P.F. WEISEL, 1979. "Process versus blueprint models for designing rural development projects", en "International Development Administration: Implementation analysis for development projects", G. HONADLE & R.KLAUSS, Praeger publishers, Nueva York.
- THIO, K.S., 1986. "Planning van de Landbouw sector", Dept. de Economía de Desarrollo, UAW, Wageningen, Holanda.
- VARGAS, C.A., 1986. "La Guerra Civil de 1948: la Sustitución del Modelo Liberal." en "Las Instituciones Costarricenses del Siglo XX", C.L. GOMEZ et al., Editorial Costa Rica, San José C.R.
- VEGA, J.L., 1983. "Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: Ensayo sociológico", Porvenir, San José, C.R.
- VELDKAMP, E. et al., 1987. "Inventario general e institucional de la Zona Cahuita-Sixaola". (borrador no publicado)

WEAVER, C., 1981. "Development theory and the regional question: a critique of spatial planning and its detractors" en "Development from above or below", W.B. STOHR & D.R. FRASERS, John Wiley & Sons Ltd. Londres.

15.2 Mapas

ANON. (1843). [Río Reventazón - Boca del Toro, Cartago - la Costa]

WAGNER & SCHERZER (1856). "Costa Rica", Leipzig, Alemania. [Costa Rica entera]

H. PITTIER (1903). "Costa Rica", Instituto Físico Geográfico Nacional, San José, C.R. [Costa Rica entera]

M. PEYROUTET (1904). "Plano del Ferrocarril", Northern Railway Co. [Zona Atlántica]

H. PITTIER (1921). "Costa Rica", Instituto Físico Geográfico Nacional, San José, C.R. [Costa Rica entera]

D. GONZALEZ (1929). Oficina Nacional de catastro. [Costa Atlántica incompleta]

US Engineer Office (1942). "Pan American Highway", USEO, Los Angeles. [Costa Rica entera] 1":10 Millas

Instituto Geográfico Nacional (1949). "Costa Rica", Instituto Geográfico Nacional, San José, C.R. [Costa Rica entera] 1:400.000

Instituto Geográfico Nacional (1966). "Costa Rica", Instituto Geográfico Nacional, San José, C.R. [Costa Rica entera] 1:500.000

Instituto Geográfico Nacional (1984). "Carta aeronautica de la República de Costa Rica", Instituto Geográfico Nacional, San José, C.R. [Costa Rica entera] 1:500.000

Instituto Geográfico Nacional (1985). "Limón", Instituto Geográfico Nacional, San José, C.R. [Mapa Topográfico de Limón] 1:200.000

Instituto Geográfico Nacional (1985). "Talamanca", Instituto Geográfico Nacional, San José, C.R. [Mapa Topográfico de Talamanca] 1:200.000

Instituto Geográfico Nacional (1987). "Mapa Escolar", Instituto Geográfico Nacional, San José, C.R. [Costa Rica entera] 1:1.000.000

Instituto Geográfico Nacional / Fundación Tinker / Servicio de Parques Nacionales (1987). "Mapa de los Parques Nacionales", Editorial Heliconia, San José, C.R. [Costa Rica entera]

15.3 Otros

Leyes y Decretos sobre la planificación en los anexos de los publicaciones relevantes especialmente los de OFIPLAN y MIDEPLAN.

Protocolización: no. 239612 Protocolización de Asamblea Ordinaria por la cual se constituye la ASOCIACION DE LOS NUEVAS ALQUIMISTAS, San Pedro de Montes de Oca, C.R. Noviembre 1983.

RESUMEN

La planificación como actividad para hacer intervenciones en la estructura económica, es una concepción bien aceptada en todo el mundo. En Costa Rica la planificación pasó a través de varias etapas, la nacional, la local, la sectorial y la regional. La planificación regional como herramienta de desarrollo en las áreas periféricas del país no es tan exitosa como desean.

Debido a factores sociales, económicos y políticos, arraigados en los procesos históricos que han transformado el país desde la época colonial en una isla democrática con modelo capitalista agro-exportadora, a veces llamado "la Suiza de Centroamérica"; el desarrollo regional costarricense tiene limitaciones serias.

El modelo capitalista agro-exportadora deja espacio a empresas con mucho capital, en detrimento de los pequeños productores. Sin embargo, hay posibilidades a nivel local para superar estos problemas.

El modelo democrático del gobierno, dentro del cual la influencia de las fuerzas económicas dominantes está palpable, limita el horizonte de tiempo para la planificación sino hasta las próximas elecciones. Además falta una buena coordinación inter-institucional en la burocracia.

Problemas sociales debidos a la concentración de poder en el centro del país, y la escasez de posibilidades para los pobres del país, especialmente en las áreas periféricas, y las migraciones internas dan limitaciones al proceso de desarrollo.

En la Zona Atlántica hay una concentración de factores problemáticos del tipo económico, político y social. Por eso, la planificación regional encuentra muchas dificultades para lograr los objetivos de desarrollo para la zona. Entender las limitaciones es el primer paso hacia la superación de ellas. Los problemas demográficos, de la estructura económica, institucionales, y de la estructura regional étnica y espacial, casi dirigen hacia una imagen sin posibilidades. No obstante, la dinámica inherente en la Zona Atlántica es al mismo tiempo causa y solución de los problemas. Ciertas tendencias dentro de las instituciones encargadas del desarrollo a nivel estatal (así como a nivel regional y nacional) dirigen hacia una mejor atención para los intereses de los pequeños productores. Hay espacio a nivel local para organizar esfuerzos para autodesarrollo sin la intervención de fuerzas económicas dominantes (ó sus representantes en las instituciones privadas y públicas). Optar por el apoyo de estos esfuerzos muestra la voluntad política de cerrar la brecha económica, política y social en el país. La esperanza para el futuro.

ABREVIACIONES

AID	Agency for International Development
ANAI	Asociación de los Nuevos Alquimistas
APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca
APRETA	Asociación de Pequeños Reforestadores de Talamanca
ASBANA	Asociación Bananera Nacional
BANDECO	Banana Development Company
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAN	Consejo Agropecuario Nacional
CATIE	Centro Agrónomo Tropical de Investigación y Enseñanza
CEDAL	Centro de Estudios Democráticos de América Latina
CENFOCAP	Centro de Fomento y Capacitación Portuaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERUR	Centro de Estudios Regionales Urbano-Rurales
CLD	Consejo Local de Desarrollo
CNP	Consejo Nacional de Producción
CONAPRU	Consejo Nacional de Política Regional y Urbana
COTECSA	Comité Técnica Sectorial Agropecuaria
CRD	Consejo Regional de Desarrollo
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DRRI	Desarrollo Regional Rural Integrado
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y Desarrollo del Vertiente Atlántico
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCCA	Mercado Común Centro-Americana
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OFIPLAN	Oficina de Planificación
ONG	Organización No-Gubernamental
PEA	Población económicamente activa
PIDRA	Plan Integral de Desarrollo de la Región Atlántica
PLN	Partido Liberación Nacional
SBN	Sistema Bancario Nacional
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
UAW	Universidad Agrícola de Wageningen
UCR	Universidad de Costa Rica
UFCo	United Fruit Company
UNA	Universidad Nacional Autónoma
UNED	Universidad Nacional Estatal a Distancia

LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN
DE LA REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA

(Fuente: Consejo de Desarrollo Región Huetar Atlántica (sin fecha))

- 1) Nombre del proyecto: Exploración y explotación de Carbón Vegetal.
- Ubicación: Zent - Limón, Watsí - Talamanca.
- Sector: Industria y Energía.
- Impacto: Regional - Nacional.
- Objetivo: Disminuir la dependencia energética del país. Fomentar la industria del carbón para mercado Nacional.
- Costo: ₡ 49 millones (1 era etapa)
- Empleo: 400 en plena producción.
- Inicio: 1986 con un proyecto piloto en Zent de 15000 TM en 15 meses para la industria de cemento (15 empleos) y habilitar la zona Watsí para el transporte del carbón.
- Ejecutor: RECOPE.
- Financiado: AID-RECOPE.
- Apoyo: MIEM.
- Estado del proyecto: Elaboración de una fase del estudio de factabilidad técnica en Zent: prefactibilidad, en Watsí: factabilidad se está elaborando el diseño minero.
- Acciones de apoyo sectorial: Establecer conjuntamente con el MIEM y RECOPE una política para la utilización y desarrollo del sistema de carbón en Costa Rica.
- Observaciones: Se consideró un área de 144 Km cuadrados. Se han realizado trabajos de trincheras de observación, construcción de trochas para acceso de equipo y maquinaria. Se efectuó proyecto piloto con el fin de suplir a la industria cementera (15000 TM). Esto por cuanto hay vías de comunicación que circundan y atraviesan el área de los depósitos (Zent) así como la cercanía de la línea férrea y RECOPE.
- 2) Nombre del proyecto: Exploración petrolera.
- Ubicación: Cantón de Talamanca (Suretka).
- Sector: Energía y industrias.
- Impacto: Regional - Nacional.
- Objetivo: Disminuir la dependencia del petróleo y generar ahorro de energía.
- Costo: \$ 30 millones.
- Empleo: 80 empleos.

Inicio: Las exploraciones se iniciaron en el Gobierno pasado con la perforación del pozo San José I (4.991 mtrs). Está clausurado por resultados negativos. Una empresa canadiense está interesada en continuarlo con una donación de \$ 16 millones.

Ejecutor: RECOPE - PEMEX.

Financiado: RECOPE \$ 10 millones - PEMEX \$ 20 millones.

Apoyo: PEMEX - MIEM.

Estado del proyecto: El proyecto entrará en una etapa de evaluación donde los gastos los cubre PEMEX. PETROCANADA evaluará el recurso petrolero en la zona de San Carlos para lo cual invertirá \$3 millones.

Acciones de apoyo sectorial: Concretar recursos financieros externos para exploración y explotación del recurso.

Observaciones: Costa Rica importa 5 millones de barriles/año lo que equivale a 150 millones, tendencia que es difícil cambiar antes del año 2.000. Sin embargo la tendencia consumista de los países desarrollados y productores puede acelerar la dependencia.

De aquí la importancia de crear un instrumento legal que permita a mediano o largo plazo enfrentar dicha dependencia a través de la exploración y explotación del recurso mineral potencial de Costa Rica.

3) Nombre del proyecto: Instalación de una planta térmica de 50 MW.

Ubicación: Watsí - Talamanca.

Sector: Energía y industria.

Impacto: Regional - Nacional.

Objetivo: Producir energía de carbón, dirigida hacia la producción de energía eléctrica tanto de colaboración hacia la electrificación rural como para formar parte del Sistema Nacional Interconectado.

Costo: N.D.

Empleo: N.D.

Inicio: El estudio de factabilidad se está terminando.

Ejecutor: ICE - RECOPE.

Financiado: Recursos externos RECOPE - ICE.

Apoyo: MOPT - RECOPE - MIEM - MAG.

Estado del proyecto: Elaboración del estudio de factabilidad, negociaciones ICE - RECOPE.

Acciones de apoyo sectorial: Coordinación y seguimiento al estudio.

Observaciones: Existe evaluadas 17 millones de TM de carbón. La planta consumirá 150 mil TM/año, o sea que la reserva actual alcanzará para 112 años.

- 4) Nombre del proyecto: Proyecto de electrificación Rural II.
Ubicación: Región Huetar Atlántica.
Sector: Energía.
Impacto: Regional - Nacional.
Objetivo: Proveer a las diferentes comunidades del recurso para elevar el nivel de vida.
Costo: \$ 30 millones.
Empleo: N.D.
Inicio: Se inició en 1983 y se estima concluir en 1987, el proyecto es a nivel nacional.
Ejecutor: ICE.
Financiado: Recursos externos del BID.
Apoyo: MOPT.
Estado del proyecto: Ejecución.
Acciones de apoyo sectorial: Coordinación y seguimiento. Detectar necesidades del recurso en las diferentes comunidades y canalizar al ICE.
Observaciones: El proyecto a nivel regional se programó en tres prioridades:
- I Pococí - Pto. Viejo (concluído)
- II Cahuita - Sixaola (ejecución)
- III Barras (ejecución).
Hay posibilidades de exportar electricidad a Panamá.
- 5) Nombre del proyecto: Planta Industrializadora de Plátano.
Ubicación: Zonas Francas - Moín.
Sector: Agroindustrias.
Impacto: Regional.
Objetivo: Producción de Chips de Plátano para la exportación. Se exportara un furgón por semana.
Costo: \$ 60.000
Empleo: 15 empleos.
Ejecutor: Empresa privada.
Financiado: Empresa privada.
Apoyo: ZOFREX.
Estado del proyecto: Ejecución.
Acciones de apoyo sectorial: Promover la inversión en Limón; ya que la capacidad instalada está ociosa; mediante coordinación ZOFREX - CENPRO se puede establecer políticas más atractivas para los inversionistas.
Observaciones: Existe en Limón tres edificios 3.000 mtrs. cuadrados, una está ocupado en un 60 % y los otros dos desocupados. Es necesario establecer tarifas portuarias que no permitan competir con los demás puertos del Caribe.
- 6) Nombre del proyecto: Construcción de vias viales.
1. Carretera Sta Rosa - La Bomba (18 Kms),
2. Bribrí - Sixaola (asfaltado - 34 Kms),
3. Gandocka - Finca 96 (asfaltado - 12 Kms),
4. Moín - Paradero (asfaltado - 4 Kms),

5. Cariari - Barra del Colorado (asfaltado - 55 Kms).

Ubicación: Limón, Talamanca, Puerto Viejo, Manzanillo y Pococí.

Sector: Infraestructura.

Impacto: Regional - Nacional.

Objetivo: Descongestionar el centro urbano de Limón y reducir el tiempo entre estos lugares.

Costo:

1. ₡ 54 millones
2. ₡ 102 millones
3. ₡ 30 millones
4. ₡ 14 millones
5. ₡ 165 millones

Empleo: N.D.

Inicio: N.D. no hay financiamiento para las obras.

Ejecutor: MOPT.

Financiado: Recursos externos (N.D.).

Apoyo: MOPT - CATIE - PAIS S.A. - JAPDEVA - ICT.

Estado del proyecto: 1. trazado el diseño,
2. lastreado,
3. diseño del trazado,
4. lastreado,
5. lastreado.

Acciones de apoyo sectorial: Gestionar con el MOPT la posibilidad de buscar financiamiento con recursos internos ó externos.

7) Nombre del proyecto: Planta Industrializadora de Aciete de Coco.

Ubicación: Moín - Limón.

Sector: Industrias.

Impacto: Regional - Nacional.

Objetivo: Fomentar la agroindustria.

Eliminar problemas de comercialización de coco fresco.

Generar nuevas fuentes de empleo e ingresos.

Fomentar el cultivo cocotero.

Costo: \$ 5.000.000

Empleo: 250 empleados planta - campo.

Inicio: 1988.

Ejecutor: Empresa privada N.D.

Financiado: N.D. Hay varias empresas interesadas.

Apoyo: JAPDEVA - CODESA - MAG - IDA.

Estado del proyecto: Estudio de factabilidad listo (CODESA). Hay interés de actualizarlo por posibles ejecutores (Holanda, USA, Brasil).

Acciones de apoyo sectorial: Desarrollar el proyecto por etapas. Promover con el apoyo de JAPDEVA, la instalación de secadoras rurales para la producción de copra en las zonas de mayor concentración del área cultivada.

Observaciones: El proyecto contempla un proyecto de fomento cocotero de las tres variedades (gigante - híbrido - enano). Además prevee la instalación de las 418 secadoras con un valor de ₡ 50.000 con capacidad de absorber 33 has. y producir 37.5 TM/año de copra.

8) Nombre del proyecto: Industria Naval.

Ubicación: Moín - Limón.

Sector: Industria y Transportes.

Objetivo: Mantenimiento y reparación de barcos que pasan por el Caribe. Construcción de pequeños barcos. Generar divisas al país.

Costo: \$ 30 millones

Inicio: N.D.

Ejecutor: Empresa privada.

Financiado: Recursos externos N.D.

Apoyo: JAPDEVA - ZONAS FRANCAS - MIEM - MOPT.

Estado del proyecto: Estudio de factabilidad técnica concluido. Hace falta publicar el cartel de licitación pública.

Acciones de apoyo sectorial: Agilizar el trámite de publicación del cartel de licitación pública para escoger la empresa extranjera más idónea.

Observaciones: El proyecto lo coordina JAPDEVA como ente que impulsó la idea. El estudio de factabilidad lo realizó SENER de España y eventualmente está interesado en participar como ejecutor del proyecto. También existen otros países interesados Argentina, Holanda, Alemania.

9) Nombre del proyecto: Asfaltado de carreteras:

1. Siquerres - El Carmen,
2. Penshurst - Pandora,
3. Ruta 32 - Matina - Sahara,
4. Urbanización Los Cangrejos.

Ubicación: Siquerres, Limón, Matina, Limón.

Sector: Infraestructura.

Objetivo: Comunicar por un vía de primer orden aquellas zonas de gran producción bananera y cacaotera. Disminuir el costo y tiempo de las fincas al muelle de los productos.

Costo: N.D.

Inicio: Proyecto a 1987.

Ejecutor: MOPT - Municipalidades.

Financiado: Recursos externos - N.D.

Apoyo: Municipalidades.

Estado del proyecto: Lastreado.

Acciones de apoyo sectorial: Es necesario analizar, negociar su prioridad dentro las políticas del MOPT.

Observaciones: Se presentaron al Ministro (MOPT) los proyectos contemplados en los puntos 6) y 9) para analizar la posibilidad de buscarles presupuesto para 1987.

- 10) Nombre del proyecto: Plan Vacacional - Pesquero.
Ubicación: Barras del Tortuguero - Pococí - Limón (RHA).
Sector: Turismo e infraestructura.
Impacto: Regional - Nacional.
Objetivo: Fomentar el turismo en la Región.
Crear nuevas alternativas de empleo e ingresos.
Contar con la infraestructura turística adecuada.
Generar divisas.
Costo: I Etapa \$ 600 mil a \$ 700 mil.
II Etapa \$ 1.100 mil a \$ 1.200 mil.
III etapa \$ 1.400 mil a \$ 1.700 mil.
Inicio: 1986 - 1990.
Ejecutor: Empresa privada.
Financiado: Recursos externos N.D.
Apoyo: ICT - MOPT - JAPDEVA.
Estado del proyecto: Estudio de factabilidad listo. Se ejecutará por etapas para empezar la ejecución en 1989-1990.
Acciones de apoyo sectorial: Para la ejecución de este proyecto es necesario coordinar con el MOPT - ICT - Municipalidad de Pococí - MAG.
Observaciones: El proyecto fue presentado al AID para su análisis evaluación y posibilidad de financiamiento. Sin embargo es importante gestionar otras fuentes de financiamiento.
- 11) Nombre del proyecto: Planta de Proceso y Almacenamiento de Granos Básicos.
Ubicación: La Rita, Pococí
Sector: Agropecuario
Impacto: Regional - Nacional.
Objetivo: Ampliar la capacidad de recibo y secado de maíz, en vista del aumento en cosecha entre 1983 (270.000 qq) y 1985 (500.000 qq).
Costo: ₡ 250 millones.
Empleo:
Inicio: En ejecución la i etapa. La ii etapa comprende la construcción de una planta con capacidad de 20 TM, oficinas, bodegas, etc.
Ejecutor: CNP.
Financiado: Recursos internos (PL - 480).
Apoyo: Sector Agropecuario Regional.
Estado del proyecto: Ejecución.
Acciones de apoyo sectorial: Dar seguimiento a los fondos para las etapas siguientes.

- 12) Nombre del proyecto: Rehabilitación de tierras, control de avenidas y drenaje de la Zona Atlántica.
- Sector: Agropecuario y Recursos Naturales.
- Impacto: Regional - Nacional.
- Objetivo: Rehabilitar tierras inundables mediante obras de infraestructura y elaborar - ejecutar un proyecto de Desarrollo Agrícola en el Área.
- Costo: I Etapa \$ 1.000.000 (Plan Maestro de Cuenca Piloto y Estudio de Factabilidad).
- Empleo: N.D.
- Inicio: 1987.
- Ejecutor: JICA (Japón) - SENARA.
- Financiado: JICA (Japón).
- Apoyo: MAG - IDA - JAPDEVA - MIDEPLAN.
- Estado del proyecto: En proceso de elaboración el Plan Maestro de Cuenca Piloto (Cía. Consultora NAIGAI de Japón - SENARA - MIDEPLAN).
- Acciones de apoyo sectorial: El sector agropecuario debe coordinar facilidades al Proyecto e ir adelantando titulación, asistencia técnica, etc. en el área piloto.
- Observaciones: Aunque se estima que el área con problemas de inundación (estacional y permanente) es de 300.000 Has.; se escogió como Cuenca Piloto la del Río Madre de Dios (Matina).
-
- 13) Nombre del proyecto: Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica.
- Ubicación: Zona Atlántica (Astua Pirie - Sixaola).
- Impacto: Regional - Nacional.
- Objetivo:
- Titular 2.200 propiedades de beneficiarios del IDA con una superficie aproximada de 40.000 Has. También 4.000 propiedades de otros productores asentados en la zona con un área aproximada de 25.000 Has.
 - Desarrollar infraestructura vial en el área a diversificar (cacao, coco, macadamia, ganadería, etc.).
 - Suplir crédito dirigido y asistencia técnica a los beneficiarios.
- Costo: \$ 43.5 millones.
- Empleo: Se beneficiarán 6.000 familias campesinas (entre 3 Has. y 200 Has.) que representan el 86% del total de familias de la Región.
- Inicio: 1988 (Debe ser ratificado por Asamblea Legislativa).
- Ejecutor: IDA - MOPT - BNCR (Coordinado por MIDEPLAN).
- Financiado: BIRF.
- Apoyo: IDA - MAG - CNP - JAPDEVA - Municipalidades, etc.
- Estado del proyecto: Aprobado por BIRF. Debe pasar trámite Legislativo en 1987.
- Acciones de apoyo sectorial: Gestionar que se agilice ante Poder Ejecutivo y Asamblea Legislativa.

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (1984)

Fuente: BIRF (sin fecha)

Objective and Description

3.02 The key objective of the proposed project is to expand the production of agricultural export commodities, consistent with the Bank's assistance strategy for Costa Rica. Under the proposed project, the Bank's role would be to help finance an integrated program of investment and technical assistance using improved technology researched and developed locally. In this way, the Bank would support private sector efforts to increase production for export, especially cocoa, which has considerable potential, but which has been faced with declining production owing to disease problems.

3.03 In order to meet its objective, the proposed project would: (a) provide agricultural credit for financing the development of selected export crops, including about 7,000 ha of cacao mostly intercultivated with coconut palms; (b) improve 104 km of rural roads; (c) issue about 1,500 land titles; (d) provide technical assistance; and (e) strengthen project administration. These are described below.

3.04 Agricultural Credit. The proposed export crop development program would include rehabilitating about 3,000 ha of existing cocoa trees, replanting about 1,500 ha of old cocoa fields, and new planting about 2,500 ha. Cocoa production would be developed primarily by controlling the Frosty Pod disease, which has been the principal cause of production declines in the recent past. Extensive research on disease resistance and the life cycle of the causal fungus *Moniliophthora roreri* has been undertaken by CATIE, which has developed some 24 disease-tolerant hybrids. It has also developed control measures for the disease which include reduction of humidity in plantations, shade and weed control, pruning, proper drainage, and early detection and removal of diseased pods. Both the CATIE developed cocoa hybrids as well as disease control measures would be utilized by farmers participating in the project. In the case of coconut, high yielding hybrids developed by ASBANA would be planted. Investment would include the costs of establishment; and maintenance of the young trees through the first year of production, three years in the case of cacao and four years for coconut.

3.05 Roads. The road network in the project area is inadequate. The proposed project would include rehabilitation of six sections of roads (26 km) and the construction of five sections (78 km). Engineering designs for 35 % of the roads have been completed, and the designs for the remaining 65 % would be completed by the end of 1987. The proposed project

would also provide road maintenance equipment to MOPT for use in the project area to ensure adequate maintenance of the road network.

3.06 Land Titles. Nearly 20 % of the farmers in the proposed project area lack clear land titles, which are needed to get institutional credit. Although the land is owned by the Government, the farmers have acquired the right to use it through many years of cultivation. Titling would involve legally transferring the land to the farmers; the IDA has the responsibility and authority to do this. IDA's procedures for issuing land titles would include surveys, measurement and demarcation of boundaries, preparation of maps, and registration of ownership. The proposed project would finance vehicles for supervising the titling work, and the cost of land surveys. Lending under the credit component of the proposed project would start with farmers who already have clear land titles to their holdings, while farmers who do not now have titles but would get them under the proposed project would participate in the credit program during the latter years of the project.

3.07 Technical Assistance. The technical assistance component would include 36 manmonths of internationally recruited technical assistance to provide training to farmers and technicians of BNCR in improved cacao - coconut cultivation techniques. Initially, an expert in cocoa and coconut production would be hired for one year, with complementary technical assistance in extension training and specialized fields such as disease control to be hired as required. The technical staff of MAG would complement BNCR's technicians in extending technology to farmers. During negotiations, assurances would be obtained from BNCR that it would recruit internationally an expert in cocoa - coconut cultivation, whose qualifications and experience would be acceptable to the Bank, not later than DECEMBER 31, 1986 (para. 4.01 (a)(1)).

3.08 Project Administration. The proposed project would be administrated by the agencies of the government. Except for the credit component, which would require 15 additional staff, no additional staff would be required. BNCR's technical staff would be trained by CATIE under an existing agreement; supplementary in-service training would be provided by the abovementioned consultant (para. 3.07). The proposed project would include funds for the purchase of vehicles for the use by BNCR in the project area.

Objetivos

El objetivo central del proyecto es incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de pequeños (ingreso anual inferior a \$ 150 000, superficie aproximada 3 - 20 ha.) y medianos (ingreso anual inferior a \$ 500 000, superficie entre 16 - 160 ha.) productores de la Zona Atlántica. Los objetivos específicos son:

- i) reactivar la producción, procesamiento y exportaciones e una industria tradicional, la cacaotera, mejorando la productividad agrícola, rehabilitando y renovando plantaciones viejas y estableciendo nuevas plantaciones con prácticas mejoradas de cultivo;
- ii) diversificar las exportaciones nacionales y sentar las bases para un desarrollo industrial eficiente fomentando el cultivo del coco, respecto al cual el país cuenta con importantes ventajas comparativas;
- iii) incrementar la producción de carne y leche bovina en la Zona, mejorando la productividad en las pequeñas y medianas fincas ganaderas actuales;
- iv) aminorar el impacto de las fuertes fluctuaciones a que están sujetos los ingresos de los pequeños y medianos productores de productos de exportación, especialmente el cacao y el coco, diversificando la producción de la finca mediante la siembra intercalada de estos dos cultivos;
- v) fomentar sistemas intercolados de cultivos perennes (coco - cacao) en las tierras altas entre 100 y 400 m.s.n.m.), como medida de protección contra la erosión de los suelos lateríticos de esas áreas y la inundación y enarenamiento de las partes más bajas de la región;
- vi) facilitar la salida del incremento en producción pecuaria a generar con el proyecto y reducir los costos de transporte en la Zona mejorando la infraestructura vial secundaria;
- vii) fomentar una mayor seguridad en la tenencia de la tierra en la Zona;
- viii) desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional que faciliten la ejecución de acciones de desarrollo regional en base a las instituciones existentes y eliminando la duplicidad de funciones por parte de las mismas;
- ix) Mejorar los servicios de crédito y asistencia técnica agropecuaria y estrechar los nexos entre estas dos actividades de apoyo al productor; y
- x) consolidar los esfuerzos de colonización, ordenamiento de tierras y solución de conflictos de ocupación precaria que ha venido desarrollando el Gobierno en los últimos 20 años en unas 113 000 ha. de la Zona.

NORMAS DE TRABAJO SOBRE LA COMISION TECNICA REGIONAL

Fuente: SEPSA (1987)

A. Constitucion

1. La Comisión Técnica de la Región será nombrada por el Comité Agropecuario y estará integrada por un técnico de cada una de las instituciones que lo componen.

B. Funciones

1. La Comisión Técnica, siguiendo las directrices del Comité Sectorial Agropecuario, deberá señalar las prioridades regionales que serán aboradas en el corto plazo, las mismas estarán en concordancia con las actividades específicas dentro del programa de gobierno y con las que estén involucradas en programas y proyectos en ejecución o en investigación.
2. Elaborar el programa de trabajo y cuantificar los recursos humanos naturales y financieros que demanda la ejecución de las actividades del Programa de Zonificación.
3. Presentar ante el Comité Sectorial Agropecuario el programa de trabajo para su discusión, aprobación y definición de los compromisos institucionales.
4. La Comisión Técnica tendrá la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los compromisos regionales necesarios para el adecuado desarrollo del Programa.
5. Ejecutar en coordinación con la SEPSA las diferentes etapas de la zonificación agropecuaria en la Región.
6. Revisar y evaluar periódicamente los alcances obtenidos en el proceso de ejecución.
7. Determinar, de acuerdo a la actividad que se esté ejecutando, los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para el cumplimiento de dichas acciones.

C. Organización

La Comisión Técnica tendrá la siguiente organización:

1. La Comisión deberá tener un coordinador el cual será nombrado en el seno de dicha órgano.

2. El coordinador de la Comisión tendrá las siguientes funciones:
 - Coordinar las reuniones de la Comisión;
 - Preparar junto con el responsable de la zonificación de SEPSA para la región, la agenda de reunión de la Comisión.
 - Elaborar junto con el responsable de la zonificación de SEPSA para la Región un informe trimestral para su presentación al Comité Sectorial Agropecuario y a SEPSA.
 - Representar a la Comisión Técnica ante el Comité Sectorial Agropecuario.
 - Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias.
 - Otras funciones que la Comisión Técnica le confiera.

D. De las reuniones

1. La Comisión Técnica deberá reunirse ordinariamente un día al mes y extraordinariamente cuando así lo decida. Además realizará las sesiones de trabajo necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos.
2. Las reuniones ordinarias tendrán un carácter de seguimiento y evaluación del Programa de Zonificación de la Región. Estas reuniones se harán en conjunto con los técnicos de la SEPSA.
3. Las reuniones extraordinarias tendrán un carácter de seguimiento y evaluación del Programa de Zonificación de la Región. Estas se realizarán cada vez que lo disponga la Comisión Técnica.
4. Las sesiones de trabajo las programará la Comisión Técnica de acuerdo a las características y/o a la naturaleza de las actividades que se estén ejecutando.

E. Mecanismos y canales de coordinación y comunicación

1. Comunicación permanente entre el coordinador de la Comisión Técnica y el responsable por parte de SEPSA ante el Programa de Zonificación de la Región.
2. Participación activa de los técnicos de la SEPSA en las sesiones de trabajo y reuniones ordinarias de la Comisión Técnica.
3. Mediante los informes periódicos al Comité Sectorial Agropecuario y a la SEPSA.