



Políticas Interculturales para la Inclusión y Generación de Oportunidades

POLÍTICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO E INTERCULTURALIDAD

2010

Documento elaborado por: Dennis Sánchez Acuña

POLÍTICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO E INTERCULTURALIDAD

CONTENIDO

- I. ANTECEDENTES
- II. OBJETIVOS, PRODUCTOS Y METODOLOGÍA
- III. LA INTERCULTURALIDAD-CONCEPTOS
- IV. LA NORMATIVA EN EL SECTOR AGROPECUARIO
- V. LOS PROGRAMAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO
- VI. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL
- VII. MUESTRA Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SELECCIONADAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO
- VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. ANTECEDENTES

Según lo han establecido por Naciones Unidas y el Gobierno de Costa Rica: “El Programa Conjunto *“Políticas interculturales para la inclusión y la generación de oportunidades, 2008-2010”* es un programa conjunto del SNU en Costa Rica, propuesto por el Gobierno de Costa Rica, a través de las siguientes instituciones: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), Ministerio de Educación Pública (MEP) y la Secretaría para la Política Alimentaria y Nutricional (SEPAN), adscrita al Ministerio de Salud y de la que forman parte el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Educación Pública.

El Programa se elaboró con el apoyo técnico de las agencias PNUD, UNESCO, UNICEF, FAO y OPS, a nivel de “Nota Conceptual” con el fin de ser presentada ante la Ventana “Cultura y Desarrollo” del Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este Fondo fue creado durante el primer trimestre del año 2007 con el objetivo de favorecer la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los sectores y países que fueran seleccionados. La propuesta de Costa Rica fue una de los 18 Programas aceptados en esta fase con el nombre de Programa Conjunto “Políticas interculturales para la inclusión y la generación de oportunidades, 2008-2010”. En mayo del 2008, se formuló el Proyecto Final el cual fue presentado a la Comisión Evaluadora del Fondo PNUD-España y aprobado para su ejecución”.

Se afirma en dicho documento que: “Costa Rica es un país multicultural. Sin embargo ese reconocimiento en el plano ideológico y documental es todavía incipiente, pues históricamente el dominio cultural desde el Valle Central es el que ha imperado. Desde el Valle Central se han escrito e impuesto al resto del país las políticas diseñadas, sin respeto por las diferencias ya centenarias que no se pueden ocultar si no es porque se ha decidido hacerlo (ocultarlas). Bien claro se tiene que hay diferencias fenotípicas si comparamos por ejemplo, la población de la provincia de Guanacaste, con la del Valle Central, con la de la provincia de Limón. Y—sobra decirlo— esa diferencia física arrastra consigo cultura también diferente. La implementación de políticas sin consideraciones culturales—las culturas presentes en el territorio nacional, incluyendo a la población migrante, puede socavar por inercia, desuso, prohibición directa o menoscabo; el conocimiento tradicional y sus expresiones tangibles e intangibles, las que se reducen en cantidad y calidad. Pierde la sociedad entera y no solo el conglomerado culturalmente diferenciado: perdemos alimentos y culinaria, conocimiento médico y herbolario, técnicas agrícolas y arquitectónicas, artesanales y utilitarias en general. La incorporación “por decreto”, es decir, impositiva, de un enfoque considerado culturalmente en cualquier política pública que se genere, puede ser una opción. Pero no hay garantía de cumplimiento si no se ha dado un proceso de sensibilización a los funcionarios sobre su necesidad. Promover la movilización de la sociedad civil para que defienda sus expresiones culturales y exige que se plasmen en las Políticas puede ser agotador e infructuoso por la resistencia que pueda provocar. En cambio, un proceso de construcción de Políticas Públicas conciente, sensible, inclusivo y respetuoso de las diferencias culturales y sus expresiones, dado entre iguales en cuanto a capacidad negociadora, que no

margina, oculta u opaca las diferencias sino que las aproveche para dar un nuevo impulso a la Política, se prevé como mejor opción. A esto llamamos Políticas Interculturales".¹

El Sector Agropecuario no escapa a este problema de exclusión, originando problemas a diversos colectivos culturales y a la vez excluyéndolos del desarrollo del país. Por lo tanto el análisis de las políticas del sector agrícola se constituye en un instrumento importante para orientar a quienes generan dichas políticas, a visibilizar, a incluir aquellos grupos o colectivos culturales excluidos de la actividad agropecuaria del país.

II. OBJETIVOS, PRODUCTOS Y METODOLOGÍA

Este trabajo, dentro del marco de la Ventana de Cultura y Desarrollo, se llevará a cabo de acuerdo con los siguientes objetivos, productos y metodología:

A. OBJETIVOS

1. Analizar la presencia o ausencia del enfoque de interculturalidad en las políticas del sector agropecuario
2. Revisar experiencias en el nivel institucional de los sectores seleccionados para determinar carencias o buenas prácticas en el sector agropecuario

B. PRODUCTOS

- Diagnóstico de la **normativa** en cada una de las instituciones de la muestra en relación con la interculturalidad
- Diagnóstico de los **principales programas** de las instituciones del sector y su relación con la interculturalidad
- Diagnóstico sobre la **organización de las instituciones** en función de la interculturalidad.
- Análisis del Plan Nacional de Alimentos
- Análisis del proyecto de ley INDER
- Propuesta de estrategias para la elaboración, implementación y fortalecimiento de políticas y su sostenibilidad.

¹ Fuente: Programa Conjunto Políticas Interculturales para la inclusión y Generación de Oportunidades

METODOLOGÍA

El estudio se basó en una investigación cualitativa que apunta a clarificar el estado de las políticas del sector agropecuario en relación con la interculturalidad. La revisión es la valoración, en la forma más sistemática y objetiva posible de los diversos aspectos de la política pública, incluyendo su formulación, ejecución y resultados. El propósito principal de la revisión es el de determinar la presencia o no de la interculturalidad en las políticas del sector ya sea en lo normativo, programático e institucional. Para la segunda parte de este trabajo se parte de la siguiente definición y consideraciones sobre el ciclo de una política pública como se explica a continuación:

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS²

Se define una política pública como “*una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)*”.

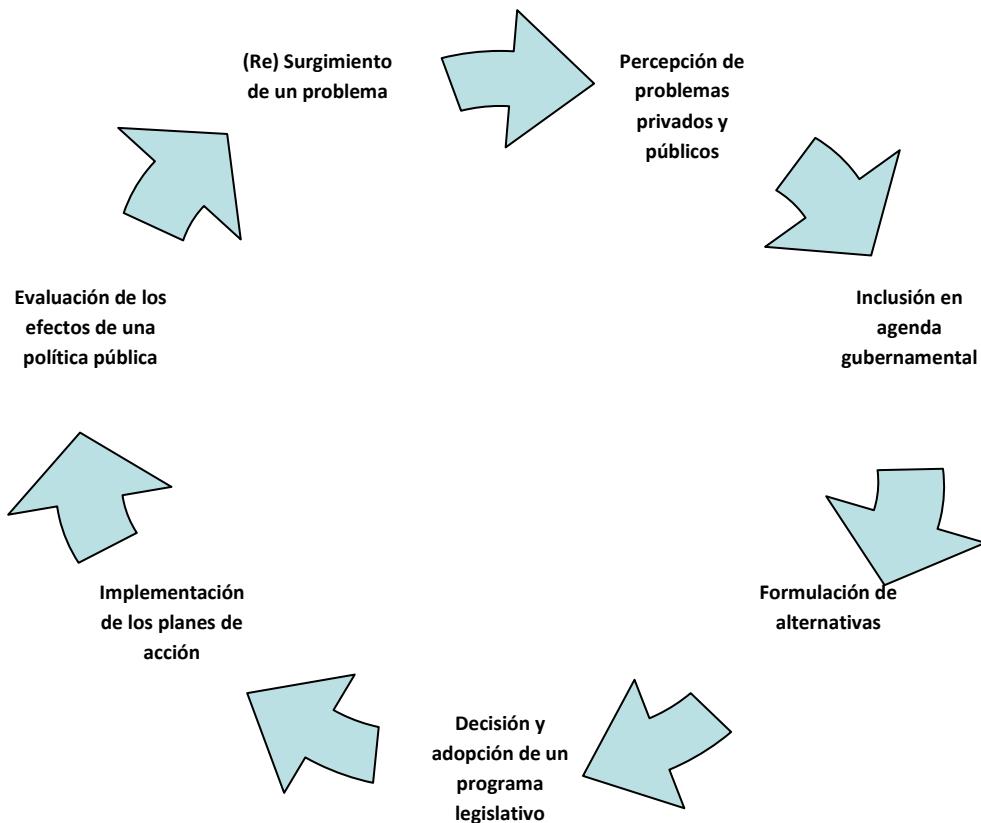
De lo anterior se puede concluir que los elementos que constituyen una política pública son:

- Solución de un problema público
- Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público
- Una coherencia al menos intencional entre decisiones y actividades
- Existencia de diversas decisiones y actividades
- Programa de intervenciones relacionadas al programa y su aplicación
- Papel clave de los actores públicos integrados en el sistema político-administrativo o actores privados que posean la legitimidad necesaria
- Existencia de actos formales que definen la existencia de una fase de implementación de las medidas decididas
- Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades

Por otra parte es importante mencionar que para fines de este trabajo, se considera, principalmente para la segunda parte de esta investigación, que los **componentes del ciclo de una política pública son:**

² Conceptos tomados del libro Análisis y Gestión de Políticas Públicas, de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varones, 1^a edición, Editorial Ariel, Octubre 2008.

EL CICLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



A. Instituciones de la muestra del Sector Agropecuario

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)

B. Documentación a revisar

En relación con la normativa

- Leyes: Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria (Incluye Ley Orgánica del MAG), IDA y CNP. Ley SBD, Proyecto de Ley INDER. Ley de Ferias del Agricultor; Ley de Tierras y Colonización N° 2825
- Decretos
- Reglamentos-De ferias del agricultor, de Caja Agraria, de Ley SBD

En relación con los programas

- Plan Nacional de Desarrollo-2006-2010

- Plan Nacional de Alimentos del MAG
- Programa Integral de Alimentos del IDA
- Programa de Abastecimiento Institucional del CNP

En relación con la organización de cada institución

- Organigrama y su respectivo manual de funciones para el MAG,CNP e IDA

C. Ámbitos de la investigación

El análisis y revisión de la política implicará necesariamente abordarla en tres grandes ámbitos: a) normativo, b) el programático y c) el institucional

a) Ámbito normativo

En este campo se revisarán las leyes, decretos y políticas vigentes en el ámbito del sector agropecuario y en algunos casos políticas en ciernes que puedan tener algún impacto importante en el sector, a la luz de la interculturalidad. (Inclusión de colectivos culturales en forma nacional, regional o local)

b) Ámbito programático

En lo programático se analizarán los programas vigentes de mayor relevancia dentro del contexto del sector agropecuario tales como el Plan Nacional de Desarrollo en su Ejes Productivo y de Medio Ambiente, el Plan Nacional de Alimentos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Programa Integral de Alimentos del Instituto de Desarrollo Agrario y el Programa de Abastecimiento Integral del Consejo Nacional de Producción. En tales programas se revisará la presencia de Objetivos, componentes y actividades que tengan alguna relación con algún colectivo cultural ya sea a nivel nacional, regional o local.

c) Ámbito Institucional

En lo institucional se revisarán los organigramas y manuales de funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería; del Instituto de Desarrollo Agrario y del Consejo Nacional de Producción, con el objetivo de identificar eventuales unidades administrativas que propicien o impulsen los colectivos culturales a nivel nacional, regional o local.

III. LA INTERCULTURALIDAD-MARCO CONCEPTUAL³

CULTURA

Es la forma como vive un pueblo, se expresa, actúa y se comunica, comprende su modo de ser, de vivir y valorar.

Son las relaciones que el hombre y la mujer establecen con la naturaleza, los animales, las plantas, las personas y el cosmos.

Son los conocimientos, materiales y espirituales, la manera de relacionarse de acuerdo al medio circundante y a la forma de ver y entender el mundo.

La cultura es un producto social, colectivo, transmisible, no es apropiable, es un bien social en transformación constante.

MULTICULTURALIDAD

Se refiere a la multiplicidad de culturas que existe dentro de un determinado espacio, sin que necesariamente tengan una relación entre ellas. Se entiende como un relativismo cultural; separación entre culturas demarcadas y cerradas sobre sí mismas, sin aspecto relacional.

INTERCULTURALIDAD

El paso de un Contexto Multicultural, es el punto de partida, donde existe reconocimiento y tolerancia de la otredad, la diversidad cultural, se da un nivel de convivencia, no obstante se debe manifestar un Proceso dialéctico, que significa un salto cualitativo hacia un ambiente de interculturalidad, lo que se considera como el deber ser, donde se eliminan asimetrías, y se promueve la equidad, la justicia, se da también un enfoque de derechos humanos y también ocurre un empoderamiento estratégico. **La interculturalidad es:**

- Respeto a la Igualdad
- Respeto a la diferencia
- Respeto por la unidad

Es la capacidad de relacionarse de manera positiva y creativa entre la gente de diversas culturas

Características de la interculturalidad

- Confianza
- Reconocimiento mutuo
- Comunicación efectiva

³ Base conceptual tomada de presentación “Inducción sobre el enfoque Intercultural” de Amílcar Castañeda

- Diálogo y debate
- Aprendizaje mutuo
- Intercambio
- Regulación pacífica del conflicto
- Participación
- Convivencia

La interculturalidad parte del reconocimiento de la diferencia, va más allá, hacia un diálogo entre culturas, a partir de la aceptación y valoración de la propia identidad y la del otro. La interculturalidad así pensada se constituye en una reflexión obligada para fortalecer la democracia y para avanzar en la gobernabilidad. Desconocer esta perspectiva tiene el riesgo de no solo excluir a importantes grupos poblacionales, sino de ahondar los conflictos generados históricamente por la discriminación racial y étnica. (UNFPA).

IV. LA NORMATIVA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Es importante mencionar que La Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria –FODEA (Ley 7064 del 29 de abril de 1987), incluye en su Título Tercero, La Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El análisis de esta normativa se hace desde el punto de vista de la presencia o no de interculturalidad en estas dos leyes, por lo tanto el análisis se centrará en aquellos artículos o incisos que tengan relación con la interculturalidad y en casos donde exista una total omisión se hará el comentario, para retomarlo nuevamente en las conclusiones y recomendaciones.

A. LEY DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Esta ley, es la expresión de una política pública, que busca fomentar la producción de bienes agropecuarios, mediante el estímulo a los productores de estos bienes, a fin de que incrementen dichos productos. Para ello autoriza al Ministerio de Hacienda a la emisión de títulos de deuda pública llamados “Bonos de readecuación del sector agropecuario”, para permitir que se incluyan en el programa de adecuación las obligaciones de los deudores agropecuarios que se encontraban en estado de mora al 30 de junio de 1986, y para que se logre el saneamiento de la cartera bancaria destinada al sector agropecuario.

Revisando su artículo 9 se establece lo siguiente:

Las operaciones de crédito que se adecuarán o readecuarán de conformidad con esta ley se tramitarán y resolverán con base en las siguientes condiciones:

V) Se considerarán **pequeños productores** aquellos cuyos deudas, en conjunto, hubieren tenido montos originales de hasta dos millones de colones (₡ 2.000.000,00), que tengan ingresos brutos anuales iguales o inferiores a novecientos mil colones (₡ 900.000,00), y un patrimonio agropecuario igual o inferior a dos millones quinientos mil colones (₡2.500.000,00).

2) Se considerarán **medianos productores** los que tengan obligaciones de crédito con los bancos del Estado cuyos montos originales sumaren hasta cinco millones de colones (₡ 5.000.000,00), que tengan ingresos brutos anuales iguales o inferiores a dos millones doscientos cincuenta mil colones (₡2.250.000,00) y un patrimonio agropecuario igual o inferior a doce millones de colones (₡ 12.000.000 00).

Como se puede observar, se da **prioridad a colectivos culturales como los pequeños y medianos productores con deudas ante los bancos**, pero **esta ley excluye** por lo tanto de los beneficios del financiamiento a aquellos grupos que no han tenido crédito o aquellos que aunque lo han tenido, no están en mora.

En el artículo 11 se establece que:

Son elegibles para la adecuación los siguientes rubros:

f) Las deudas de los **productores agropecuarios afectados por fenómenos naturales o situaciones de emergencia**, cuyos reclamos ante el Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas hayan sido resueltos favorablemente antes de la vigencia de esta ley, pero sin que se les haya girado la indemnización por falta de recursos del citado Fondo.

En este caso, la inclusión no es tan clara pues los productores agropecuarios afectados son una población muy amplia, pero al mismo tiempo no garantiza la inclusión de colectivos culturales que han estado invisibilizados durante mucho tiempo.

En el artículo 70 se establece: *El estado promoverá el establecimiento de escuelas y centros educativos de investigación y capacitación técnica y tecnología en el campo agropecuario, para fortalecer el cooperativismo estudiantil y juvenil en ese sector, y procurar la divulgación de los adelantos tecnológicos en esa materia.*

Lo anterior sí es una clara orientación de esta ley en relación con la organización mediante cooperativas en la población estudiantil juvenil en capacitación técnica y tecnología en el campo agropecuario.

B. LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Dentro del contexto de esta ley resaltan los siguientes artículos que tienen alguna relación con la interculturalidad, con la inclusión implícita de colectivos culturales:

El artículo 48 establece competencias al MAG para apoyar al Ministro en la **formulación y cumplimiento de la política de desarrollo rural agropecuario** en coordinación con las otras instituciones del sector, así como la implantación de **programas de regionalización técnico administrativos y de zonificación agropecuaria**, lo que permite ver en forma implícita competencias que podrían propiciar la inclusión de colectivos culturales, desde el punto de vista de ámbito de acción, desde el punto de vista territorial, aunque no explicita dichas competencias por grupos o colectivos culturales específicos.

La ley en su capítulo único de disposiciones generales en el artículo 68 establece lo siguiente:

*El estado brindará, al **pequeño y mediano productor**, por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la **asistencia técnica y tecnológica**, necesaria para el desarrollo agropecuario. Para este fin, el MAG contará con la colaboración de las instituciones nacionales, procurará obtener la ayuda de los organismos internacionales especializados en la materia.*

De lo anterior se puede observar el interés del estado en ayudar al pequeño y mediano productor, que unido a las competencias del MAG mediante esta ley incluye también en términos regionales y desde el punto de vista rural, a los diferentes grupos o colectivos culturales que pudiesen estar excluidos del desarrollo del país. Esta normativa es importante, vinculante pero una vez más resalta la falta de articulados más explícitos en cuanto a ciertos grupos marginados como los indígenas, los negros y otros colectivos culturales como ciertos grupos geográficamente identificables con características propias como los guanacastecos.

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO

Las principales políticas públicas que orientan el desarrollo del sector en relación con las competencias del IDA son:

1. Ley de Tierras y Colonización
2. Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario y,
3. Proyecto de Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural

A. LEY DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN (Ley 2825 del 8 de diciembre de 1962) Y LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (Ley 6735 del 29 de marzo de 1982)

El análisis de estas dos leyes se efectúa con base en la existencia o no de la interculturalidad en sus articulado, razón por la cual se analizarán aquellos artículos que muestren alguna relación con la interculturalidad, con la inclusión de colectivos culturales en los mismos.

La Ley de Tierras y Colonización en su Artículo 1, entre otras cosas define como objeto de la ley algunos temas importantes en relación con ciertos colectivos culturales:

- a. Elevar la condición social del campesino, haciéndolo partícipe consciente del desarrollo económico-social de la Nación
- b. Contribuir a una más justa distribución de la riqueza
- c. Determinar que la tierra no debe utilizarse para la explotación del trabajador agrícola

Por otra parte, en el artículo 4, se establece que: El Estado está obligado a dar todo su apoyo al desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural y, de manera especial, al fomento de las cooperativas agrícolas, a efecto de que lleguen a ser estables, eficaces y determinantes en la política agraria del mismo.

En el capítulo de Parcelación de Tierras, de los artículos 75 al 80, se incluye lo siguiente, en particular en el 75: El Instituto, de acuerdo con los organismos pertinentes, velará por el ordenamiento de las comunidades o familias indígenas, de conformidad con el espíritu de esta ley..... En el artículo 76 se establece: A título gratuito y en propiedad, se entregarán a familias indígenas parcelas que el Instituto señale como mínimo indispensable para satisfacer las necesidades de las mismas, y explotables por ese grupo, sin necesidad de trabajadores asalariados. En el artículo 78, se afirma que A las familias indígenas que sean trasladadas a otras zonas de conformidad con los artículos precedentes, el Instituto las indemnizará en los daños que pudiera ocasionarles. Por su parte en el artículo 79, se afirma que A efecto de otorgar parcelas a comunidades o familias indígenas, el Instituto no esperará solicitudes, sino que enviará delegados a esas zonas a ofrecerles parcelas y a exponer planes de trabajo, cuando estos estén debidamente confeccionados y el Instituto en condiciones de realizarlos.

En relación con el capítulo VII, Crédito Agrario, es importante mencionar algunos puntos relevantes tales como:

En el artículo 132, se menciona la preferencia que tendrán los obreros agrícolas y los aparceros; a los pequeños y medianos propietarios y a los parceleros y colonos.

En artículo 133 la ayuda técnica y económica que se debe dar de parte del Sistema Bancario Nacional a los agricultores.

En el artículo 135 se vuelve a mencionar las *cooperativas agrícolas y pecuarias, a los pequeños y medianos agricultores, las empresas comunitarias de autogestión campesina, agrícolas y pecuarias, constituidas por pequeños productores como sujetos de crédito agrícola.*

En el artículo 137, se incluye a los *pequeños y medianos pescadores.*

La ley 6735 de creación del IDA, en sus diversos artículos establece criterios de apoyo a grupos tales como: *asentamientos campesinos, organizaciones sociales, empresas de autogestión campesina, cooperativas, la estimulación del mejoramiento cultural, etc.*

Conclusiones

Por lo tanto de la Ley de Tierras y Colonización aprobada en 1961 y la ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario tienen algunos indicios de interculturalidad, si tomamos en cuenta que lo que caracteriza la interculturalidad es la inclusión y la equidad entre otros factores. Se puede observar que el objeto de dichas leyes es *elevar la condición social del campesino, una más justa distribución de la riqueza e incluye a la pequeña y mediana propiedad rural,* principios que promueven la interculturalidad.

También es importante la inclusión, en esta ley, de las *comunidades indígenas, como un colectivo cultural con historia y características propias.*

En términos generales, se encuentra en estas leyes la inclusión de ciertos colectivos culturales, lo cual es muy importante desde el punto de vista de interculturalidad, pero todavía falta en algunos casos un mayor nivel de especificidad para promover las relaciones entre los diferentes tipos de colectivos culturales del país y así promover la equidad, la igualdad, el respeto, la inclusión y la participación activa de la diversidad cultural en el desarrollo de Costa Rica.

B. PROYECTO DE LEY MARCO DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL Y TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)

Este es un proyecto de ley que tiene un grado de avance importante en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, pues a la fecha se encuentra en discusión. Por su importancia, por su contenido y por la trascendencia que esta ley tendría en el futuro del desarrollo rural de Costa Rica, es que se procede a analizar dicho proyecto de ley desde el punto de vista de interculturalidad.

En primer lugar, la estructura administrativa del Estado, sus políticas y programas de ¿gobierno han definido un modelo de atención a los pequeños productores, campesinos y pobladores del medio rural, con acciones concretas en ciertos ámbitos del territorio nacional, no obstante la acción del IDA es solo en los asentamientos campesinos, lo que limita sus acciones a cierto ámbito de acción, situación que ha originado *exclusiones importantes* de poblaciones que estando en el medio rural, no tienen acceso a los programas con que cuenta el IDA actualmente, aunque estén

dedicados a la actividad agrícola, y mucho menos aquellos que estando en el medio rural, no se dedican a las actividades agropecuarias.

En la exposición de motivos de dicho proyecto de ley se afirma lo siguiente:

1. "es posible hablar de desarrollo integral de todas las personas que habitan en el medio rural y no solamente de quienes están vinculadas a las actividades agropecuarias". Es decir se pretende con esta ley dar un paso importante incluyendo grupos poblacionales que no están vinculados al sector agropecuario.
2. "se pretende propiciar el acceso a la tierra y a otros medios y activos para la producción, como condiciones esenciales para la constitución de emprendimientos rurales con perspectivas de sostenibilidad económica, ambiental y arraigo de los campesinos y pobladores rurales en sus territorios".

En su capítulo 1 y en relación con el objeto y aplicación de esta ley se afirma:

La presente Ley tiene por objeto establecer un marco general para el desarrollo agropecuario y rural del país, que permita la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de Estado en esta materia, con énfasis en aquellos territorios de menor grado de desarrollo,.....

1. Son sujetos de esta Ley los asentamientos campesinos, las economías familiares campesinas, los trabajadores rurales sin tierra, los pequeños y medianos productores rurales, las organizaciones rurales de carácter productivo, social y ambiental, las empresas privadas asentadas en los territorios rurales integradas a los procesos de desarrollo rural en busca del bienestar de la población rural....., bajo criterios de equidad social, etnia, género, integralidad, productividad y sustentabilidad.
2. **Actores sociales:** Son aquellas agrupaciones socioeconómicas, empresariales, corporativas, culturales, religiosas y ecológicas pertenecientes a los territorios rurales que tienen interés en participar en los procesos de desarrollo de los territorios rurales
3. En este proceso, la formación de los recursos humanos, el fortalecimiento institucional, el acceso a la información, el desarrollo tecnológico y la innovación, constituyen elementos sustanciales para su desarrollo eficaz e incluyente.
4. **Comunidades productivas:** se entiende por una unidad física, económica, social, cultural y ambiental, sujeta del proceso de desarrollo rural territorial apoyado por las instituciones del sector público, que cuenta con vivienda y con recursos de uso comunitario como caminos, escuela, puesto de salud, agua potable, electricidad y áreas administrativas, entre otros.
5. **Multidimensionalidad.** Concepto que expresa la característica del desarrollo sostenible como un proceso en que la equidad, la sostenibilidad y la competitividad se sustentan en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, institucionales, políticos y tecnológicos productivos

6. **Sostenibilidad.** Es entendida como el conjunto de procesos económicos sociales e institucionales, continuos, progresivos y autónomos, efectuados en armonía con el ambiente. Comprende las actividades humanas orientadas a la recuperación, protección y uso adecuado de los recursos naturales, mediante formas económicas, sociales y organizacionales en correspondencia *con la dinámica propia del medio natural de los territorios rurales.*
7. **Territorio Rural:** Se entiende como una unidad espacial dedicada principalmente al desarrollo de actividades agropecuarias y no agropecuarias, compuesta por un tejido social e institucional propio, con una base de recursos naturales particulares, así como con formas específicas de producción, intercambio y consumo y *manifestaciones culturales y de identidad comunes*
8. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o parte de ellos, que presenten características similares desde el punto de vista de su ecología, sus actividades socioeconómicas y *manifestaciones de identidad.*

La existencia de la ulticulturalidad en nuestro territorio, no garantiza la participación de diferentes colectivos culturales en el desarrollo del país, esto por la razón de que la ulticulturalidad por sí sola no trae en sí misma la interrelación que debe de existir entre culturas, por lo tanto si no se promueve la interculturalidad , se seguirán excluyendo diversos colectivos culturales del desarrollo de nuestro país .

Esto se puede observar en las políticas públicas desde el punto de vista de su normativa, de sus programas y los aspectos institucionales analizados en este trabajo, donde no existe claridad en relación con dichos grupos, su mención es muy general, lo que falta es cierto nivel de especificidad para propiciar que los grupos excluidos formen parte de desarrollo del país y por lo tanto contribuyan de manera significativa a mejorar los niveles de vida de la población.

Del análisis de la exposición de motivos y del capítulo 1 de este proyecto de ley se puede concluir que existe un avance sustancial de este proyecto en relación con las leyes existentes analizadas anteriormente en lo que se relaciona con la interculturalidad. Partiendo del marco conceptual, varios son los puntos que se pueden relacionar con este proyecto de ley:

El proyecto de ley en sí mismo se podría convertir en una política pública de inclusión pues esta propicia la inclusión de ciertos grupos o colectivos culturales que estaban excluidos anteriormente, lo que significa una orientación acorde con la interculturalidad

Se menciona acciones que propiciarán el *arraigo de los campesinos y pobladores rurales en sus territorios; énfasis en aquellos territorios de menor grado de desarrollo; de asentamientos campesinos, en las economías familiares campesinas; en los trabajadores rurales sin tierra, en los pequeños y medianos productores rurales, en las organizaciones rurales de carácter productivo, social y ambiental, en las empresas privadas,* bajo los criterios de *equidad social, etnia, género, integralidad, productividad y sustentabilidad; de desarrollo eficaz e incluyente; los territorios rurales como manifestaciones culturales, manifestaciones e identidad; atención diferenciada a los de mayor rezago; acceso, especialmente de los sectores más pobres de los territorios rurales; que los actores locales sean los gestores de su propio desarrollo.*

El capítulo II de este proyecto de ley se refiere a la *protección del patrimonio natural y cultural; facilitar a campesinos y pobladores rurales, el registro y la protección de su conocimiento*

ancestral, denominaciones de origen, indicaciones geográficas y de las innovaciones que realicen ante los entes públicos correspondientes.

En el capítulo III una vez más se menciona: Promover que los jóvenes, las minorías étnicas y las mujeres, tengan acceso al recurso tierra, con fines productivos o de servicios; promover el arraigo, el mejoramiento de la calidad de vida y el respeto a la cultura de las familias en territorios rurales. Asimismo, se establece que: Incorpórese en los objetivos y estrategias de las instituciones que conforman el Sector Agropecuario y Rural el concepto de desarrollo rural territorial como un enfoque metodológico de trabajo y de articulación de los planes y programas, con amplia participación de los pobladores rurales.

CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (CNP)

A. LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (6050) DEL 14 DE MARZO DE 1977 Y CREACIÓN DEL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO (LEY 7742) Y MODIFICACIÓN DE LEY SEGÚN ALCANCE 55 A LA GACETA DE DICIEMBRE DEL 2008.

La Ley orgánica del Consejo Nacional de Producción de acuerdo con sus reformas establece desde su primera ley en el artículo tercero que:

El Consejo tendrá como finalidad la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario en procura de su modernización y verticalización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica; asimismo, facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores, para buscar una distribución equitativa de los beneficios que se generen, entre otros mediante esquemas de capacitación y transferencia tecnológica.

Podrá fomentar la producción, la industrialización y el mercadeo de los productos agrícolas y pecuarios, directamente o por medio de empresas de productores agropecuarios organizados, avaladas o respaldadas por el Consejo.

En su artículo 4 menciona que: *El Consejo Nacional de Producción podrá otorgar prestaciones en recursos humanos y técnicos, en beneficio de las organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios a título gratuito u oneroso, de acuerdo con las disposiciones de su Junta Directiva. (Reformado por Ley №7742 del 19-12-97)*

En el artículo 5:

Podrá dar en arriendo, en préstamo gratuito u oneroso o en administración, en forma directa, con organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios, la infraestructura y las actividades antes señaladas, excepto la Fábrica Nacional de Licores.

“Otorgar garantía fiduciaria ante las instituciones financieras del Estado, a favor de organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios legalmente constituidas, con el fin de desarrollar proyectos acordes con los objetivos de esta ley y la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Consejo se obliga a fiscalizar los proyectos que avale”.

“Promover la reglamentación de todo tipo de mercados para vender productos de origen agropecuario de consumo popular, y promover o fiscalizar el establecimiento de mercados, por medio de organizaciones de productores agropecuarios, asociaciones de desarrollo comunal o cooperativas que cuenten con la infraestructura mínima necesaria. Para cumplir con este fin, dispondrá de la colaboración de las instituciones involucradas”.

“Atender las necesidades prioritarias del sector productivo, con énfasis en las unidades productivas pequeñas y medianas y en sus organizaciones, mediante el desarrollo de programas social, técnica, financiera y ambientalmente sostenibles en el mediano y largo plazo, que faciliten la modernización de la producción agropecuaria, así como la maximización de los beneficios derivados de los procesos de producción, industrialización y comercialización”.

“Crear y desarrollar programas acorde con las necesidades de la mujer rural y sus organizaciones, que les garantice el acceso a los recursos para implementar sus proyectos”.

“Garantizar la participación de hombres y mujeres, en lo referente a programas y proyectos afines a esta ley, que estén por desarrollarse”.

Como se puede observar en los artículos anteriormente mencionados, se encuentra un denominador común que son los pequeños y medianos productores agrícolas que en este caso representan ciertos colectivos culturales que esta ley incluye. Además se hace mención en uno de ellos de las mujeres rurales, como parte de un colectivo cultural importante en el medio rural.

Artículo 9:

Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo Nacional de Producción (CNP) todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de esta Institución, a los precios establecidos. Para tal efecto, dichos entes quedan facultados para que contraten esos suministros directamente con el CNP, el cual no podrá delegar ni ceder, en forma alguna, esta función.

“En cumplimiento de esta labor, el CNP deberá fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso a este mercado, por parte de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas de Costa Rica”.

En este artículo se menciona también a los pequeños y medianos productores agrícolas y por primera vez se menciona a los micro productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas.

Artículo 15:

El CNP tendrá una Junta Directiva, integrada en la siguiente forma:

Un representante de la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (Upanacional), escogido por esta organización.

Un representante de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios legalmente constituidas, entre estas se incluye los centros agrícolas cantonales. Este representante será elegido directamente por dichas organizaciones en asamblea general, que para tal efecto convocará, públicamente, el ministro de Agricultura y Ganadería, y con el mecanismo de elección que para tal asamblea se estipulará en el Reglamento de esta Ley.

Un representante de las cooperativas agropecuarias, nombrado por el Consejo Nacional de Cooperativas.

En la composición de la Junta Directiva se puede notar la representación de grupos importantes de pequeños y medianos productores, así como la representación del sector cooperativo agropecuario.

De la lectura de la Ley orgánica del Consejo Nacional de Producción y sus reformas, especialmente de los artículos anteriormente citados, se puede concluir que esta ley contiene o permite la inclusión de ciertos colectivos culturales que son los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, no obstante no los califica en forma específica, lo que a la postre podría excluir a ciertos grupos o colectivos culturales que requieren del apoyo del estado mediante una política pública que los incluya, que los haga partícipes del desarrollo del país.

B. LEY DE REGULACIÓN DE LAS FERIAS DEL AGRICULTOR (Ley 8533 del 18 de agosto de 2006)

Esta ley crea el Programa Nacional de Ferias del Agricultor como un *programa de mercadeo de carácter social*. Su contenido en relación con la interculturalidad podría verse en términos generales en el objetivo de su creación, teniendo como población meta a “*los pequeños y medianos productores nacionales de los sectores de la producción agrícola, pecuaria y forestal, pesca y acuicultura, avicultura, agroindustria y artesanía, en forma individual u organizada con el objeto de poner en relación directa a consumidores y productores, de manera tal que los primeros obtengan mejor precio y calidad, y los segundos incrementen su rentabilidad, al vender de modo directo al consumidor*”

De lo anterior se pueden observar ciertos elementos importantes que caracterizan a la interculturalidad:

1. Es un programa de mercadeo de carácter social, es decir un mercado que se apoya por medio de una política pública para ayudar al productor agropecuario, mediante este programa se apoya la inclusión de dicho productor.

2. Se busca proteger a los pequeños y medianos productores agrícolas y también a los artesanos, lo que en términos de interculturalidad significa la inclusión de diversos colectivos culturales con costumbres de producción similares, valores similares, problemáticas similares, que en su mayoría no cuenta con un canal adecuado de comercialización de sus productos.
3. Importante también es la calificación del tipo de productor al definir que son productores nacionales, pudiéndose de alguna manera interpretar que en este programa no tienen espacio los productores que no son nacionales o que siendo extranjeros produzcan en Costa Rica

En el artículo 2 se establece que la Junta Nacional de Ferias del Agricultor (JNFA) está integrada por los representantes de los comités regionales que a la vez están constituidos por productores y consumidores de las diferentes regiones. Por lo tanto esta ley a diferencia de la anterior deja en manos de productores y consumidores la rectoría de este programa, con la característica importante de que también existe una representatividad por región. Dicho inciso por lo tanto permite ver la inclusión y la representatividad de la distribución geográfica como un factor intercultural importante.

Sin embargo esta misma característica implica que el ente rector de Ferias del Agricultor, la JNFA, sea un grupo sin el recurso técnico necesario para manejar el Programa en todo el país, por las mismas características del productor nacional, que carece de conocimientos técnicos en los diversos aspectos que caracterizan un mercado como las ferias.

Por su parte la ley establece que el órgano técnico, asesor de la Ferias es el Consejo Nacional de la Producción (CNP), pero la crisis constante que sufre esta institución por los problemas que ha padecido en el pasado reciente, hacen de la misma un órgano técnico atado a la indefinición que por meses ha tenido esta institución en sus funciones. Dicha situación no ha permitido que el CNP, se convierta en la institución en conjunto con la JNFA, orienten el papel tan importante que tienen las mismas como mercado casi único para el pequeño y mediano productor sino también como el principal proveedor de productos frescos para el consumidor nacional. Por lo tanto esta problemática podría perjudicar las funciones de la JNFA, que representa los diferentes colectivos culturales del pequeño y mediano productor del país. En cierto sentido, esto representaría una debilidad tendiente a excluir a pequeños y medianos productores y consumidores representados en la JNFA.

En su artículo 4, se acentúa que **los productos deben ser nacionales**, lo que se podría interpretar que pequeños y medianos productores, que siendo nacionales, no puedan participar de las ferias del agricultor por no vender productos nacionales (exclusión). O podría interpretarse que lo que se busca buscar dentro de las asimetrías que se generan en el sector, proteger al pequeño y mediano productor que venda productos nacionales en uno de los pocos mercados que puede tener acceso a dicho productos (inclusión y equidad). Esto también entra en cierta contradicción con el TLC

firmado con CA, República Dominicana y Estados Unidos, pues los productos que vengan de esos países tienen que tener igualdad de condiciones con los nacionales.

En el artículo 9, se menciona que: **"Declárase de interés público y de atención prioritaria del Estado, el Programa Nacional de Ferias del Agricultor"**. Esta afirmación reitera también la importancia que a este Programa le da el gobierno a los productores agrícolas y artesanos lo que implica en cierto sentido reafirmar la inclusión de estos grupos que en cierta manera representan aquellos con menor grado de desarrollo en el país.

A lo largo de esta ley se definen los mecanismos de funcionamiento de los diversos integrantes del Programa Nacional de Ferias, tales como la Junta Nacional de Ferias, los Comités Regionales, los entes administradores de las mismas y los entes emisores de carnés. Algunos de estos integrantes con diferentes funciones, pero en general estas se refieren al funcionamiento de dichos integrantes y a la supervisión del funcionamiento de las ferias del agricultor, no obstante no existen además de los elementos mencionados anteriormente, aquellos que puedan estimular la interculturalidad en las mismas.

Sin embargo, de acuerdo con el estudio efectuado en cuatro ferias del agricultor en el Área Metropolitana, se ha encontrado una diversidad de colectivos culturales que participan de las ferias pero en forma casi invisible. Estos grupos son los productores, artesanos, consumidores, familiares de los productores, grupos asociativos de la comunidad, instituciones públicas, mayoristas, gestores de cultura, sin embargo la ley no los potencia.

La visibilidad de la mayoría de estos grupos podría favorecer las ferias del agricultor que en estos momentos sufren de una problemática importante en campos tales como infraestructura, calidad, sanidad ambiental, espacio urbano, mercadeo, invisibilidad de los grupos antes mencionados. El potenciamiento de los mismos podría darle un mayor ambiente de competitividad, principalmente ante los supermercados y mayores niveles de apoyo de parte de los diferentes colectivos culturales para crear un ambiente de feria acorde con las culturas existentes, alrededor de sus zonas de influencia.

Las Ferias del Agricultor (FA) no son simples mercados de compra y venta de productos, estos representan un espacio intercultural, donde cada fin de semana participan en ella colectivos culturales representativos del lugar donde se efectúan, pero en muchos casos las ferias tienen representatividad de muchas regiones del país y por lo tanto se encuentra latente en cada feria la cultura de diversas regiones, las costumbres, los hábitos, las creencias, el arte entre otros elementos. Pero se podría decir que casi están invisibles, que aunque la feria es un espacio intercultural, no se les ha permitido a los productores visibilizarse en las mismas.

Por eso, las Naciones Unidas, mediante el Fondo de los Objetivos del Milenio, financiado por la Cooperación Española, dentro de la Ventana de Cultura y Desarrollo, ha conformado un Programa de Renovación de Ferias del Agricultor e Interculturalidad bajo la dirección de la FAO. Este Programa cuenta con un grupo multidisciplinario de consultores que después de llevar a cabo un

diagnóstico de cuatro ferias del agricultor, ferias ubicadas dentro del área de influencia del Parque la Libertad, ha planteado un modelo de feria del agricultor basado en los elementos más críticos de una feria, bajo el concepto de la interculturalidad.

Dichos elementos son:

- Alimentación y Nutrición
- Calidad e inocuidad de alimentos
- Interculturalidad
- Administración y finanzas
- Infraestructura y
- Comunicación y servicio al cliente

Manejando el concepto de interculturalidad, fundamentalmente pensando que muchos pequeños y medianos productores de diversas culturales, tienen como único mercado, la feria del agricultor, el Grupo consultor de FA, consideró importante fortalecer todas estas áreas. El fortalecimiento de las mismas implica para el pequeño y mediano productor un empoderamiento que lo visibiliza, que lo hace más exitoso y partícipe de este mercado, de este espacio intercultural. Por consiguiente, si se hace más visible, más partícipe de este mercado, se estará contribuyendo con el combate a la pobreza, que es un objetivo del gobierno y también de la FAO con la visión de un mundo libre de hambre y de malnutrición y con los Objetivos del Milenio.

Por lo tanto los productores son un elemento muy importante, pero también son los administradores de las ferias, que también juegan un papel vital y actualmente la mayoría no cuenta con la preparación necesaria para atender las demandas de la misma. Asimismo, otro elemento importante es la JNFA como se mencionó anteriormente y finalmente el CNP, ambos por ley facultados el primero como órgano rector y el segundo como órgano asesor.

Dado que el Programa de FA es prioridad para el gobierno, el Grupo de consultores del Programa de Renovación de Ferias del Agricultor ha venido efectuando acciones de fortalecimiento de los productores mediante la capacitación en Alimentos y Nutrición, en Inocuidad de Alimentos, en Interculturalidad y en Servicio al Cliente. También se trabaja con algunos administradores para fortalecerlos en el manejo financiero de la feria y se coordina con la Universidad Estatal a Distancia (UNED), en la preparación de un curso para administradores de ferias del agricultor.

Por otra parte se trabaja también en el fortalecimiento de la JNFA para que asume el modelo planteado y con funcionarios de diferentes departamentos del CNP para los mismos propósitos. Paralelamente, se trabaja en la sostenibilidad del Programa mediante el compromiso de la JNFA y de departamentos del CNP para que asuman paulatinamente las funciones que ha venido desempeñando el Grupo de Consultores de Ferias del Agricultor.

V. LOS PROGRAMAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Como parte de la metodología a seguir se ha procedido a analizar los programas más importantes del sector agropecuario: el Plan Nacional de Alimentos del MAG; el Programa Integral de Alimentos del IDA; el Programa de Abastecimiento Institucional del CNP y paralelamente también el contenido del Eje productivo del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 con el propósito de encontrar la presencia o no del enfoque de interculturalidad. A continuación se presenta el análisis respectivo:

A. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, plantea el tema de la interculturalidad a lo largo de su desarrollo, empezando por las metas nacionales que van orientadas a los diversos sectores incluidos en dicho Plan y en los ejes de política. Por lo tanto la mención sobre la interculturalidad se hace en algunos de los sectores mencionados en cada eje y analizados en el documento del PND. Entre las metas orientadas hacia la interculturalidad están las siguientes:

La reducción de la pobreza y la desigualdad

“En materia de pobreza la meta de la Administración 2006-2010 es reducir en 4% la proporción de familias que viven bajo la línea de pobreza (medida por ingreso). En cuanto al segundo objetivo, de más difícil cuantificación, se busca detener el incremento en la desigualdad y fortalecer la clase media y permitir su expansión, mediante el incremento en la inversión, cobertura y calidad de educación pública; la orientación de las acciones en materia de salud hacia los grupos más vulnerables; el fortalecimiento de los programas de vivienda orientados tanto a los grupos más pobres como a las familias de clase media; y el sustancial aumento en las actividades de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, entre otras acciones que apuntan a crear oportunidades de empleo bien remunerado o de emprendimiento empresarial para un número cada vez mayor de costarricenses. Todo esto se complementa con un decidido esfuerzo tendiente a realizar una reforma profunda de la estructura tributaria, que no sólo aumente la recaudación del fisco, sino que lo haga en forma progresiva y dirigiendo los recursos hacia mayores niveles de inversión social”. El tema de la disminución de la pobreza, la reducción de la desigualdad mediante acciones de educación, salud, vivienda orientadas a los grupos más pobres , así como actividades orientadas al apoyo de la pequeña y mediana empresa son aspectos de inclusión que promueven la interculturalidad, sin entrar todavía en aspectos específicos del sector agropecuario

Incrementar el crecimiento de la economía y el empleo

“Esta administración aspira a poner las bases para que la economía nacional crezca sostenidamente en al menos el 6% anual, y aspira a acelerar sustancialmente la creación de empleos formales al año 2010. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas; el fortalecimiento de los programas de asistencia al sector agropecuario; la reducción de los costos y trámites para formalizar empresas; las actividades de capacitación laboral y de mejora del funcionamiento de los mercados laborales; la ampliación y consolidación de tratados comerciales; las políticas de atracción de inversiones; el aumento de la inversión en Ciencia y Tecnología; y la apertura de algunos sectores importantes de la economía a la inversión privada, son otras tantas vías para

dinamizar la economía nacional y acelerar la creación de empleos formales". En esta meta sí se hace mención a los programas de asistencia al sector agropecuario en apoyo a las pequeñas y medianas empresas, lo que es un factor también que va orientado hacia la interculturalidad

Fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado

Entre otras menciones, esta meta establece que : "...este Gobierno tiene entre sus acciones estratégicas fortalecer las capacidades de rectoría sectorial (por ejemplo, mediante los decretos de sectorización ya promulgados por la Administración); atacar la atomización institucional en sectores clave (los proyectos de creación del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos son parte de este esfuerzo) "; . También esta meta tiene una relación importante con la interculturalidad porque la organización institucional puede promover la interculturalidad mediante la integración de las instituciones del sector o mediante la creación de unidades administrativas ad hoc.

Se afirma en este Plan que "Cualquier esfuerzo para la reducción de la pobreza por la vía de las políticas sociales tendrá un impacto a lo sumo limitado si no es apuntalado por un vigoroso esfuerzo tendiente a la creación de empleos formales y oportunidades productivas, por parte del Eje de Política Productiva. "

Se menciona en este apartado que existe una relación intensa entre los ejes de Política Social y el de Política Productiva, razón por la que a continuación también se hará un análisis del contenido de interculturalidad en dichos ejes del PND 2006-2010.

EJE DE POLÍTICA SOCIAL

Entre los desafíos que plantea este Plan dentro del Eje de Política Social, destacan:

- La reducción de la Pobreza y la desigualdad
- El Incremento de la cobertura, calidad y relevancia de la educación pública
- El paso de la atención de la enfermedad a la promoción de la salud
- Vencer el temor (Seguridad)
- Fortalecimiento, diversificación y regionalización de la oferta cultural

Los desafíos anteriores son elementos fundamentales para promover la interculturalidad, si se toma en cuenta que la visión de este eje y las metas sectoriales son las siguientes:

- Reducir en 4% el porcentaje de familias en condición de pobreza
- Financiamiento equivalente al 8% del PIB en educación para promover calidad, cobertura y relevancia.
- Sistema de salud pública en franco proceso de fortalecimiento, con especial énfasis en la atención de grupos más vulnerables de la población y en particular la joven
- Disminución de índices de criminalidad
- Oferta cultural más diversa distribuida en el territorio nacional

Asimismo, en las metas sectoriales del eje, se observa esa relación tan estrecha entre lo social y lo productivo. Tal es el caso de las siguientes:

- Reducir las asimetrías o brechas en los niveles de desarrollo social, identificando las brechas geográficas y entre grupos; definiendo umbrales sociales para la satisfacción de necesidades básicas del conjunto de la población; y enfrentando la exclusión social de la población indígena y otros sectores vulnerables de la comunidad nacional.
- Erradicar 50% de los asentamientos en precario en el país, beneficiando a casi 20.000 familias durante toda la Administración.
- Establecer una agenda de compromisos intersectoriales en materia de lucha contra la pobreza, que armonice la acción del sector público y favorezca la coordinación con la sociedad civil y la negociación con los organismos de cooperación internacional.
- Visibilizar el aporte de la cultura al PIB de Costa Rica y aumentar su relevancia en la economía costarricense por medio de la ampliación de oportunidades de desarrollo productivo de creadores y artistas.

En relación con el **CONTRATO CON LA CIUDADANÍA DEL SECTOR SOCIAL** se destaca lo siguiente:

1. El Programa Avancemos dirigido a estudiantes adolescentes en secundaria en condiciones de pobreza
2. La búsqueda de la articulación de las políticas de atención integral a la niñez y la adolescencia en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, mediante programas y acciones orientadas por criterios de corresponsabilidad , equidad de género e interés superior de niños, niñas y adolescentes.
3. El Desarrollo de una red de protección social básica para la reducción y superación de la pobreza

En este contrato también se puede observar cómo existe un denominador común que se refiere a la niñez, la adolescencia y a una condición socioeconómica de exclusión social, de vulnerabilidad que es la pobreza.

En el **CONTRATO CON LA CIUDADANÍA DEL SECTOR SALUD**, Se menciona sobre “*Acciones coordinadas por la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y nutrición*”.

Acciones en el Plan en materia de alimentación, nutrición y de vigilancia, especialmente a la población menor de 12 años mediante el programa CEN-CINAI. Una vez más el Plan se orienta hacia grupos de menores de 12 años, en un intento más de inclusión de ciertos grupos desprotegidos en este campo de la salud.

EJE DE POLÍTICA PRODUCTIVA

Las metas sectoriales de este eje son las siguientes:

- Un crecimiento del sub-sector agropecuario del 5% anual.
- Un crecimiento de exportaciones del 15,1% promedio por año del sector agrícola; del 15,8% promedio por año del sector de la industria alimentaria; del 7,9% promedio por año del sector textil; del 25,7% promedio por año del resto del sector industrial; y del 9,0% promedio por año del sector pecuario y de pesca.
- Un incremento del 15% en las exportaciones de productos agrícolas orgánicos.
- Un incremento del 4% al 8% en el porcentaje de PYMES exportadoras

De lo anterior se puede observar que dichas metas son muy generales y que mediante de ellas no se puede concluir que los colectivos culturales más vulnerables, los que están excluidos del desarrollo, se estén tomando en cuenta en estas metas.

No obstante, este es un eje complementario al eje social. En el mismo se aprecian propuestas relacionadas con la interculturalidad y con el sector agropecuario, tema de este trabajo: En el PND, en el **CONTRATO CON LA CIUDADANÍA DEL SECTOR PRODUCTIVO** establece en su acción estratégica número tres, lo siguiente:

Programa de mejora del desempeño de los sistemas de comercialización, que facilite el acceso a los mercados de las pequeñas y medianas empresas productoras, e incrementar.....

A pesar de que no existe explícitamente menciones a etnias o a colectivos culturales, en el párrafo anterior se puede notar una idea muy general y por lo tanto no específica de grupos que pueden ubicarse dentro de la terminología de colectivo cultural. Este es el caso de las **pequeñas y medianas empresas productoras**, que a pesar de su distribución geográfica, presentan características similares en cuanto a formas de producción, costumbres parecidas, problemáticas similares, en cuanto a educación, salud y en relación con lo económico. Esto desde luego podría aún excluir a algunos de ellos dada la generalidad de menciones.

Dentro de la acción estratégica cuatro se establece lo siguiente:

Programas de contribución al desarrollo de las comunidades rurales en regiones de bajo índice de Desarrollo Social (IDS), mediante el impulso de proyectos capaces de generar valor agregado local, empleos de calidad y mejoras en el ingreso de productores y productoras.

En este caso particular también una vez más se puede observar la inclusión de ciertos grupos como las **comunidades rurales en regiones de bajo Índice de Desarrollo Social**, las cuales tienen una característica en común como lo es la de ser grupos pequeños de productores, con problemas de bajo Índice de Desarrollo Social, pero aún así falta especificidad.

Por su parte, en la acción estratégica cinco se establece lo siguiente:

Renovación y fortalecimiento del marco institucional del sector productivo. Dentro de las metas establecidas en esta acción estratégica, se contempla la aprobación del Proyecto de Ley del Ministerio de la Producción (MIPRO, el Proyecto de Ley Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el Proyecto de Ley Reforma a la Ley PYMES.

Lo anterior implica reformas a la institucionalidad, factor muy importante para la inclusión, para la interculturalidad, pues de la articulación de las instituciones del sector, los colectivos culturales excluidos podrían visibilizarse, pasar de atender solo asentamientos campesinos a un ámbito más amplio como lo rural, sería un paso de inclusión muy importante para las políticas del sector agropecuario, con una eventual aprobación de la ley del INDER.

Finalmente, la acción estratégica número siete establece:

Plan para disminuir los costos de hacer negocios para las PYMES, especialmente las rurales (PYMER). Se pretende con este plan, transformar en sujetos de crédito aquellos productores, PYMER y proyectos viables que hoy bajo las regulaciones del sistema financiero, no pueden ser sujetos de crédito. Para ello se presentará a la Asamblea legislativa el Proyecto de Ley de Banca de Desarrollo, que podría tener beneficios muy importantes para aquellos productores que a la fecha no han podido ser sujetos de crédito del sistema bancario nacional.

Conclusiones y recomendaciones

Se concluye del análisis del PND 2006-2010, que aunque la interculturalidad está presente en diversos apartados del Plan, su nivel de concreción es aún general y que para que la interculturalidad sea un hecho, deberá de contener metas y acciones estratégicas orientadas hacia los colectivos culturales generalmente total o parcialmente excluidos tales como los indígenas, los afro caribeños, los guanacastecos, aquellas poblaciones de la zona norte y zona sur del país que se mueven en los mayores niveles de pobreza del país, a lo jóvenes y a las mujeres del territorio nacional

Dicha ausencia podría ser subsanada en leyes con incisos concretos sobre estos grupos, o con mayor especificidad en los reglamentos, en la organización institucional o en los programas de las instituciones. Desde el PND se pueden enunciar, programas para los mismos sean ejecutadas por las diferentes instancias del Estado costarricense.

B. PLAN NACIONAL DE ALIMENTOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA; PROGRAMA INTEGRAL DE ALIMENTOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO; PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN ; PLAN ESCUDO- SECTOR AGROPECUARIO

El Plan Nacional de Alimentos contiene tres objetivos:

1. Asegurar la disponibilidad de alimentos (maíz, arroz, frijoles y otros productos).
2. Garantizar el acceso de alimentos a los **grupos vulnerables** mejorando su seguridad

alimentaria y nutricional.

3. **Evitar el incremento de los niveles de pobreza**, ante el aumento de los precios de los productos de la canasta básica alimentaria.

Se enmarca en el cumplimiento de las directrices formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo y lo establecido en los Contratos con la Ciudadanía de los sectores, productivo, social y salud principalmente, cuyas acciones estratégicas se enfocan a atender la coyuntura actual.

El Plan Nacional de Alimentos establece que:

En Disponibilidad de Alimentos

“**En el sector productivo**, se refiere al planteamiento de acuerdos de competitividad, entre el sector público y el sector privado, en los productos básicos, lo cual contempla también, una mayor eficiencia en los sistemas de comercialización y una mayor contribución al desarrollo de las **comunidades rurales**”.

“En el sector social, el Plan se articula con las metas sectoriales tendientes a reducir las **asimetrías en los niveles de desarrollo social**, y el establecimiento de una agenda de compromisos sociales en materia de **lucha contra la pobreza**”.

“En el sector salud, se privilegia el fortalecimiento de las condiciones de salud de la población y la atención de la seguridad alimentaria en los **niños y adolescentes en condición de pobreza extrema**”.

En Acceso a los Alimentos

Estrategias en los **asentamientos campesinos y con los pequeños productores vulnerables**, promoviendo la producción de auto consumo y para el mercado interno.

Combate a la pobreza:

- Garantizar a las **familias vulnerables** el acceso a los alimentos;
- Lucha contra la **pobreza extrema**;
- Aumento de la cantidad de becas para educación primaria;
- Ampliación del programa Avancemos

De lo anterior se puede observar que también el Plan Nacional de Alimentos define una serie de términos sobre la población meta a beneficiar que promueve el Plan Nacional de Desarrollo actual.

Los demás programas como el Programa Integral de Alimentos del IDA (PIA), el Programa de Abastecimiento Institucional del CNP (PAI) y el Plan Escudo, forman parte en cierto sentido del Plan Nacional de Alimentos y los mismos colectivos culturales a los que van dirigidos, en el caso del PIA, está dirigido a asentamientos campesinos, que en la mayoría de los casos, son poblaciones vulnerables, muchas dentro de la pobreza extrema; en el caso del PAI, el CNP, busca ayudar a los pequeños productores a comercializar granos básicos mediante la venta de los productos a varias instituciones del Estado y el Plan Escudo que se focaliza en: Familias, Trabajadores, Empresas y en el Sector financiero, siempre orientado a asentamientos campesinos, a los grupos vulnerables, al desarrollo del medio rural, a la Seguridad Alimentaria.

De la revisión de los diferentes programas de gobierno en el Sector Agropecuario, se puede observar que las poblaciones meta son prácticamente las mismas (niños, adolescentes, mujeres, pequeños productores o campesinos, todos con el calificativo de población vulnerable o pobre).

Existe coherencia entre los diferentes programas, no obstante que permanece implícito el tema de la interculturalidad, se manifiesta de una forma tímida, muy general, a pesar de que los programas son a nivel regional y local, la generalidad podría originar la exclusión de ciertos colectivos culturales como lo son los indígenas, los afro caribeños, los guanacastecos y las poblaciones migrantes.

VI. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO-MANUAL DE FUNCIONES

El Instituto de acuerdo con su marco legal y operativo tiene como Visión:

"Ser una entidad social, líder del desarrollo autogestionario de las comunidades rurales, que ejecuta la distribución eficiente de la tierra, procurando el suministro de servicios básicos para la consolidación de los asentamientos campesinos, el uso sostenible de los recursos naturales y contribuir de esta manera a la conservación de la paz social y a una justa distribución de la riqueza".

Con base en lo anterior, en el mediano plazo, el Instituto tiene como Misión:

Distribuir la tierra como elemento básico del progreso social y económico, para que directamente o en coordinación con entidades públicas o privadas, se dote a la población rural de los medios que faciliten el desarrollo de procesos productivos y así mejorar su nivel de vida, aumentando el aporte a la producción nacional, bajo el enfoque del desarrollo sostenible.

Si bien las características de una explícita interculturalidad no están presentes, se puede observar que de acuerdo con la misión y visión del IDA, se puede observar ciertas

características de la interculturalidad como son una **justa distribución de la riqueza**, y que se dote a la población rural de los medios que faciliten el desarrollo y así mejorar su nivel de vida.

Asimismo en los valores de la organización, se reflejan ciertos principios importantes como lo son:

- Desarrollo humano.
- Solidaridad con la familia campesina.
- Equidad en la provisión de los servicios institucionales, en igualdad de condiciones, a las mujeres y hombres productores rurales.
- Participación de las organizaciones campesinas en la gestión de su desarrollo.

Estos valores implican en cierto sentido inclusión, respeto a colectivos culturales como los campesinos y mujeres, equidad e igualdad y participación, sin embargo aunque se ha visto este tipo de valores en sus leyes actuales, en sus programas y aún en su manual de funciones, esto no se refleja con contundencia en la operatividad, en la eficacia de las acciones, que realiza el IDA a lo largo de todo el territorio nacional.

Para dar cumplimiento a sus objetivos, funciones, deberes y atribuciones, el Instituto de Desarrollo Agrario por medio de su Manual de Objetivos y Funciones ha sido organizado en un total de **47 unidades administrativas**. De estas, **17 unidades conforman la sede central u oficinas centrales**, distribuidas de la siguiente forma: 3 unidades de dirección superior, 3 unidades de asesoría a la dirección superior, 1 dirección con 3 departamentos encargadas del manejo y el apoyo administrativo, logístico y financiero para el funcionamiento institucional, 1 dirección con dos departamentos encargados del apoyo y control técnico de las operaciones sustantivas relacionadas con la conformación de asentamientos campesinos y el ejercicio del control y seguimiento agrario, 1 dirección con 2 departamentos encargados del apoyo y control técnico de las operaciones sustantivas relacionadas con el desarrollo de los asentamientos y una dirección encargada de coordinar las actividades de las direcciones regionales.

Las 30 unidades restantes conforman las sedes regionales u oficinas regionales, distribuidas de la siguiente manera: 7 direcciones regionales encargadas de dirigir y apoyar la ejecución de los procesos sustantivos, en las siete regiones definidas por el Ministerio de Planificación y Política Económica, y 23 oficinas subregionales encargadas de ejecutar las principales acciones para identificar y satisfacer la demanda de los bienes y servicios que le corresponde suministrar al Instituto de acuerdo a las leyes.

Se puede ver una vez más que de acuerdo con las diferentes **unidades administrativas** del IDA, las áreas de acción institucional, están orientadas a:

En el Área de Desarrollo de Asentamientos se ejecutan procesos orientados a promover el desarrollo y consolidación socioeconómica de los asentamientos campesinos establecidos.

En el Área Agraria se ejecutan procesos orientados a brindar acceso a la tierra a los campesinos y campesinas que cumplen con los requisitos establecidos en la normativa vigente y ejercer el control y fiscalización agraria encomendados al Instituto.

En el Área Administrativa se ejecutan los procesos de apoyo gerencial, administrativo, logístico y de asesoría, necesarios para el desempeño eficiente y eficaz de las áreas sustantivas.

De lo anterior se puede notar que el enfoque es consistente con lo anteriormente comentado, pues la organización en gran parte está orientada hacia el medio rural que es donde se ubican los diferentes colectivos culturales tales como los campesinos ubicados en los asentamientos, los indígenas en el atlántico, zona norte y sur, así como la cultura afrocaribeña que se ubica en la Región Atlántica. En Guanacaste también se ubica la cultura del sabanero, la cultura de la guanacastecidad.

Pero según el documento **La Pobreza en el 2008** de MIDEPLAN, los niveles de pobreza en el 2008 aumentaron en las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Chorotega, lo que podría ser en parte debido a la exclusión que han tenido los diferentes colectivos culturales en dichas regiones, a pesar de las características propias de las leyes, programas y organización institucional que tiene el IDA. Esto no quiere decir que el único factor que origina la pobreza sea la exclusión. Aún más la pobreza extrema también aumentó en tales regiones, incluyendo la Región Huetar Norte donde la pobreza disminuyó levemente, la pobreza extrema también aumentó en esta Región. Si comparamos la media nacional sobre pobreza en el 2008, que fue de 17,7%, con la de las regiones mencionadas anteriormente, vemos que con excepción de la Huetar Atlántica, todas muestran porcentajes que van desde 24,6% hasta 26%.

Ahondando un poco más en este campo de la interculturalidad, por medio de entrevistas efectuadas a funcionarios del IDA, manifestaron que si observamos las acciones del IDA en la Región Huetar Atlántica, la mayor parte de sus asentamientos están en Cariari, donde existe muy poca población afro caribeña. En el pasado, se asignaron parcelas a estibadores que no son campesinos, lo mismo sucedió también en el Pacífico donde se asignaron fincas a pescadores. Algunos procedimientos como el de selección de familias, marginan de primera entrada al indígena porque estos no cumplen con los requisitos, pues no se compran tierras en reservas indígenas.

Algunos funcionarios entrevistados también manifestaron que la interculturalidad es un tema muy teórico y que incluirlo dentro de las políticas podría ser un problema adicional sobre el que ya existe en cuanto el control y evaluación de las acciones, actividades o proyectos en la institución.

En las entrevistas y conocimiento de la institución se ha podido notar un problema general de actitud de los funcionarios, especialmente en las regiones, donde no se comprometen a efectuar las acciones que les corresponde porque se ven amedrentados por los controles que diferentes instituciones del estado ejercen sobre el IDA. Esto adicionalmente, perjudica la interculturalidad como respuesta a una actitud de no hacer nada para no comprometerse.

En conclusión la actual organización institucional, a pesar de que tiene herramientas importantes para incluir, dar participación, equidad y respeto a los diferentes colectivos culturales, al no comprometerse explícitamente con dichos colectivos culturales, no los hace partícipes de los procesos de desarrollo que se dan en las diferentes regiones del país. A esto hay que añadir la actitud del personal del IDA en relación con los controles que instituciones del estado ejercen sobre el IDA y que en lugar de promover mayores niveles de desarrollo, está desincentivando la participación en el cumplimiento de las obligaciones que tiene la institución con los campesinos y con la erradicación de la pobreza.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA- REGLAMENTO LEY ORGÁNICA DEL MAG

VISIÓN:

Ser una institución rectora que promueve el desarrollo de condiciones para el crecimiento constante, sostenible y equitativo de la producción agropecuaria

La misión de este Ministerio es promover, orientar y fomentar el desarrollo agropecuario y rural, en función del mejoramiento económico y social del país, de la calidad de vida de sus habitantes y la preservación de los recursos naturales, por medio de la ejecución de procesos de generación y transferencia de tecnología, la formulación y operacionalización de políticas agropecuarias y la emisión y aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias.

Con base en lo anterior y analizando su organización desde la perspectiva de interculturalidad se puede observar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería está organizado a nivel técnico en la siguiente manera:

Una **Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria (DSOREA)**, cuyo objetivo general es “Incrementar la productividad y competitividad de la producción por cadena productiva para su inserción exitosa en los mercados globalizados, contribuyendo al desarrollo del medio rural, al aumento del empleo y al bienestar general de la población”. Esta dirección que tiene un peso muy importante en el MAG, muestra en su objetivo general el desarrollo del medio rural, el aumento del empleo y el bienestar general de la población como una base importante para la interculturalidad, la inclusión, pero aún no se precisa en forma más contundente la inclusión de colectivos culturales que existen a lo largo de todo el país y que no reciben aún los beneficios de desarrollo y por lo tanto la participación del mismo.

Su estructura organizativa está constituida por la **Extensión Agropecuaria**, el **Programa de Desarrollo Rural y las Direcciones Regionales**. La Extensión Agrícola cuenta con un **Departamento de Gestión organizacional y empresarial** que entre otras funciones están las de “Apoyar y Asesorar al Director Superior en el establecimiento de metodologías uniformes para la selección de agrocadenas en cada región, según su valor estratégico y para el diseño y operacionalización de planes estratégicos en las cadenas productivas” y “Promover las capacidades técnicas, administrativas y autogestionarias de las organizaciones vinculadas a las agrocadenas

estratégicas”; elementos importantes orientados a cada región mediante las agrocadenas, que a la vez propician la participación de pequeños y medianos productores dentro de un ámbito mayor a la simple producción sino una visión donde se integran los elementos más importantes en la producción, y comercialización de un producto y al mismo tiempo se propicia la capacitación en diversos ámbitos a nivel de cada región. La inclusión de colectivos culturales excluidos, una vez más podría no conseguirse si no existe una política más explícita de inclusión. También la Extensión Agropecuaria cuenta con un **Departamento de Producción Sostenible**, un **Departamento de Seguimiento y Evaluación** y un **Departamento de Información y Comunicación para el desarrollo**. Estas instancias de Extensión Agropecuaria muestran en sus funciones el interés por el apoyo del MAG en las diferentes regiones del país, pero tampoco existe una función explícita en ellas por promover la interculturalidad.

Esta Dirección (DSOREA), también cuenta un **Programa de Desarrollo Rural**, que tiene como propósito el “Promover el desarrollo rural territorial en armonía con el ambiente, para superar las desigualdades y la pobreza rural mediante la formación de capital humano y social (construcción de ciudadanía), la creación de oportunidades, empleo de calidad y la modernización de los servicios institucionales”. Busca el enfoque de desarrollo rural territorial, mediante estrategias participativas, buscando el bienestar de la población con criterios de territorialidad, equidad y sostenibilidad, elementos característicos de la interculturalidad.

En el Plan de Nacional de Desarrollo 2006-2010, se incluyen procesos de desarrollo rural más focalizados, en lugares que presentan bajos índices de desarrollo económico y social como son los territorios Zona Norte-Norte, que son la zona fronteriza con Nicaragua, compuestos por los cantones de la Cruz, Upala, Guatuso y Los Chiles; la Zona Pacífico Central con los cantones de Montes de Oro y Puntarenas y la Región Sur-Sur, zona fronteriza con Panamá compuesta por los cantones de Corredores, Golfito y Osa, Buenos Aires, Coto Brus. Como se puede notar, estos procesos podrían ser políticas públicas orientadas mediante un Programa como el que estamos explicando, pero habría que ahondar más para ver si los mismos están logrando los objetivos que se analizan en este trabajo, es decir si existe un proceso de inclusión de los diversos colectivos culturales que están representados en dichas zonas o regiones del país.

La **Dirección de Programas Nacionales** también forma parte de DSOREA y tiene como Objetivo General: Facilitar información, conocimiento y promover una eficiente articulación Sectorial Pública-Privada, que fomente la competitividad sostenible en las diferentes Agro cadenas Nacionales. Cuenta esta Dirección con Gerencias Nacionales por producto, con personal especializado en diferentes tipos de productos agropecuarios. Dichas gerencias tienen una relación directa con las Direcciones Regionales, que a la vez conocen las necesidades de los diferentes colectivos culturales de cada una de ellas. Por lo tanto, estas gerencias podrían tener algún impacto importante en la inclusión de colectivos culturales excluidos, pero sus funciones no son tan explícitas para promover la interculturalidad.

Otra instancia administrativa importante, de DSOREA, son las **Direcciones Regionales**, que representan estructuras operativas de nivel regional-local, que cuentan con profesionales y técnicos en agronomía, economía agrícola, sociología, promoción social, sociología, administración entre otros. Dichos funcionarios ofrecen servicios especializados en materia de tecnología sostenible, gestión empresarial, comunicación, apoyo administrativo-logístico, aspectos fito y zoológicos, Desarrollo Rural, agroindustria y comercialización.

Son estas Direcciones las que podrían tener un impacto directo con los diferentes colectivos culturales, mediante la ejecución de políticas públicas generadas por la institución, no obstante que cuentan con una organización idónea para atender a los diferentes tipos de colectivos culturales, no cuentan con directrices explícitas para incluirlos en el desarrollo agropecuario local regional y nacional, con excepción de algunas excepciones concretas que se comentarán más adelante.

Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola

Este Programa se rige por la ley 8639 del 22 de agosto del 2008, mediante la que se aprueba el contrato de préstamo entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, con vigencia a partir del 22 de agosto del 2008 y conclusión para agosto del 2012.

Su objetivo general es mejorar las condiciones de vida de la población de la Cuenca Binacional del Río Sixaola en Costa Rica, mediante intervenciones en los ámbitos económico, social, ambiental y de gestión local. Cuenta con cuatro componentes que son:

- Gestión ambiental, Manejo de Recursos Naturales y Reducción de la vulnerabilidad
- Diversificación Productiva
- Servicios Públicos e infraestructura básica y
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión

El área de cobertura es la Cuenca del Río Sixaola, según la divisoria de las aguas, contempla los distritos de Bratsi, Telire y Sixaola y las comunidades de Puerto Viejo, Cocles, Punta Uva y Manzanillo del distrito de Cahuita. Sus posibles beneficiarios son las organizaciones y grupos comunitarios, cívicos, de mujeres, de indígenas, de productores, de servicios, la Municipalidad de Talamanca, los Comités de Distrito y el Comité de Cuenca del Río Sixaola; los proyectos identificados por cualquier tipo de organización de la cuenca del Río Sixaola, deben contar con el visto bueno de los respectivos Comités de Distrito.

De lo anterior se puede ver claramente que mediante este Programa se está propiciando la inclusión de ciertos grupos o colectivos culturales que en el pasado han estado en cierto sentido marginados del desarrollo debido a que las políticas públicas no los incluye en forma explícita. Por

lo tanto este Programa se convierte en esta zona del país en un ejemplo importante de cómo se pueden incluir ciertos colectivos culturales en el desarrollo de una zona o región del país.

Varios aspectos son los que vale la pena comentar a continuación:

Revisando el contenido del Programa, sus **componentes son factores relevantes** para dichos colectivos culturales, pues promueven la participación de los principales grupos o comunidades del área de influencia del Proyecto; también se promueve la capacitación, el apoyo a la comercialización, la participación de la Municipalidad de Talamanca; se promueve la construcción de pequeñas obras de infraestructura en diversos campos, lo que a la vez le permitirá a la zona un mejor desempeño en sus actividades productivas y en general en el ámbito socio económico. Asimismo en el componente de Fortalecimiento de la capacidad de gestión, se promueve el desarrollo de la capacidad de gestión de los diferentes actores con responsabilidades dentro de la cuenca, para que se facilite la implementación de los componentes del Programa.

La población meta es otro factor importante a considerar pues como se puede ver son poblaciones generalmente excluidas del desarrollo del país y con niveles de pobreza considerables, por lo que el Programa la incluye en una forma explícita.

La disponibilidad de recursos, mediante la aprobación de un préstamo también es un elemento que al menos podría garantizar que la asignación de los mismos sea dirigida a la cuenca en mención, como también a la población meta de la que estamos hablando.

Estos tres elementos, es decir el contenido de los componentes del Programa, la población meta y la disponibilidad de recursos, son tres factores importantes que podrían promover el desarrollo de esta zona, el desarrollo de sus habitantes, mediante una explícita asignación de recursos.

VII. MUESTRA Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SELECCIONADAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Dada la relevancia de algunas de las políticas públicas seleccionadas en este apartado, a continuación se procederá a analizar con mayor profundidad el PLAN NACIONAL DEL ALIMENTOS Y EL PROYECTO DE LEY DEL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER), desde la perspectiva de la política pública y su relación con la interculturalidad.

PLAN NACIONAL DE ALIMENTOS⁴

A. La estructuración del problema público y el ingreso a la agenda de gobierno

En noviembre del 2007, con la incorporación del nuevo Ministro de Agricultura, Ing. Javier Flores y los resultados de la crisis alimentaria a nivel mundial, que repercute en los altos precios de los insumos, el incremento de los precios del petróleo, en las disminución de las reservas alimentarias, en el aumento de la demanda de las economías en crecimiento y en la reorientación del destino de la producción de algunos alimentos para producir biocombustibles y la preocupación del gobierno por reducir los niveles de pobreza del país, se plantea la posibilidad de tomar acciones para la creación de un plan nacional de alimentos.

Como resultado de lo anterior, el Ministerio de Agricultura presenta un presupuesto para el año 2008, para que las instituciones relacionadas tomaran acciones inmediatas para atacar dicha crisis. No obstante se concluyó que no existían mecanismos suficientes y adecuados para llevar a cabo dicho programa y que solo el INTA y el IDA pudieron aprovechar los recursos. **Es en esta primera etapa donde surge una política pública, mediante la creación de un presupuesto orientado a buscar la seguridad alimentaria de Costa Rica**, sin embargo su sostenibilidad en el tiempo era dudosa, por cuanto el estado no estaba preparado para llevar a cabo dichas acciones y el pequeño productor adolecía de una serie de elementos para suministrar parte o en su totalidad de la demanda de los principales productos básicos, como lo son el arroz, los frijoles y el maíz.

Por otra parte, existía una claridad absoluta en cuanto a la población meta, en cuanto a la población beneficiaria, en cuanto a la población excluida. Esa es la población de pequeños y medianos productores de nuestro país. Sin embargo, dicha población es cuantiosa y los términos manejados, no garantizan la inclusión de ciertos colectivos culturales, excluidos del desarrollo del país.

B. La generación de alternativas

Con base en la problemática descrita anteriormente, la opción del gobierno fue elaborar un Plan Nacional de Alimentos, dada la inseguridad alimentaria del momento, pues el suministro de los mismos podría verse amenazado tanto por la escasez misma de alimentos como por el elevado precio de los mismos. Asimismo la opción a seguir estaría marcada por la ausencia de una estructura adecuada para garantizar aunque fuese parcialmente la seguridad alimentaria del país.

Esta situación fue también el resultado de una política de muchos gobiernos anteriores en relación con quién produce y dónde se produce, pues la política fue la de importar aquellos bienes donde no se tenía ventaja competitiva. Esta política a lo largo de varios años produjo un desaliento en la

⁴ Este trabajo se refiere solo al componente productivo propiamente, dado el enfoque sectorial que se le está dando, no obstante existe un componente importante en el sector social que no se incluye en este análisis .

producción de los bienes de primera necesidad de la población costarricense, situación que orientó al país a comprar en el exterior muchos de esos productos básicos que se producían en internamente. Se podría afirmar que esto provocó **exclusión** de algunos productores que tradicionalmente producían arroz, frijol y maíz, en particular a los **pequeños y medianos productores**.

La opción de elaborar y poner en práctica un Plan Nacional de Alimentos, también fue orientada a favorecer aquellos grupos de productores vulnerables y a aquellos grupos de población ubicados bajo el nivel de pobreza, que constituyan aproximadamente el 20% de la población. De lo anterior se puede observar que este Plan se constituía en una **política de inclusión** de los más necesitados en términos generales.

C. Toma de decisión y diseño

Mediante la definición de Objetivos y metas concretas y ubicadas en el tiempo, mediante la definición clara de una estrategia, un plan con componentes bien identificados y áreas estratégicas definidas y mediante una organización y presupuestos adecuados, se decide elaborar y diseñar el Plan Nacional de Alimentos

Es en agosto del 2008 cuando el Ministro de Agricultura plantea el Plan Nacional de Alimentos que busca vincular e integrar una política de producción agrícola con el fortalecimiento de la red social.

Este Plan, como se mencionó con anterioridad, cuenta con un objetivo general y tres objetivos específicos:

Objetivo general

Que la población, en especial **los grupos vulnerables**, dispongan, accedan y consuman alimentos mediante el compromiso y la corresponsabilidad de la institucionalidad pública, sector privado, organizaciones de productores, etc.

Objetivos específicos

1. Asegurar la **disponibilidad de alimentos** (maíz, arroz, frijoles y otros productos).
2. Garantizar el acceso de alimentos a los **grupos vulnerables** mejorando su seguridad alimentaria y nutricional.
3. **Evitar el incremento de los niveles de pobreza**, ante el aumento de los precios de los productos de la canasta básica alimentaria.

Su diseño incluye además metas concretas por producto y por año y contiene tres componentes:

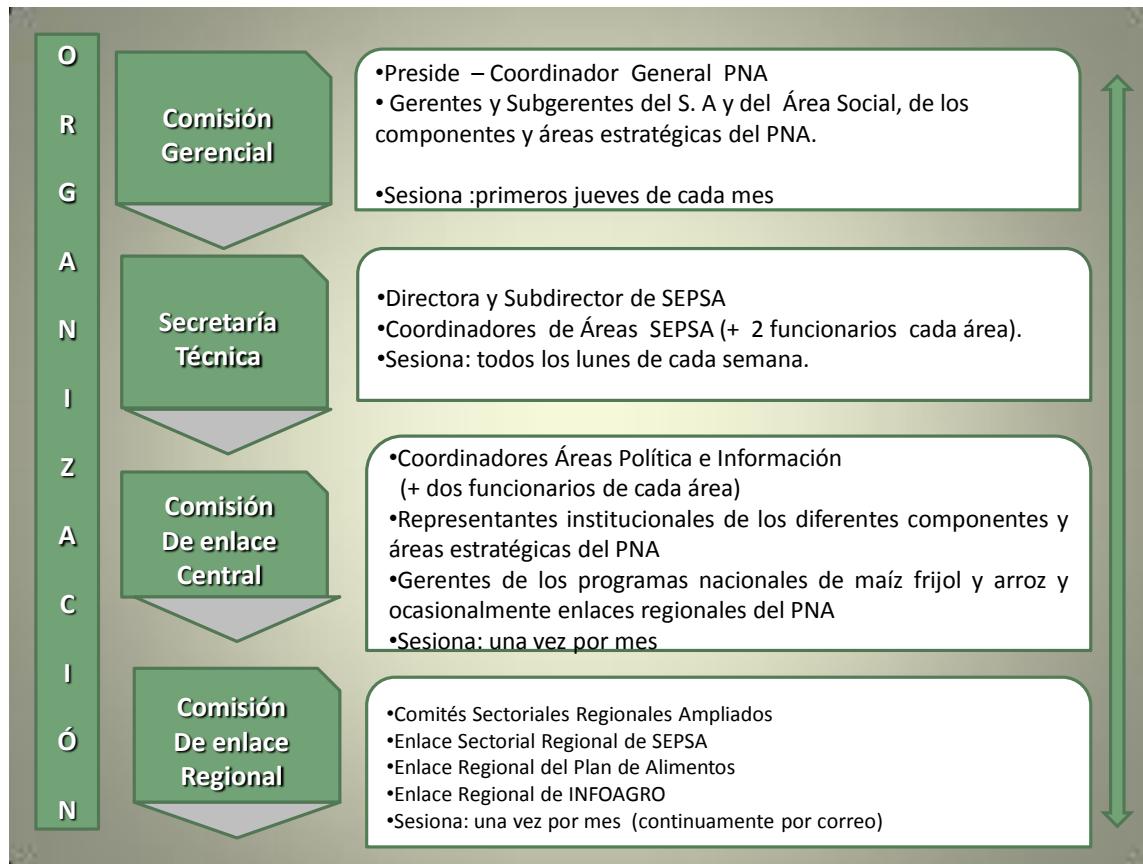
Componentes

- a) Disponibilidad de alimentos
- b) Acceso a los alimentos
- c) Población Vulnerable

Áreas estratégicas

- a) Insumos y semillas
- b) Capacitación y Asistencia Técnica
- c) Investigación y Transferencia de Tecnología
- d) Servicios de Apoyo extra sectoriales
- e) Infraestructura
- f) Comercialización
- g) Mitigación y cambio climático

Organización⁵



Del diseño anterior se puede concluir que es un Plan bien estructurado, con objetivos claros, una estrategia apropiada, con sus respectivos componentes y áreas estratégicas claras. Asimismo se cuenta con una organización a nivel nacional y regional, lo que permite en parte la participación de funcionarios de los sectores involucrados en el Plan, aunque el Plan en su diseño no tuvo la participación directa de los beneficiarios del mismo. Por su parte sí ha existido un involucramiento muy importante de los funcionarios públicos de las instituciones de los sectores participantes, mediante los comités sectoriales presentes en las regiones.

La ausencia de participación de los beneficiarios directos del Plan, podría como en toda política pública, originar inconvenientes en la aplicación de la misma, ya sea por desconocimiento o por falta de motivación o interés.

⁵ Tomado de presentación elaborada por SEPSA

D. Implementación

Esta política cuenta con un Plan bien definido, como se comentó anteriormente, también cuenta con recursos financieros y una programación hasta el año 2010 y además cuenta tanto a nivel nacional, como regional y local con el apoyo de las instituciones involucradas, principalmente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto de Desarrollo Agrario y Consejo Nacional de Producción. Como se pudo ver en el esquema sobre organización del Plan, existen diferentes instancias, la cuales han permitido implementar el Plan a nivel de todo el territorio nacional.

Esto ha sido posible porque el sector ha trabajado en forma integral, los equipos de trabajo han hecho una labor que promueve la integración de los intereses de las diferentes instituciones y de los intereses del Plan, así como el apoyo muy importante y organizado que ha permitido llegar al pequeño productor. Desde el diseño del paquete tecnológico de los diferentes cultivos, la asistencia técnica del MAG, los aportes de los gerentes de los programas nacionales del MAG; la estructura organizativa del Sector para atender las necesidades del Plan, el apoyo del MAG a la modernización de las ferias del agricultor; el apoyo del CNP en capacitación en fortalecimiento del manejo de los proyectos de los pequeños productores, el Plan de Abastecimiento Institucional que le asegura a los productores el mercado de sus productos; el apoyo del IDA en los asentamientos campesinos con semilla, implementos de labranza y en algunos casos, de financiamiento, por medio del Programa Nacional de Alimentos, muy bien estructurado a nivel regional y subregional y el establecimiento de los Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMAS); la investigación en granos básicos llevada a cabo por el INTA, y la Oficina Nacional de Semillas; entre otras acciones que se han dado en el sector.

Dicha implementación, por lo tanto ha **beneficiado al pequeño y mediano productor, población que podría estar siendo rescatada de la invisibilidad, de la presencia en el desarrollo de las diferentes regiones del país.**

E. Evaluación⁶

Este Plan cuenta con evaluaciones periódicas en forma trimestral, las cuales son elaboradas por la Secretaría de Planificación Sectorial del Sector Agropecuario, que a la vez también elabora con base en las mismas, el Plan Nacional de Alimentos para el año siguiente. Lo anterior es el resultado de un proceso de planificación que se retroalimenta de evaluaciones, mediante el monitoreo de las actividades realizadas. Dichas evaluaciones sirven de base para las Evaluaciones efectuadas por FAO, solicitadas por el MAG. La última evaluación ha puesto en evidencia los logros del Plan Nacional de Alimentos:

⁶ Criterios tomados del documento Logros y nuevos retos del Componente Productivo del Plan Nacional de Alimentos Mayo 2008-mayo 2009. Versión preliminar

Logros

- a) Reconocimiento y compromiso político gubernamental respecto a la necesidad y oportunidad de retomar acciones de política en el área de producción de alimentos
- b) El enfoque integral del PNA, su carácter multisectorial, en el ámbito productivo y social
- c) La coordinación y distribución de acciones fomentada entre las instituciones oficiales del sector
- d) El impulso renovado de la asistencia técnica a través de los servicios de extensión del MAG
- e) El fortalecimiento de la investigación en granos básicos, especialmente el Programa de semillas
- f) El financiamiento para reposicionar al CNP, por medio de la recuperación de la infraestructura para el manejo poscosecha; así como el apoyo a la comercialización, mediante el desarrollo de actividades de información de mercados
- g) La acción en los asentamientos del IDA, rescatando la producción de granos básicos, tanto para el autoconsumo, como para la dinámica comercial. Con ello se ha logrado una reactivación del desarrollo rural vía asentamientos campesinos.
- h) El logro parcial, pero muy importante en las metas de producción de granos básicos es positivo.

De acuerdo con los logros mencionados anteriormente, se puede ver que una política pública, como el Plan Nacional de Alimentos, para que logre sus objetivos, requiere de múltiples acciones, las cuales deben de estar estrechamente ligadas, tal como se observa en los literales anteriores.

En este caso en particular se observa lo siguiente:

- a) En primer lugar se entiende que una política pública debe de tener un compromiso político
- b) Debe de existir un enfoque integral de todas sus acciones
- c) La coordinación y participación necesarias entre las instituciones involucradas
- d) En este caso particular la existencia de un ente que brinde la asistencia técnica adecuada

- e) La investigación como una actividad de apoyo al pequeño y mediano productor
- f) La existencia de la infraestructura adecuada y su financiamiento para darle apoyo al almacenamiento y comercialización de los alimentos
- g) La participación estratégica del IDA en los asentamientos campesinos para viabilizar el Plan
- h) La existencia de una programación que oriente las instituciones en el cumplimiento de las metas propuestas

Todos estos elementos contribuyen con la interculturalidad, con la inclusión de ciertos colectivos culturales que han estado en algunos casos al margen del desarrollo y en situaciones que los ubica bajo el nivel de pobreza con que se cuenta en el país. Recordemos que el Plan Nacional de Alimentos está orientado a beneficiar al pequeño y mediano productor, a los grupos más vulnerables del sector, en los diferentes campos que se han enlistado anteriormente. Por consiguiente este Plan, esta política pública es inclusiva, pero aún así no es totalmente inclusiva, como se podrá analizar en el siguiente apartado de conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones y recomendaciones

Este Plan ha sido analizado en todas las etapas del ciclo de una política pública y en términos generales se puede concluir lo siguiente:

Conclusiones

1. Fue elaborado desde arriba, desde las altas esferas del Gobierno, tuvo participación de los equipos de gobierno ubicados en las diferentes regiones del país, pero no de los eventuales beneficiarios
2. Nace de la coyuntura que en el momento se daba, es decir del crecimiento acelerado del costo de los insumos para producir los alimentos básicos y en algunos momentos de la escasez de los mismos, dada la crisis mundial que se daba o y de la baja producción interna de los mismos a nivel de pequeños y medianos productores. El gobierno por lo tanto decide elaborar un Plan Nacional de Alimentos orientado al pequeño y mediano productor.
3. Se decide ejecutarlo con un diseño que contiene una estrategia, que a la vez contiene componentes y estos a la vez áreas. Su diseño es de nivel nacional, pero también se focaliza a nivel regional y cuenta con un programa con metas definidas por año, su respectivo presupuesto y cada involucrado tiene su papel claramente definido.
4. El Plan se implementa basado en ese diseño que se concibe en forma integral, coordinado con las diferentes instituciones públicas tanto a nivel nacional como regional, teniendo como actor principal al pequeño y mediano productor

5. Su evaluación permite ver logros importantes, pero hay ciertas deficiencias que resolver
6. El Plan Nacional de Alimentos es un Plan de gobierno y no un Plan o política de estado que trascienda el actual gobierno
7. La generalidad al considerar como beneficiario al pequeño y mediano productor deja por fuera ciertos colectivos culturales, que a veces de manera casual se integran al Plan
8. La comercialización de los granos básicos se ha dificultado por problemas de precios internacionales versus los precios internos, donde los primeros son menores, produciendo excedentes que no tienen salida en unos casos y originado en otros importaciones de granos básicos con precios más bajos
9. Aunque la visión con que se ha visto el Plan, es mediante una cadena agrícola de valor, faltan alianzas estratégicas tanto a nivel privado como público para consolidar la cadena, lo cual beneficiaría al pequeño y mediano productor, tal es el caso de la creación de los mercados regionales y los mercados que generan las ferias del agricultor, así como las empresas privadas que juegan el papel de líder en la cadena.
10. El Plan contempla en su Anexo 2, una Matriz de Marco Lógico, que define como tal el Objetivo General, los objetivos específicos, sus componentes con sus correspondientes indicadores verificables y sus medios de verificación, pero a la fecha una evaluación con base en este instrumento no se ha efectuado, ya sea para medir el impacto o el efecto de lo propuesto en dicha matriz.

Propuestas para visibilizar la interculturalidad

1. Convertir el Plan Nacional de Alimentos en una política pública de estado, mediante una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su respectivo reglamento, orientados hacia la inclusión de los colectivos culturales más vulnerables de las diferentes regiones del país.
2. Dicha ley y reglamento deberán contemplar entre otros aspectos importantes:
 - a) Una organización institucional, sectorial e intersectorial y con representación de los colectivos culturales más vulnerables de la sociedad costarricense
 - b) Un presupuesto para sostener dicha institucionalidad, con el adecuado recurso humano a nivel nacional y regional
 - c) Un mandato al Sistema de Banca de Desarrollo para que incluya dentro de sus recursos, financiamiento al pequeño y mediano productor agrícola, incluyendo a SBD como un componente importante de la visión integral del Sector Agropecuario en el ámbito institucional y operativo

- d) Un tratamiento preferencial a aquellos colectivos culturales , que por su tradición, costumbres y condiciones de la misma cultura, tengan que elaborar programas o proyectos diferentes a los que tradicionalmente maneja el estado en el sector agropecuario. Es decir adecuar sus actividades productivas a su forma de organización y producción
 - e) Tanto las instituciones del sector agropecuario, como aquellas que tengan que ver con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, tendrán que llevar todas sus acciones no solo a nivel nacional, sino que a nivel regional y local, con el propósito de apoyar las actividades de todos los colectivos culturales que se encuentren en su ámbito de acción.
 - f) Un compromiso de las instituciones involucradas en la Seguridad Alimentaria y Nutricional de capacitación periódica sobre la Interculturalidad, como una forma de crear conciencia de la importancia de tomar en cuenta a los diversos colectivos culturales en el desarrollo del país.
3. Elaborar un diagnóstico a nivel nacional, regional y local sobre la existencia de colectivos culturales en el sector agropecuario que no tengan participación en el mismo, debido a la no inclusión de estos en el desarrollo, ni en las políticas públicas actuales. Asimismo identificar sus necesidades y requerimientos de apoyo por parte del estado para su inclusión en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición
 4. Establecer un sistema de planificación que permita planificar a corto, mediano y largo plazo, ejecutar dichos planes mediante planes operativos anuales y un sistema de evaluación periódica que permita ver no solo la ejecución de los planes, sino el impacto de las diferentes actividades en el pequeño y mediano productor o en los colectivos culturales que definan los Planes al amparo de la Política SAN.
 5. Identificar, analizar y proponer una solución a los problemas de comercialización que tienen los granos básicos ante la amenaza de precios internacionales más bajos que los domésticos, buscando proteger a los grupos más vulnerables del sector agropecuario

PROYECTO DE LEY DEL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)⁷

A la fecha esta ley se encuentra pendiente de su aprobación en la Asamblea Legislativa y después intensas discusiones sobre diferentes propuestas que se han hecho la que se discute en dicho

⁷ Se analiza solo lo concerniente al Título Cuarto de la ley, que se refiere a la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural.

parlamento es la propuesta original, la que crea el INDER. La parte sectorial correspondiente a la organización del sector se ha separado y probablemente se presente en algún momento posterior.

De acuerdo con la metodología del ciclo de una política pública se procede a destacar los elementos más relevantes de cada etapa dentro del ciclo, tomando en cuenta que a la fecha dicha política o Ley INDER se encuentra en las primeras etapas del ciclo.

A. La estructuración del problema público y el ingreso a la agenda de gobierno

La idea de crear un Instituto de Desarrollo Rural nace por coyuntura política institucional. La Contraloría General de la República manifiesta en sus informes que el Instituto de Desarrollo Agrario no cumple con sus fines, se da un declive en la institución y al mismo tiempo acciones de corrupción, manifiesta que el IDA ha perdido su norte pues no resuelve problemas de tierra, los asentamientos campesinos no se desarrollan y sus acciones se desvían a vivienda, actividad que no le compete. La conclusión es que se debe cerrar o en su lugar cambiar el IDA por otra institución que pueda cumplir con sus objetivos. Todo esto se da en ese momento en un ambiente de denuncia de corrupción en los medios de comunicación.

A raíz de lo anterior surge una respuesta de sindicatos, organizaciones campesinas y la academia, que junto con el estado deciden transformar la institución.

Es cuando tanto a lo interno, como en el ámbito académico se ve al IDA incursionando en el Desarrollo Rural. Tanto la Universidad de Costa Rica como la Universidad Nacional enfocan su pensamiento en lo económico, en lo social y manifiestan que los territorios rurales costarricenses han cambiado, pues no solo cuenta el proyecto o el sector agrícola. Lo que se requiere, manifiestan, es un cambio en el desarrollo de la economía rural, por lo tanto se genera un proyecto distinto a lo existente. Por su parte las organizaciones campesinas se anclaban en el tema de la tierra, posición que hoy todavía persiste.

Dada la coyuntura del momento se decide elaborar el Proyecto de Ley, es decir el gobierno lo pone en su agenda con el propósito de constituirlo en una política de estado.

El tema intercultural en esta fase apenas se asoma, pero la intención en ese momento es dar un gran paso: Partir de un universo que son los asentamientos campesinos a otro de mayor alcance que es la población rural del país, es decir, la intención es elaborar una política pública más inclusiva, que beneficie una mayor cantidad de pequeños y medianos productores que se ubican en el medio rural.

B. La generación de alternativas

Como se comentó en el literal anterior, los antecedentes o problemas presentados en el IDA y la visión institucional y académica, dieron como resultado la elaboración un proyecto de ley para

crear el Instituto de Desarrollo Rural. La propuesta inicial fue la de crear un instituto que sustituiría y ampliaría las funciones del IDA actual, y esa fue la alternativa seleccionada, que dio origen al primer proyecto de ley; sin embargo a nivel del sector agropecuario se reconsideró y se elaboró una propuesta para crear una Ley Marco de Desarrollo Rural, incluyendo también al INDER. Posteriormente se ha llegado a un acuerdo para presentar solo la transformación del IDA en IDER.

Es importante destacar que en esta etapa, aunque se plantean variaciones, lo sustancial permanece, por lo tanto las intenciones de inclusión a los grupos más vulnerables sigue en pie.

C. Toma de decisión y diseño

La primera propuesta que se analiza en este apartado, es la que a la fecha se tiene en la Asamblea Legislativa, aunque existe la posibilidad de cambios posteriores que alteren la misma.

Es importante mencionar que en la primera versión, no hubo participación de organizaciones campesinas, razón por la que ante reclamos de sindicatos del IDA y el convencimiento de la Institución se efectúa un seminario para conocer y discutir los alcances de la ley.

En general se puede decir que las organizaciones campesinas aunque mantienen como eje principal la distribución de tierras, apoyan la ley IDER y algunos sindicatos se manifiestan a favor de lo establecido.

El gobierno por su parte envía el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa y a partir de ahí los diputados asumen diversas posiciones, se detiene por momentos su discusión, pasa por la comisión de asuntos agropecuarios, se cuenta con una nueva versión hasta llegar a plantear la Ley Marco de Desarrollo Rural Territorial y la Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural.

Entre los aspectos más relevantes de esa propuesta de política pública que se establecen en el Título Cuarto de la Ley, destacan:

Fines del INDER

- a) *Participar en la formulación y coordinación de la política del Estado en materia de dotación de tierras y de desarrollo rural, con los órganos respectivos del Estado*, de las organizaciones privadas y de la sociedad civil, promoviendo las alianzas público-privadas necesarias y facilitando los esquemas de coinversión.
- b) *Fomentar la producción, el empleo de calidad y la diversificación económica del medio rural*, tomando en cuenta la multifuncionalidad de servicios que brinda a la sociedad, sus potencialidades productivas y su contribución al uso racional de los recursos naturales, a la

conservación de la biodiversidad, el recurso hídrico el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales **y la protección del patrimonio natural y cultural, en los diversos territorios rurales del país.**

- c) **Impulsar la competitividad de las empresas rurales, sean estas asociativas o no, en especial las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos productores**, a fin de mantener ventajas comparativas y competitivas sistemáticas, que les permitan alcanzar, sostener y mejorar su posición en su entorno nacional e internacional. En este proceso, se apoyará a las instituciones que conforman el Sector, dotándolas en caso de ser necesario con recursos que faciliten a estas empresas el acceso a la formación de los recursos humanos, a la información, el desarrollo tecnológico, la asistencia técnica y la innovación.
- d) Apoyar la **formación de cadenas de valor de manera que los pequeños y medianos productores puedan participar en todos los eslabones de la cadena** para la obtención de productos con valor agregado y servicios originados en el medio rural
- e) **Facilitar a los campesinos y pobladores rurales, el registro y la protección de su conocimiento ancestral, denominaciones de origen, indicaciones geográficas y de las innovaciones que realicen, antes los entes públicos correspondientes.**
- f) **Estimular la organización empresarial de los territorios rurales bajo los principios de participación, solidaridad, equidad generacional y de género**, estableciendo organizaciones de carácter asociativo, comunitario, o de otro tipo.
- g) **Promover el bienestar y el arraigo de la población en los territorios rurales del país**, el desarrollo humano de sus habitantes, el disfrute de sus derechos ciudadanos y su participación en los procesos de desarrollo económico, social, ambiental e institucional, **en un marco de equidad y sostenibilidad.**
- h) Ofrecer, en forma directa o en asocio con el sector financiero, y organismos de cooperación, recursos financieros y capacitación adecuada para el desarrollo de planes específicos, tendientes a mejorar la organización, la extensión y el uso racional del crédito.
- i) Solicitar, por los canales regulares, el asesoramiento de organismos nacionales e internacionales, para la mejor solución de los problemas, carencias y limitaciones relacionadas con el sector de su competencia.
- j) Promover y realizar todo tipo de estudios necesarios, en coordinación con los organismos e instituciones correspondientes, para determinar el uso, manejo y conservación sostenible del recurso tierra
- k) Apoyar y ejecutar las acciones y medidas de rehabilitación y restauración, en casos de desastres naturales debidamente declarados, ocurridos en los territorios rurales.

Como se puede observar, de los fines enlistados anteriormente, la intención de crear un Instituto de Desarrollo Rural inclusivo, se ve reflejada en planteamientos concretos tales como:

Participar en la formulación y coordinación de la política del Estado en materia de dotación de tierras y de desarrollo rural, con los órganos respectivos del Estado. En primer lugar una política pública como la que se plantea le da carácter permanente y por lo tanto es una base importante para asegurar las acciones que competan a la institución. Asimismo se empieza a mencionar el Desarrollo Rural como un salida a los problemas planteados y que dieron origen a la formulación de esta política.

Fomentar la producción, el empleo de calidad y la diversificación económica del medio rural. Ese fin refleja el interés del estado en darle más oportunidades a la población rural para que participe del desarrollo.

Impulsar la competitividad de las empresas rurales, sean estas asociativas o no, en especial las economías familiares campesinas y los pequeños y medianos productores. También aquí se refleja el deseo del estado en apoyar a colectivos culturales importantes como los que se presentan por medio de las empresa asociativas, las economías familiares y los pequeños y medianos productores.

Apoyar la formación de cadenas de valor de manera que los pequeños y medianos productores puedan participar en todos los eslabones de la cadena. Esta es una forma de empoderar a los pequeños y medianos productores para que se aprovechen de los beneficios de las cadenas agrícolas de valor y se conviertan en un elemento de menor riesgo para los intermediarios financieros.

Facilitar a los campesinos y pobladores rurales, el registro y la protección de su conocimiento ancestral, denominaciones de origen, indicaciones geográficas y de las innovaciones que realicen, ante los entes públicos correspondientes. Uno de los principios de la interculturalidad es el respeto al otro, reconocer sus hábitos y costumbres.

Promover el bienestar y el arraigo de la población en los territorios rurales del país.... en un marco de equidad y sostenibilidad. Con este fin se pretende detener el éxodo de colectivos culturales que migran del campo a la ciudad, con el propósito de mejorar, pero esto más bien los invisibiliza, razón por la que se promueve el arraigo y también la equidad, es decir la inclusión en el desarrollo dándoles herramientas para su sostenibilidad.

Lo anterior muestra la preocupación del gobierno en apoyar a los más vulnerables con principios básicos y necesarios para promover la interculturalidad, sin embargo hay que ahondar más en la ley y ver cómo se logrará esto, con qué recursos, con cuál organización, para asegurar el cumplimiento de dichos fines.

Organización del INDER

A la fecha no se conoce en términos bien definidos cuál será la organización definitiva del INDER. Como en toda institución, habrá una Junta Directiva con uno o dos representantes de las organizaciones participantes de los territorios rurales, lo cual es importante para conocer el pensamiento y las demandas que tienen los habitantes y las organizaciones de los territorios rurales, lo cual es darle participación representativa a los colectivos culturales de los territorios rurales.

Asimismo, tendrá un Presidente Ejecutivo, un Gerente General nombrado por la Junta Directiva y que tendrá a cargo la administración de la Institución.

Pero lo más importante es analizar las funciones de las dos subgerencias, que también serán nombradas por la Junta Directiva. Estas son la subgerencia de Tierras y la subgerencia de Desarrollo Rural.

Objetivos de la Subgerencia de Tierras

- a. *Promover la prevalencia del interés público, la transparencia, la eficiencia y la oportunidad en la adquisición de tierras para el desarrollo rural.*
- b. *Facilitar, mediante diversas alternativas, el acceso a la tierra de la población rural del país, que reúna los requisitos establecidos por esta Ley y sus reglamentos y que permita el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en los territorios rurales.*
- c. Elaborar los estudios técnicos y formular las recomendaciones para diseñar los procedimientos de adquisición de tierras. Al efecto considerará las características agronómicas, ecológicas, su cobertura boscosa y su riqueza biológica, la existencia de fuentes de agua y en general su potencial de desarrollo de sistemas de producción y de servicios mixtos y modernos, que permitan el desarrollo integral de los territorios rurales.
- d. Proponer las directrices generales, los reglamentos de operación y funcionamiento y aprobar en primera instancia los procedimientos que se lleven a cabo con los campesinos y pobladores rurales, para la dotación de tierras.
- e. *Promover que los jóvenes, las minorías étnicas y las mujeres, tengan acceso al recurso tierra, con fines productivos o de servicios.*
- f. *Apoyar iniciativas de interés social y de beneficio comunitario.*
- g. Colaborar con la protección del patrimonio ambiental de los territorios rurales, sobre todo en la conservación de la biodiversidad, del recurso hídrico y forestal y del paisaje rural.
- h. *Promover el arraigo, el mejoramiento de la calidad de vida y el respeto a la cultura de las familias en los territorios rurales.*
- i. Realizar los estudios de suelos, el peritaje de tierras y los estudios para la adquisición de tierras.

De lo anterior se puede destacar lo siguiente:

Promover la prevalencia del interés público,..... la oportunidad en la adquisición de tierras para el desarrollo rural. Con este objetivo se reafirma el interés de promover la adquisición de tierras para apoyar lo rural

Facilitar, mediante diversas alternativas, el acceso a la tierra de la población rural del país,... que permita el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en los territorios rurales. Se reafirma el interés de dar acceso a la tierra, pero mediante mecanismos diversos que le facilitarían al productor contar con la tierra necesaria para producir

Promover que los jóvenes, las minorías étnicas y las mujeres, tengan acceso al recurso tierra, con fines productivos o de servicios. Esta es una mención específica que va orientada hacia el apoyo de los jóvenes, minorías étnicas y a las mujeres, como representantes de algunos de los diversos colectivos culturales del país.

Promover el arraigo, el mejoramiento de la calidad de vida y el respeto a la cultura de las familias en los territorios rurales. Fin que ya se analizó, pero que por su importancia se plantea de nuevo en esta subjerencia.

En relación con lo comentado, se esperaría considerar algunos puntos más específicos que permitan incluir a colectivos culturales no tomados en cuenta normalmente en el desarrollo del país, ni en las leyes, reglamentos, planes, programas, en la organización y en los presupuestos institucionales.

Objetivos de la Subgerencia de Desarrollo Rural

- a. **Facilitar el acceso a los recursos financieros y servicios integrales de apoyo** necesarios para la ejecución de las estrategias de desarrollo de los territorios rurales.
- b. Facilitar el acceso por parte de los productores rurales, a los conocimientos, la información, el desarrollo tecnológico y los servicios de apoyo requeridos para innovar productos y procesos, en procura del mejoramiento de sus empresas y su calidad de vida.
- c. **Coordinar y apoyar la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural.**
- d. Coordinar con la instancia respectiva la calidad de los procesos productivos y de los servicios y la inocuidad de los productos, para el incremento de la competitividad y rentabilidad de las empresas rurales y la preservación de la salud de los consumidores.
- e. **Promover conjuntamente con las entidades especializadas la diversificación de los sistemas de producción y protección de los recursos naturales** especialmente el bosque, el agua y la biodiversidad.
- f. Impulsar y promover en el seno del Consejo Regional de Desarrollo Agropecuario y Rural la coordinación para la adopción e implementación de proyectos de desarrollo en los territorios rurales.
- g. **Colaborar con la protección del patrimonio ambiental de los territorios rurales**, sobre todo en la conservación del recurso hídrico y forestal.

Se extrae de los objetivos aspectos relevantes tales como:

Facilitar el acceso a los recursos financieros y servicios integrales de apoyo. Este es un tema de suma importancia porque el INDER con los recursos que manejaría tendría una herramienta importante y de mucha relevancia para la visibilización del pequeño y mediano productor que muchas veces no tiene acceso al financiamiento y queda excluido.

Coordinar y apoyar la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural. El INDER deberá contar con los elementos necesarios para la planificación, razón por la que los planes de corto, mediano y largo plazo, serán la herramienta para lograr lo planeado.

Promover conjuntamente con las entidades especializadas la diversificación de los sistemas de producción y protección de los recursos naturales. Una vez más la diversificación se convierte en una forma de acercar más al que esté excluido, mediante la apertura de una gama de posibilidades de producción

El Observatorio de Desarrollo Rural

Esta es una instancia de evaluación y monitoreo, que generará la información requerida para corregir y ajustar el diseño de las políticas de desarrollo rural territorial del Estado. Entre sus principales funciones son:

- a) Generar, recopilar, sistematizar y difundir información estratégica para impulsar los procesos de desarrollo rural del país, tomando en cuenta los principales indicadores sociales, económicos, políticos y ambientales requeridos para elevar la diversificación y la competitividad en los territorios rurales y **promover la equidad, el bienestar, la identidad y la cohesión social entre los habitantes del medio rural, en cooperación con los entes especializados del Estado y otras organizaciones.**
- b) Facilitar el acceso a la información de los actores rurales, sobre el **comportamiento de los mercados, las principales variables socioeconómicas, las opciones de nuevos productos y las tecnologías vinculadas con el medio rural.**
- c) **Impulsar la sistematización y la difusión de experiencias exitosas de desarrollo territorial rural,** vinculación de territorios empobrecidos a mercados dinámicos, desarrollo de nuevas modalidades de institucionalidad, organización y gobernanza territorial y sobre el establecimiento de encadenamientos y alianzas entre organizaciones, comunidades, productores y empresas en el medio rural.
- d) **Promover el empleo de la información y la sistematización de experiencias en el desarrollo de actividades de capacitación e intercambio entre los gobiernos locales, las comunidades y las organizaciones rurales, organismos no gubernamentales y representantes institucionales y del sector privado.**

- e) *Elaborar y difundir informes periódicos sobre el estado del medio rural, los territorios rurales y los avances y experiencias de desarrollo territorial rural llevadas a cabo en el país y en el ámbito internacional, por diversos medios de comunicación*
- f) Promover la *organización de una red de capacitación y asistencia técnica en desarrollo agropecuario y rural*, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas especializadas en este tema.

Conclusiones y recomendaciones

En el último informe de Subcomisión, de la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales de la Asamblea Legislativa se afirma lo siguiente: "Se busca crear una institución dinámica, ágil en su financiamiento, vinculada a la población de los territorios rurales, impulsando los procesos orientados al bienestar con sentido de que **equidad e inclusión** , abriendo espacios para la participación de los actores territoriales en las acciones institucionales , especialmente los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones económicas y sociales, con mecanismos eficaces de orientación de la inversión, la integración de cadenas productivas, desarrollo de capacidad empresarial, formación de alianzas público-privadas, coinversión e instrumentos de control social y rendición de cuentas ”.

En otro párrafo del Informe también se menciona lo siguiente: " Se reconoce la diversidad del medio rural del país, con expresiones propias en lo productivo, ambiental y cultural, que exigen la formulación de políticas y acciones diferenciadas integrales, con una amplia participación de sus pobladores y los gobiernos locales, como base para la coordinación de la acción institucional , lo que se traduce en efectos multiplicadores de los recursos del sector agropecuario y de las otras instituciones relacionadas con el medio rural".

Los párrafos anteriores podrían ser una síntesis del espíritu de este proyecto de ley, que se debería de reflejar en su articulado.

Tanto la Ley Marco del INDER como la Ley IDER, según estudio efectuado por la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, del gobierno anterior, reflejan en parte lo propuesto en los dos párrafos señalados anteriormente, por lo tanto se llega a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Conclusiones

1. Es un proyecto de ley que pasa de un universo de parceleros de asentamientos campesinos a un universo de toda la población rural del país, lo que la convierte en un proyecto de ley inclusivo
2. Es un proyecto de ley que promueve la inclusión aunque solo en términos generales

3. Se promueve la protección del patrimonio natural y cultural en los diversos territorios rurales del país
4. Tiene como fin impulsar las economías familiares campesinas y a los pequeños y medianos productores
5. Apoya la protección del conocimiento ancestral, la denominación de origen, indicaciones geográficas y las innovaciones que realicen los campesinos y pobladores rurales
6. Promueve estimular la organización empresarial de los territorios rurales bajo principios de participación, solidaridad, equidad generacional y de género
7. Promueve el bienestar y el arraigo de la población en territorios rurales dentro de un marco de equidad y sostenibilidad
8. En la actualidad dentro del IDA, ni dentro del proyecto de ley se contempla una unidad o unidades administrativas que fomenten la generación de proyectos, situación crítica que no induce a la inserción de los diferentes colectivos culturales del país y por lo tanto no se concretan acciones tendientes a sacar de la pobreza a muchos pequeños productores del país.

Recomendaciones para visibilizar la interculturalidad

Agregar en dicho proyecto lo siguiente:

1. Incluir concretamente en los fines de la ley, el principio de interculturalidad, definiéndolo y asociándolo con los diferentes colectivos culturales del país. A manera de ejemplo se podrían incluir los párrafos mencionados anteriormente:

“Se busca crear una institución dinámica, ágil en su financiamiento, vinculada a la población de los territorios rurales, impulsando los procesos orientados al bienestar con sentido de que **equidad e inclusión**, abriendo espacios para la participación de los actores territoriales en las acciones institucionales , especialmente los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones económicas y sociales, con mecanismos eficaces de orientación de la inversión, la integración de cadenas productivas, desarrollo de capacidad empresarial, formación de alianzas público-privadas, coinversión e instrumentos de control social y rendición de cuentas ”.

“Se reconoce la diversidad del medio rural del país, con expresiones propias en lo productivo, ambiental y cultural, que exigen la formulación de políticas y acciones diferenciadas integrales, con una amplia participación de sus pobladores y los gobiernos locales, como base para la coordinación de la acción institucional , lo que se traduce en efectos multiplicadores de los recursos del sector agropecuario y de las otras instituciones relacionadas con el medio rural”.

2. El reglamento debe de especificar más este principio y establecer que los colectivos culturales en cada región sean atendidos con prioridad por las direcciones y subdirecciones regionales del Instituto de Desarrollo Rural, asignando en cada una de ellas un responsable
3. Los programas de atención a dichos colectivos culturales deberán ser adecuados a sus hábitos, costumbres y creencias y forma de propiedad de la tierra ya sea individual o colectiva
4. La programación operativa anual debe contemplar un presupuesto específico para cada uno de estos colectivos por región y subregión del país
5. A nivel central tanto la Subgerencia de Tierras, como la Subgerencia de Desarrollo Rural tendrán la responsabilidad de velar porque en sus funciones se considere el principio de interculturalidad como una forma de inclusión de los colectivos culturales excluidos en muchos casos, de las acciones del estado, como los indígenas, los afro caribeños, la mujeres, los jóvenes y niños, la cultura guanacasteca y poblaciones migratorias mayoritarias que residen en forma legal en el país.
6. Crear una instancia a nivel del IDER o a nivel sectorial que promueva y analice los proyectos del sector rural, con criterios técnicos, de gestión empresarial, de sostenibilidad ambiental y financiera y que se convierta en un vínculo directo con las fuentes de financiamiento como Caja Agraria y SBD
7. Fortalecer Caja Agraria como una fuente de financiamiento no solo directo, sino de segundo piso, aprovechando el conocimiento de las instituciones financieras no bancarias en el sector rural, así como una fuente financiera que pueda financiar a individuos, familias, colectivos culturales u organizaciones como las cooperativas o grupos organizados para la producción en el ámbito rural.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES EN EL SECTOR AGROPECUARIO PARA VISIBILIZAR LA INTERCULTURALIDAD

Los dos casos analizados, tanto el Plan Nacional de Alimentos como el proyecto de Ley del IDER, no se pueden ver como casos aislados, pues son parte del Sector Agropecuario y también se proyectan también en otros sectores. El objetivo de este trabajo siempre ha sido la inclusión en el desarrollo del país del pequeño y mediano productor y desde esa perspectiva es que debe tener una visión integral de la problemática que tiene el sector:

Conclusiones generales:

1. El MAG mediante su Ministro rector, cuenta con una serie de instituciones que componen el sector, las que deben trabajar en armonía para lograr los objetivos que se persiguen. Cuenta con funciones que le permiten ejercer una rectoría sobre las demás instituciones del sector, principalmente aquellas relacionadas con los temas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y Desarrollo Rural. Temas que tienen implicaciones importantes en la inclusión de los colectivos culturales excluidos del desarrollo
2. El CNP, a la fecha todavía sin definir claramente su proyección hacia futuro, pero con funciones estipuladas por ley como la que ejerce en el Programa de Ferias del Agricultor, sus eventuales funciones en lo que se refiere al almacenamiento y todo lo relacionado con comercialización, se convierten en herramientas necesarias para la articulación de las políticas del sector y la promoción de la interculturalidad
3. El IDA, con una función muy importante en lo agrario y en lo rural, ante un proyecto de ley que podría transformar sustancialmente el desarrollo del país, principalmente en el medio rural, juega también un factor clave en el sector agropecuario y por lo tanto en la inclusión
4. Falta una política pública que integre las tres instituciones que se han analizado en este trabajo, desde el punto de vista operativo, con el propósito de aprovechar las fortalezas de cada institución en cuanto a funciones y recursos; en cuanto a las instancias administrativas para que se puedan complementar; como también buscar la interrelación de los programas de cada institución para que de esta manera se pueda tender al logro de un verdadero desarrollo del sector agropecuario y buscar mediante esa integración, los beneficios que deben tener los pequeños y medianos productores y principalmente los colectivos culturales que han estado excluidos del desarrollo del país.

Recomendaciones generales para promover la interculturalidad:

1. Elaborar una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que orientada hacia la Agricultura Familiar, permita por una parte, asegurar el abastecimiento de nuestros principales productos de consumo básico; que le permita al pequeño y mediano productor tener alimentos para su autoconsumo y un excedente que le permita darle sostenibilidad en el tiempo a su actividad, contribuyendo con ello a sacar de la línea de pobreza a muchos productores y sus familias, incluyendo a aquellos grupos o colectivos culturales excluidos del desarrollo.
2. Promover la ley INDER, para contar con una instancia que permita ingresar en mayor número a productores del medio rural (inclusión), con mecanismos adecuados para

generar principalmente, proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional y también como una forma de combatir la pobreza

3. Replantear en el CNP, la función de asesoría que tiene por ley en las Ferias del Agricultor para que juegue un protagonismo mayor, mediante el Modelo planteado en el Proyecto de Renovación de Ferias del Agricultor e Interculturalidad, financiado con recursos de la Cooperación Española y coordinado por FAO. Las Ferias del Agricultor representan el mercado más importante para el pequeño y mediano productor
4. Aprovechar la capacidad instalada del CNP en formulación y evaluación de proyectos en las regiones para que esta se convierta en una fuerza de trabajo en el campo del acompañamiento de los proyectos de los pequeños y medianos productores, incluyendo a los diversos colectivos culturales, para que funcione tanto como una ventanilla al SBD y a Caja Agraria
5. Aprovechar la capacidad instalada del CNP en almacenamiento y la del IDA con los CEPROMAS, para facilitar la comercialización de los productos agropecuarios, buscando la fortaleza del pequeño y mediano productor agropecuario
6. Impulsar el fortalecimiento de los mercados mayoristas y la concreción de otros mercados como el del Sur del país y el de Liberia, dentro de un contexto de una política de comercialización que fortalezca principalmente los mercados orientados a la producción en el ámbito de la Seguridad Alimentaria
7. Fortalecer y replantear el rol de Caja Agraria, tanto en relación con las fuentes de recursos como en las formas de financiamiento y en el seguimiento de los créditos otorgados en la actualidad y aquellas operaciones que aprueben en el futuro en beneficio de los pequeños y medianos productores y de los colectivos culturales que no participan del desarrollo
8. Tanto MAG, IDA (IDER) y CNP deberán establecer un sistema de planificación que les permita elaborar planes de mediano y corto plazo y un mecanismo de evaluación de lo programado, basado en un instrumento sistemático que permita medir el efecto y el impacto de sus planes, programas y proyectos, asignando responsabilidades tanto a nivel nacional, regional y central, buscando medir el impacto de las estrategias de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural en el pequeño y mediano productor, incluyendo los colectivos culturales excluidos del desarrollo del país

