

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL**

TESIS DE GRADO

**ABORDANDO LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES
EN COSTA RICA: ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN
EN EL NIVEL SUBNACIONAL, 1974-2018**

**Trabajo final de graduación sometido a consideración del
Tribunal Examinador para optar por el grado de
Licenciatura en Planificación Económica y Social**

SUSTENTANTES:

José Rodrigo Conejo Salas

Ana Laura Román Camacho

CAMPUS OMAR DENGÓ, HEREDIA

MAYO, 2020

TRIBUNAL EXAMINADOR



Isabel Calvo González

Tutora



Margarita Torres Hernández

Representante de Facultad

Gonzalo Ramírez Guier

Representante de Escuela



Rita Gamboa Conejo

Lectora interna

MARIA DEL
MILAGRO MUÑOZ
BONILLA (FIRMA)

Firmado digitalmente por
MARIA DEL MILAGRO
MUÑOZ BONILLA (FIRMA)
Fecha: 2020.06.05 07:58:53
-06'00'

María del Milagro Muñoz Bonilla

Lectora externa

RESUMEN EJECUTIVO

Luego de años de abandono en el campo de las ciencias sociales, esta investigación sienta bases para comprender cómo se ha abordado, en las últimas cuatro décadas, un fenómeno inalterado desde la propia creación del país: sus desigualdades territoriales producto de la excesiva concentración de oportunidades, bienes y servicios en la Gran Área Metropolitana, en detrimento de las periferias. Costa Rica pareciera no conocer otro patrón de organización social, política y espacial distinto al centralismo.

El objetivo general de la presente investigación es analizar las principales estrategias de planificación a nivel subnacional para reducir las desigualdades territoriales que ha impulsado el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) entre 1974 y 2018. Este es el organismo rector en materia de planificación para el desarrollo según se establece en la Ley de Planificación Nacional 5525, promulgada justamente en 1974. Se busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles y cómo se han desarrollado las diferentes estrategias de planificación en el nivel subnacional, impulsadas por Mideplán para reducir las desigualdades territoriales en Costa Rica durante el periodo 1974-2018?

Para responder esta pregunta, que a su vez define el objeto de investigación, fue necesario elaborar un marco teórico partiendo desde un diálogo multidisciplinar. En lo relativo al aspecto metodológico, la investigación posee un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-analítico, y se utiliza la entrevista semiestructurada y el análisis documental como técnicas de investigación.

En cuanto a los principales hallazgos, la investigación permitió describir el desarrollo de la planificación en el nivel subnacional desde 1974 hasta 2018. En términos generales, destaca la ausencia de una política de Estado para disminuir las desigualdades territoriales

realizados por Mideplán. Pese que a nivel técnico existieron propuestas y alternativas para atacar las asimetrías, estos esfuerzos no siempre gozaron de suficiente respaldo político. Su desarrollo fue discontinuo y poco articulado ya que el vaivén político, los sesgos ideológicos y las restricciones económicas coyunturales impidieron una adecuada implementación.

La participación social siempre fue un flanco débil de las estrategias de planificación subnacional identificadas. Aunque algunas sí contemplaban su importancia, en la práctica los esfuerzos de participación mayoritariamente se quedaron en los niveles consultivo e informativo. En términos generales, se ha evitado que las personas tuvieran una capacidad real de incidir (niveles de decisión, cogestión y autonomía) en la definición de las estrategias desarrolladas, lo cual se valora como una práctica negativa.

En relación con la articulación multinivel promovida entre los diferentes niveles de planificación del ámbito subnacional (provincial, regional y territorial), esta enfrenta importantes desafíos para desarrollarse de una forma simbiótica y fluida. Estos ámbitos subnacionales son resultado de una inercial y discordante estructuración estatal, en donde instancias de los siglos XIX (provincias), XX (regiones) y XXI (territorios) aún conviven en la actualidad. La carencia de una estructura organizativa o de gobierno en los niveles regional y territorial destaca como una debilidad para implementar las iniciativas de planificación.

En suma, se ofrece una inédita reconstrucción que permite ponderar, con lentes críticos y sistémicos, los esfuerzos para reducir el desarrollo geográfico desigual desde la planificación hacia el nivel subnacional durante 44 años y 11 administraciones de gobierno distintas; haciendo énfasis en dos elementos fundamentales que deben considerar las políticas territoriales, la participación social y la articulación multinivel.

AGRADECIMIENTOS

Una tesis es un proceso colectivo. Así, queremos agradecer profundamente a todas las personas que, desde sus experiencias, posibilidades y saberes, aportaron en este retador proceso.

De no ser por la universidad pública no habríamos llegado a este punto, por esto también agradecemos a quienes hicieron y hacen posible su existencia. Esperamos que la universidad pública nos siga inspirando a soñar y luchar.

DEDICATORIA

A las mujeres de mi familia.

A través de ellas conocí la vida. Su fuerza, su inteligencia y su amor, me formaron. A ellas les debo mucho, tal vez todo.

José Rodrigo

A las personas trabajadoras que con sus aportes nos permiten acceder a la educación superior pública. A mis abuelos por su legado de trabajo. A mis papás por su ejemplo y por enseñarme la importancia de la Universidad Necesaria. A Rodrigo por su constancia. A Alejandro por su apoyo. A todas las mujeres que luchan por un mundo mejor para todas.

Ana Laura

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
Problema y objeto de investigación	3
Justificación.....	14
Antecedentes	16
Objetivos	26
MARCO TEÓRICO	27
Carencias, exclusión y desigualdades.....	27
Desigualdades territoriales	34
Planificación para el desarrollo.....	40
Políticas territoriales: del mundo abigarrado al ecosistema	43
Participación social.....	48
Articulación multinivel.....	51
ruta metodológica.....	56
Enfoque y tipo de investigación	56
Limitaciones	57
Fuentes de información.....	58
Categorías de análisis.....	58
Estrategia de análisis de la información	60
CAPÍTULO 1. Evolución de la planificación subnacional en Costa Rica: trayectorias rupturas y continuidades.....	61
Orígenes de la regionalización: la disminución de las desigualdades se planifica (1974-1984).....	62
Ajuste neoliberal y ocurrencias tecnocráticas (1984-2002).....	67
La planificación volvió: ¿discurso y práctica? (2002-2018).....	73
CAPÍTULO 2. Participación social en la planificación subnacional: entre la cooptación y la autonomía.....	83

De la no participación a la disputa entre Juntas Progresistas y el Programa Comunal Costarricense	84
Un salto al ideal de autonomía: Plan Nacional de Desarrollo Gregorio José Ramírez ..	87
Experiencias destacadas de cogestión a nivel subnacional: Hospital Sin Paredes y Cooperativas de Autogestión	90
El golpe del ajuste estructural	93
Nuevo siglo, nuevas experiencias	96
CAPÍTULO 3. Articulación multinivel: ¿cómo se relaciona lo subnacional con los demás niveles?	102
Un mundo abigarrado: provincias, regiones, territorios.....	103
Hacia una articulación multinivel posible	107
EPÍLOGO	113
Conclusiones.....	113
Recomendaciones.....	117
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	119
ANEXOS.....	132

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Distribución porcentual de población, territorio y distritos, según regiones de planificación, 2016	5
Cuadro 2. Costa Rica. Participación social en instancias de planificación subnacional	97
Cuadro 3. Niveles de planificación: sustento normativo, instrumentos y mecanismos de articulación	107

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Mapa: Índice de Desarrollo Social 2017, según quintiles.	6
Figura 2. Gráfico: Costa Rica, distribución porcentual del I y X decil del Índice de Desarrollo Social (IDS) distrital según región, 1984-2017	7
Figura 3. Mapa: división provincial y regional de Costa Rica, 2018.....	9
Figura 4. Gráfico: probabilidad de que un partido triunfe en segunda ronda en el distrito a distintos niveles de NBI, 2018.....	10
Figura 5. Niveles de participación social en los procesos de desarrollo.	50
Figura 6. Evolución de la planificación subnacional en Costa Rica, 1974-2018	81
Figura 7. Número de Cooperativas Autogestionarias y Cantidad de Hectáreas Obtenidas por Provincia Costa Rica (1970-1990).	92

ABREVIATURAS

Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Coredes	Consejo Regional de Desarrollo
CTDR	Consejo Territorial de Desarrollo Rural
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal
DRI	Desarrollo Rural Integrado
EPPS	Escuela de Planificación y Promoción Social
GAM	Gran Área Metropolitana
IDA	Instituto de Desarrollo Rural
IDS	Índice de Desarrollo Social
IFAM	Instituto de Fomento y Ayuda Municipal
Ilpes	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Inder	Instituto de Desarrollo Rural
IPS	Índice de Progreso Social
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
Mideplán	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Ofiplán	Oficina de Planificación Nacional
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PEN	Programa Estado de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Plan Regional de Desarrollo
PTDR	Plan Territorial de Desarrollo Rural

INTRODUCCIÓN

Recientes acontecimientos globales como las manifestaciones de profundo descontento social en diferentes países, la crisis climática o la pandemia por covid-19, han puesto sobre la mesa el desigual impacto que tienen estos y otros fenómenos sobre las sociedades: unas personas están mucho mejor preparadas que otras para hacerles frente y la brecha entre estas es abrumadora. Aunque la relevancia que ha cobrado el estudio y generación de políticas públicas para combatir las desigualdades es creciente a nivel global, Costa Rica pareciera haberse quedado atrás con respecto a la región y las estadísticas de las últimas décadas así lo demuestran.

Una de las manifestaciones de las desigualdades en los procesos de desarrollo la encontramos en la perspectiva espacial; es decir, la creación de zonas geográficas de privilegio, por un lado, y vulnerabilidad y exclusión social, por el otro. A esto le denominamos desigualdades territoriales. El patrón histórico ha sido una excesiva concentración de oportunidades, bienes y servicios en la Gran Área Metropolitana (GAM), en detrimento de las periferias del país. Ante tal situación, esta investigación se pregunta cuáles y cómo han sido los esfuerzos orientados a disminuir las desigualdades territoriales por parte del ente rector en materia de planificación para el desarrollo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).

Con el objetivo de responder a estas interrogantes, se analizan las principales estrategias impulsadas por Mideplán a nivel subnacional para reducir las desigualdades territoriales entre 1974 y 2018. Si bien el universo de información es amplio y heterogéneo, se busca conocer a grandes rasgos dichas estrategias y puntualizar en dos elementos fundamentales que según la literatura revisada deben contemplar las políticas territoriales: la participación social y la articulación multinivel.

En cumplimiento de la normativa universitaria y buscando una presentación fluida de la información, el presente documento se estructura en cinco apartados. El primero, con los aspectos introductorios, contiene el problema y objeto de estudio, la justificación, los antecedentes y los objetivos. Seguidamente, el marco teórico ofrece una reflexión teórica y conceptual sobre la cual se cimenta esta tesis. En el apartado tres, la ruta metodológica, se presenta el enfoque y tipo de investigación, las limitaciones, las fuentes de información, las categorías de análisis y la estrategia de análisis de la información.

El cuarto apartado presenta los resultados de la investigación. Estos se estructuran en tres capítulos: 1. *Evolución de la planificación subnacional en Costa Rica: trayectorias, rupturas y continuidades*, 2. *Participación social en la planificación subnacional: entre la cooptación y la autonomía*, y 3. *Articulación multinivel: ¿cómo se relaciona lo subnacional con los demás niveles?* Finalmente, el quinto apartado es un epílogo que integra las conclusiones y recomendaciones.

En síntesis, esta investigación es una inédita reconstrucción sobre los esfuerzos para reducir el desarrollo geográfico desigual desde la planificación en los últimos 44 años. Se espera que esta tesis sirva como un insumo de partida para futuras investigaciones que puedan centrarse sobre alguno de los elementos acá abordados y así contribuir a una mejor comprensión respecto a cómo disminuir las enormes brechas de oportunidades entre los diferentes territorios que integran nuestro país.

Problema y objeto de investigación

América Latina y el Caribe es la región más desigual¹ y violenta² del mundo (Cepal, 2018). En nuestra subregión, Centroamérica, prevalecen desigualdades extremas y una exclusión social sistémica (PEN, 2016). Costa Rica no es la excepción; por el contrario, el país se caracteriza por un histórico y profundo centralismo social, económico y político. Desde el periodo colonial, el Valle Central y la región Central concentran las mejores condiciones, servicios y oportunidades para la población (Quirós, 1977).

Pese a que la identidad costarricense ha sido construida en torno a una noción de *igualdad imaginada*, como han apuntado las investigaciones de Iván Molina, Víctor Hugo Acuña y Carlos Sojo, la evidencia contradice tal narrativa. Aunque se trataba de una sociedad con un tamaño reducido, desde el periodo colonial existió en Costa Rica una gran desigualdad social y económica que permeó a la sociedad poscolonial (Delgado y Viales, 2016).

En términos de ingreso, Costa Rica, otrora referente de igualdad en América Latina y el Caribe, ha aumentado su desigualdad en las últimas tres décadas: el coeficiente de Gini³ fue de “0,472 en los noventa, 0,503 en el periodo 2000-2009 y 0,516 en 2010-2017” (PEN, 2018, p. 59). Este mismo informe concluye que Costa Rica transitó de ser uno de los países más equitativos de la región en su distribución del ingreso, a estar en rangos similares al promedio de países.

Las brechas en materia de acceso a oportunidades, las desigualdades crecientes y la heterogeneidad territorial, son aspectos que indudablemente caracterizan la actual

¹ Calculada según la distribución del ingreso.

² Excluyendo zonas del mundo en guerra o conflictos armados. Según Göran Therborn, “las zonas del mundo donde se comenten más asesinatos son las regiones más desiguales” (2015: 34)

³ Método ampliamente utilizado para calcular la desigualdad de ingreso, en donde 0 representa igualdad total y 1 cuando una sola parte se queda con todo.

sociedad costarricense. Estos fenómenos no son recientes, responden a procesos históricos de largo aliento desde la fundación de un Estado asentado en una arquitectura institucional marcadamente centralista (González, Sánchez, y Araúz, 2011) y cuyo desarrollo histórico relegó la importancia de los territorios periféricos (León, 2015).

“Costa Rica presenta una enorme concentración de la población y de las actividades económicas y sociales en el centro del país (...); todas las decisiones que afectan a los pobladores de las áreas periféricas tienden a ser tomadas en la capital de la República, sin que exista un adecuado sistema de participación popular” (Ofioplán, 1978, p. 1).

Las estadísticas nacionales desagregadas a nivel regional, cantonal y distrital reflejan un país cuya composición interna dista mucho de ser equitativa. Año con año, se acumulan estudios que dan cuenta de las asimetrías centro-periferia. Costa Rica se caracteriza por la existencia de múltiples desequilibrios entre los distintos territorios del país. Los estilos y estrategias de desarrollo implementados han generado un “crecimiento regional heterogéneo, desigual, poco inclusivo y solidario, alejando a una parte importante de la población de las oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos” (Mideplán, 2017, p. 13).

Según criterios definidos por Mideplán, el país se divide en seis regiones de planificación: Brunca, Pacífico Central, Chorotega, Central, Huetar Norte y Huetar Caribe. La región Central representa apenas el 16,7% del territorio nacional; sin embargo, concentra el 57% de cantones y al 62,2% de la población, es decir, seis de cada diez habitantes. Mientras que las restantes cinco regiones (83,3% del territorio nacional), albergan tan solo el 37,8% de la población (Mideplán, 2018).

Cuadro 1. Distribución porcentual de población, territorio y distritos, según regiones de planificación, 2016

REGIÓN	Porcentaje de habitantes	Porcentaje del territorio	Número de distritos
Central	62,2	16,7	277
Brunca	7,4	18,6	41
Chorotega	7,6	19,8	60
Huetar Caribe	9	18	29
Huetar Norte	8	19,2	37
Pacífico Central	5,8	7,6	39

Fuente: Mideplán, 2018.

Asimismo, la región Central concentra los distritos con mayor Índice de Desarrollo Social (IDS), es decir, posee las mejores condiciones socioeconómicas y oportunidades de vida para sus habitantes. De los 100 distritos calificados con IDS más alto, 97 están ubicados en la Gran Área Metropolitana (GAM), mientras que de los 100 distritos con IDS más bajos, 92 están fuera de la GAM (Mideplán, 2018). El siguiente mapa no solo evidencia la heterogeneidad territorial, sino que muestra que los distritos con menor IDS se ubican en zonas alejadas del centro del país, es decir una desigualdad centro-periferia.

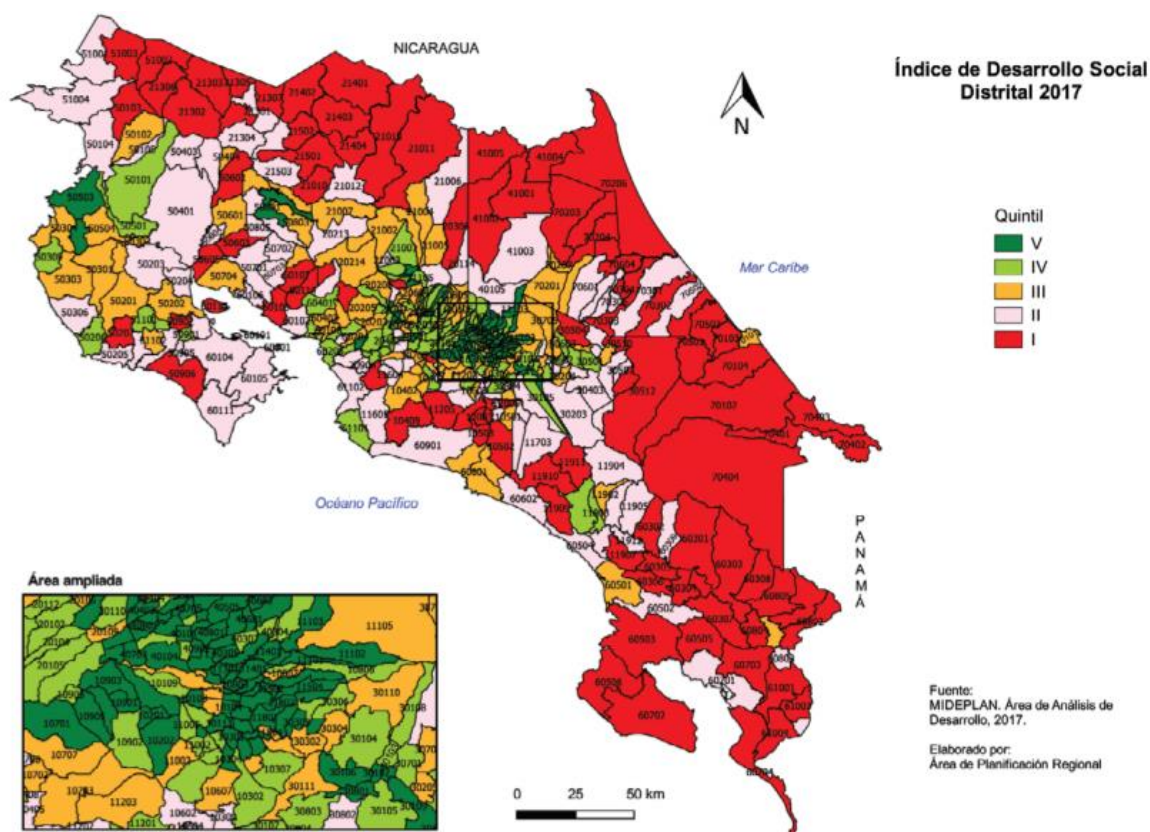


Figura 1. Mapa, Índice de Desarrollo Social 2017, según quintiles.

Fuente: Mideplán, 2018.

Con miras a establecer cómo se han comportado las brechas territoriales en materia de acceso a oportunidades para el desarrollo humano, se analizó el detalle de la composición distrital del IDS durante 1984, 1999, 2007, 2013 y 2017, según fueran distritos de una región periférica o central. La metodología de cálculo de IDS ha variado a lo largo de los años, lo cual genera que los resultados no sean estadísticamente comparables. No obstante, el ejercicio permite establecer una mirada, en clave histórica, sobre las brechas centro-periferia en materia de acceso a oportunidades para el desarrollo humano, es decir, desigualdades territoriales.

Otra precisión necesaria corresponde a que la definición de la regionalización ha variado en el tiempo, es decir, el diseño y límites cantonales de las regiones de planificación

ha cambiado. Para efectos de esta investigación se partió de la regionalización vigente. Según los datos reprocesados y desagregados a nivel distrital, en promedio, el 99% de los distritos con mayor desarrollo social relativo (último decil) han estado en la región Central.

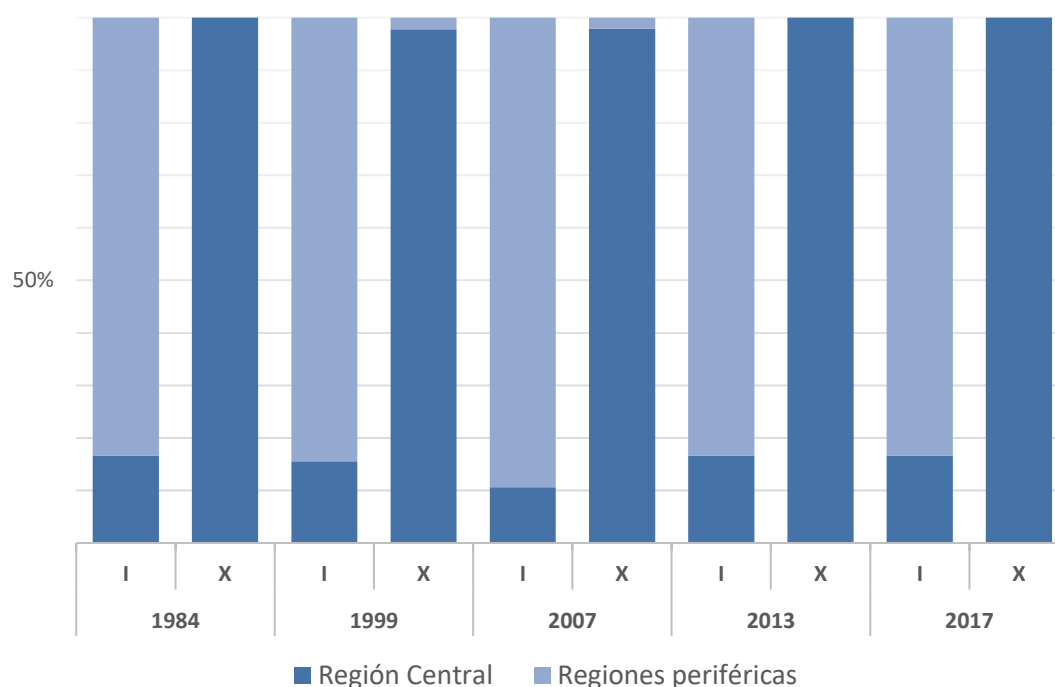


Figura 2. Gráfico de Costa Rica: distribución porcentual del I y X decil del Índice de Desarrollo Social (IDS) distrital según región, 1984-2017

Fuente: elaboración propia con datos de Mideplán (1987, 2001, 2007, 2013, 2018).

Por el contrario, los distritos del primer decil (menor desarrollo social relativo) se localizan en las regiones periféricas, es decir la Huetar Caribe, Huetar Norte, Chorotega, Brunca y Pacífico Central. En promedio, este primer decil se compone de distritos que en un 85% pertenecen a regiones periféricas. Además, los pocos distritos de la región Central del primer decil pertenecen a cantones como Tarrazú, Acosta, Puriscal, León Cortés, Turrubares y Turrialba; es decir, fuera de la GAM.

Este escenario se repite en la medición cantonal que realiza el Índice de Progreso Social (IPS), el cual contempla un análisis integral del desarrollo humano, a partir de las siguientes dimensiones: necesidades humanas básicas, fundamentos de bienestar, y

oportunidades. Nueve de los primeros diez cantones ubicados a la cabeza del ranking nacional pertenecen a la Región Central, mientras que los últimos diez se ubican en las regiones periféricas (Costa Rica Propone, 2016).

La historia sin embargo enseña que el camino del desarrollo (...) es enteramente intencional y predecible. Si se opta por concentración oligopólica de las inversiones, escasamente diversificadas, centradas en la explotación de bienes primarios y con limitada intervención redistributiva por parte del Estado, se tienen resultados de pobre desarrollo social. Si, al contrario, se diversifica la producción, y se ofrece a los individuos condiciones para el pleno ejercicio de sus capacidades, el desarrollo social se intensifica. Esa es la experiencia de los territorios diferenciados de Costa Rica. *Los indicadores de desarrollo son como fósiles de decisiones políticas del pasado y está en decisiones políticas futuras enfrentar sus deficiencias.*⁴ (Sojo, 2010, pp. 95-96)

Así, el fenómeno del vallecentralismo constitutivo en la formación y consolidación del Estado costarricense, es una clara manifestación de que las desigualdades territoriales del país son producto de proyectos sociales concretos. Siguiendo al sociólogo Carlos Sojo (2010), es posible afirmar que la sociedad costarricense se fragmenta en múltiples *costarricas*, no dos, como algunos sectores académicos suelen señalar.

La división político administrativa de Costa Rica, ordenamiento que segmenta el país según provincias, cantones y distritos, fue concebida a mediados del siglo XIX (Acuña, 1976). Esta obsoleta división representa una expresión del centralismo del Estado costarricense, ya que cuatro cabeceras de provincia (San José, Alajuela, Cartago, Heredia) se ubican en un área relativamente reducida de la región Central: la GAM⁵.

⁴ Cursiva propia.

⁵ El 52,7% de la población habita en esta zona, la cual apenas representa el 3,7% del territorio nacional (Consejo Nacional de Planificación Urbana, 2013).

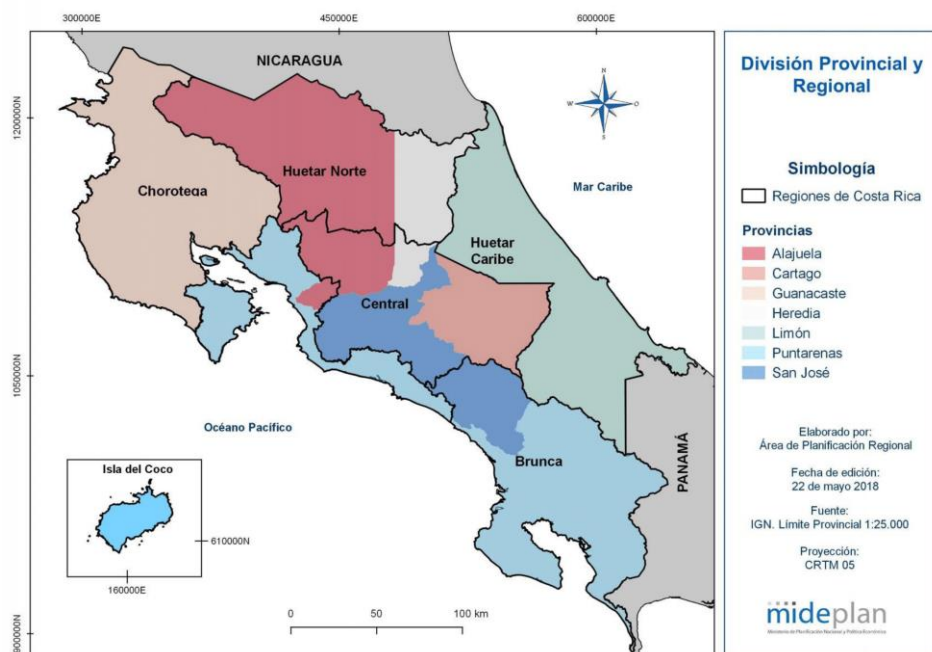


Figura 3. Mapa de división provincial y regional de Costa Rica, 2018

Fuente: Mideplán, 2018.

Como sostiene Samper (comunicación personal, 2018), algunas son provincias que, geográficamente, inician en el Valle Central y acaban en la frontera con Nicaragua⁶. Si se trazara una línea imaginaria que conecte a las cuatro cabeceras de provincia, el trayecto sería de apenas 38 km; mientras que la distancia es de 41,6 km y 50 km utilizando la vía férrea y el corredor vial, respectivamente; lo cual evidencia la robusta centralización político administrativa del país (Morales, 1991).

Una manifestación de estas realidades se dio en 2018, cuando una buena parte del país encendió sus alarmas ante una fragmentación sociopolítica explicada, en parte, por las profundas desigualdades. El auge de fuerzas políticas nacionalistas, autoritarias y neopentecostales (Pignataro y Treminio, 2019) en las pasadas elecciones presidenciales, mostró una clara tendencia territorial: los cantones de la región Central votaron

⁶ Este es el caso de provincias como Heredia y Alajuela.

mayoritariamente por el Partido Acción Ciudadana (PAC), mientras que el Partido Restauración Nacional (PRN) arrasó en las zonas periféricas (Alfaro, 2019).

Los resultados electorales de 2018 evidencian que el “desarrollo geográfico desigual entre el centro y la periferia tiene efectos en la fragmentación política del país” (Cortés, 2019, p. 46). Ronald Alfaro (2019) muestra que existe una relación inversa entre el nivel de desarrollo de un distrito y el partido ganador: a mayor índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), mayor era la probabilidad de que el PRN ganara.

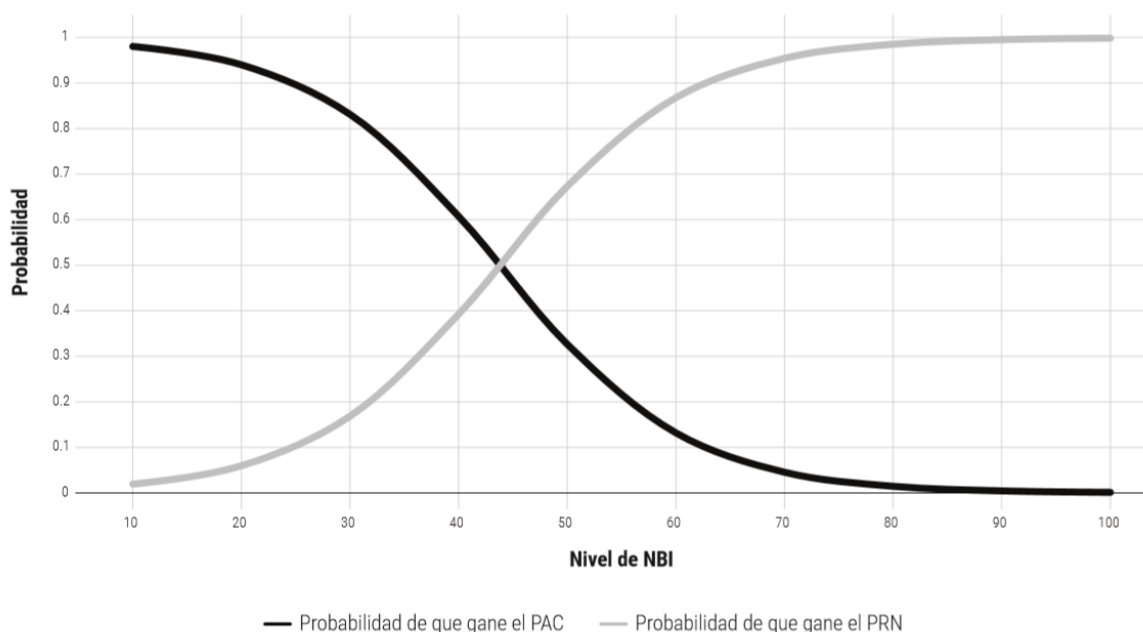


Figura 4. Gráfico: probabilidad de que un partido triunfe en segunda ronda en el distrito a distintos niveles de NBI, 2018

Fuente: Alfaro (2018: 72) con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

De ahí que los territorios periféricos y en condiciones de mayor exclusión, ofrecen condiciones favorables para el auge de propuestas políticas conservadoras y neopentecostales (Pineda, 2019). Al respecto, Velia Govaere (2019) señala al estilo de desarrollo como generador de desigualdades y asimetrías territoriales que, aunado al

abandono por parte de la institucionalidad pública, sumen al país en una peligrosa situación de polarización y fragmentación.

No obstante, este fenómeno no es exclusivo de Costa Rica. En recientes procesos electorales tanto en Europa como Estados Unidos, ha existido una clara relación entre las regiones relegadas –usualmente periféricas–, y el voto por alternativas anti-sistema, populistas, autoritarias y/o euroescépticas en el caso de países de la Unión Europea. Es decir, hay un descontento estructural generado a partir de años de abandono estatal, que se manifiesta en lo que Rodríguez-Pose (2019) denomina una suerte de venganza de los lugares que no importan.

Desde los años sesenta, el Estado costarricense empezó a plantearse la importancia de contar con una mirada espacial de los procesos de desarrollo, como una oportunidad para conseguir sus objetivos nacionales y alcanzar el anhelo de la igualdad de oportunidades en las distintas regiones del país. Algo que, progresivamente, tendería a revertir el “vallecentralismo” dominante.

De la mano con el concepto de desconcentración, se hicieron esfuerzos para crear nuevos centros fuera de la región Central y así democratizar la acción estatal, con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios públicos. En esa línea, se crearon las regiones de planificación socioeconómica y se fue forjando un entramado institucional que fortaleciera este proceso y abriera las oportunidades a nueva forma de gestión pública.

No obstante, medio siglo después, los esfuerzos fueron insuficientes, descoordinados y carecieron de suficiente respaldo político. La planificación regida por sectores se posicionó como principal enfoque para administrar los recursos públicos e intervenir en la realidad de la población (Morales, 1991) desde una visión no solo sectorial sino también centralista.

Ante este escenario, en esta investigación existe el interés de explorar ese camino que ha recorrido la planificación subnacional del Estado costarricense para intentar alcanzar un desarrollo inclusivo y balanceado, incluyendo la intención reciente del Estado costarricense de incorporar la escala territorial como un nuevo nivel de planificación, pero circunscrito únicamente a la ruralidad.

El estudio no pretende ser un esfuerzo de evaluación; sin embargo, sí es valioso y posible analizar críticamente cómo ha sido el proceso de la planificación subnacional. Además, plantea interrogantes como qué trayectorias, rupturas y continuidades ha tenido este proceso. De esta forma los resultados pueden colaborar a visualizar los aprendizajes, pero también vislumbrar los retos que aún existen en esta materia, con el fin de construir modelos de planificación en los territorios que conecten con la realidad de las personas y tengan impactos positivos en la mejora de la calidad de sus vidas.

Las estrategias de planificación subnacional de Mideplán⁷ orientadas a disminuir las desigualdades territoriales, es el objeto de investigación de la presente investigación. Esto a partir de un análisis diacrónico, crítico y sistémico de las estrategias de planificación impulsadas por las diferentes administraciones de gobierno, durante el periodo 1974-2018.

Para efectos de esta investigación, en relación con la estructuración del Estado y la planificación del desarrollo, en Costa Rica el nivel subnacional o intermedio, se compone del ámbito provincial, regional y, más recientemente, el territorial. Es decir, se excluye el nivel nacional, así como también el local y comunal.

Respecto a la evolución histórica de la planificación en el nivel subnacional, interesa hacer énfasis en tres aspectos de su desarrollo: las estrategias desarrolladas, los

⁷ Denominado Oficina de Planificación Nacional (Ofiplán) hasta 1982.

mecanismos de participación social y la articulación multinivel entre las diferentes escalas de planificación.

El ámbito de análisis es nacional, pues el interés es reflexionar críticamente respecto al proceso de planificación del país hacia el nivel subnacional. Por lo tanto, es necesario visualizar el objeto de estudio en su dimensión más amplia. Las experiencias propiamente de cada una de las regiones y los territorios no son el énfasis en esta investigación; sino las estrategias nacionales hacia este nivel de planificación.

Los 44 años seleccionados como delimitación temporal del estudio, responde a que ha sido el periodo histórico en que las diferentes administraciones de gobierno han intentado, con mayor o menor niveles de claridad técnica y voluntad política, ejecutar el mandato de la Ley de Planificación Nacional, en cuanto a promover una mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.

En síntesis, la pregunta de investigación que guía el presente esfuerzo es: ¿Cuáles y cómo se han desarrollado las diferentes estrategias de planificación en el nivel subnacional, impulsadas por Mideplán para reducir las desigualdades territoriales en Costa Rica durante el periodo 1974-2018?

Justificación

A partir de la promulgación de la Ley de Planificación Nacional en 1974, el órgano rector en materia de planificación para el desarrollo, Mideplán, ha liderado diferentes iniciativas tendientes a disminuir las disparidades territoriales. No obstante, desde entonces ni siquiera ha logrado implementar una regionalización homogénea y congruente para todas las instituciones públicas, y tampoco ha sido posible reducir las grandes brechas entre las regiones de planificación existentes.

La regionalización en Costa Rica surge frente a las profundas disparidades en el territorio nacional en materia de acceso a oportunidades y servicios básicos, pasando por un fortalecimiento del tejido organizacional regional y la desconcentración de la institucionalidad. Al respecto, la planificación regional fue la herramienta que el Estado costarricense dispuso, al menos discursivamente, para reducir brechas de exclusión y equilibrar las asimetrías territoriales.

Existe amplia literatura sobre planificación regional. Particularmente durante la década de 1970 es posible observar un notable desarrollo de los estudios regionales en Costa Rica (Lavell, Morales, y Arriaga, 1981). No obstante, desde finales del siglo XX e inicios del XXI se identifica una importante disminución de la producción académica en materia de abordaje de las desigualdades territoriales.

Esto coincide con el cambio del estilo de desarrollo en la década de 1980, en el cual la planificación fue desvirtuada desde una visión de achicamiento del Estado y la pérdida de su rol estratégico en la conducción de los asuntos públicos. Por esto, es necesario nuevas investigaciones que actualicen el proceso de desarrollo histórico de la planificación subnacional en Costa Rica, desde análisis críticos que permitan ponderar las trayectorias, rupturas y continuidades que ha conllevado su implementación.

En un país donde las brechas centro-periferia dan cuenta de amplias desigualdades territoriales, resulta un imperativo ético analizar los procesos impulsados desde la institucionalidad pública para disminuirlas. Además, es necesario contar con una lectura crítica del proceso, para sistematizar las mejores prácticas, así como establecer posibles alternativas de organización y diseño político administrativo, con el objetivo de reducir las desigualdades y satisfacer con igualdad y eficacia las crecientes demandas sociales.

Esta carencia de investigaciones también se manifiesta en el desarrollo académico de la planificación económica y social en Costa Rica (EPPS, 2019). Al no existir investigaciones recientes sobre el fenómeno en estudio, fue necesario construir un marco teórico y metodológico innovador para la disciplina desde una perspectiva comprometida con la transformación social.

Por tanto, este ejercicio investigativo, además de sumar en el desarrollo académico del área, le permite a la institucionalidad pública ver sus esfuerzos en un espejo y reconocer las mejoras que se pueden incorporar, para que los procesos de planificación subnacional en los territorios alcancen los resultados esperados: ejercicios de planificación que surjan desde las realidades de los territorios y que permita que sean las propias comunidades las que tomen decisiones sobre sus recursos.

De manera que el texto aporta valor, en especial, a las personas que toman decisiones para que puedan mirarse críticamente; sobre todo, si se entiende que las decisiones de las instituciones no se elaboran en lo abstracto. Hay actores que toman decisiones políticas y técnicas que marcan el rumbo de la gestión pública, y analizar este proceso nos da luces sobre aprendizajes y retos para el futuro.

Antecedentes

En Costa Rica, la preocupación sobre las desigualdades territoriales empieza a desarrollarse a partir de la segunda mitad del siglo XX. Desde distintos enfoques, se elaboraron diversos estudios relativos al abordaje de las desigualdades territoriales y la planificación en el nivel subnacional: geografía política, división político administrativa, regionalización, descentralización, diseño institucional, planificación regional, entre otros.

Los inicios de la planificación espacial en Costa Rica se remontan a 1949, con la propuesta del urbanista estadounidense Anatole Solow. Por encargo del gobierno, presentó un plan de desarrollo urbano para San José y su zona de influencia. Según una investigación de Miguel Morales, algunas de las recomendaciones de entonces fueron:

el planteamiento del Área Metropolitana, su delimitación político-administrativa, la necesidad de conservar las fincas cafetaleras principales, la construcción de bulevares periféricos, los estacionamientos, las mejoras inmediatas al tránsito, el reagrupamiento de los usos del suelo, los proyectos de reconstrucción urbana, los parques, el suministro de aguas y cloacas, el plan maestro para orientar el crecimiento físico de la ciudad, entre otros temas. (Morales, 1989, p. 3)

La disfuncionalidad de la división político administrativa (esquema de provincias, cantones y distritos) de Costa Rica empezaba a ser evidente ya desde 1949. Según Manuel García, entonces director de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC)⁸, la división político administrativa se estructuró “en forma empírica y atendiendo más a intereses locales casi siempre políticos, que a razones de tipo geográfico, demográfico, económico y sociológico” (DGEC, 1949, p. 7).

⁸ Actual Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El interés por la distribución y organización espacial del Estado costarricense se puede encontrar en la planificación y desarrollo de proyectos de gran envergadura, tales como el ferrocarril al Caribe, los enclaves bananeros de la United Fruit Company y la carretera Interamericana (Camacho, comunicación personal, 2019). Por ejemplo, pese a que la carretera Interamericana obedecía, principalmente, a intereses geoestratégicos de Estados Unidos, la vía posibilitó una mayor integración geográfica, económica y social en Costa Rica (Serrano, 1976).

De hecho, el proyecto acarreó cambios a la división político administrativa entonces vigente; por ejemplo, la creación de nuevos cantones como Coto Brus, Corredores, La Cruz, Nandayure y Hojancha. Antes de la Carretera Interamericana, el cabotaje era el principal medio de transporte en algunas zonas de Guanacaste y Puntarenas. Además, se evidenció la brecha existente entre el Valle Central y las regiones periféricas, en materia de acceso a servicios y oportunidades (Serrano, 1976).

Un insumo básico de los estudios regionales en Costa Rica es el realizado en 1959 por el profesor alemán Gerhard Sandner, de la Universidad de Kiel. En su obra *Estudio geografía regional Turruabares*, se concluye que la división político administrativa del Estado costarricense carece de racionalidad técnica, ya que no se estructuró tomando en consideración variables ambientales, geográficas, económicas, o climáticas. Esto concuerda con Barrantes (1966) quien concluye que la división político administrativa se decretó sin que mediaran estudios técnicos, más bien por “presiones ejercidas por los vecinos interesados en cada caso” (p. 3).

En 1966, el entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), por medio de fondos de asistencia técnica del gobierno alemán, encomendó a los geógrafos Gerhard Sandner y Helmut Nuhn la tarea de realizar investigaciones en materia de geografía regional. La investigación realizada a través de “vuelos de reconocimiento en avioneta, recorridos y

viajes en *jeep*, lancha, *bestia* o a pie” (Nuhn y Sandner, 1966, p. 6), ya advertía sobre la ausencia de estudios regionales en el país y los desafíos que esto representaba para desarrollar procesos de planificación regional. Además, reafirma la disfuncionalidad de la división político administrativa y recomienda su reformulación a partir de criterios técnicos.

En 1969 la Oficina de Planificación Nacional (Ofioplán), actual Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), le encargó al doctor Arvids Kalnins el estudio *Modificación de la División Territorial Administrativa de Costa Rica*. Se critica el esquema provincial y se propone una organización por departamentos y niveles subregionales con capacidad suficiente para promover un desarrollo regional autosustentado. Asimismo, señala la necesidad de impedir la proliferación de nuevas unidades territoriales débiles.

En la década de los setenta, sobresale el estudio *Regionalización agrícola de Costa Rica*, el cual buscaba determinar áreas homogéneas para el desarrollo agrícola (Morales, 1976). Sin embargo, fue el planteamiento del geógrafo Helmut Nuhn el que constituyó un parteaguas en la historia de la planificación del desarrollo en Costa Rica. Su innovador estudio, publicado en 1973, sienta las bases del esquema de regionalización aún vigente, ya que propone las regiones de planificación socioeconómica sin entrar en contradicción con la división político administrativa, dándole así viabilidad política a su propuesta.

No obstante, Morales (1976) considera que los estudios de Nuhn y Kalnins, coinciden en que una reforma administrativa del país “es imprescindible si se desea realmente producir una descentralización institucional y una readecuación política” (p. 133). Además, insiste en el obsoleto carácter de la división político administrativa vigente, ejemplificado en las complejidades institucionales y organizativas para garantizar una administración pública efectiva independientemente de la ubicación geográfica.

Sobre la división político administrativa, Nuhn señala que el país debía cuestionarse en qué medida el esquema vigente responde a las exigencias de una administración y planificación modernas. Sentó las bases para una reforma territorial del Estado al indicar: “es necesario una reorganización sistemática de los límites provinciales y cantonales adaptada a las condiciones socioeconómicas, que debería realizarse antes de comenzar una descentralización de la administración pública” (Nuhn, 1973, p. 33); reforma que nunca sucedió.

El estudio del profesor Nuhn fue un insumo fundamental para la sectorización y regionalización del Sistema Nacional de Planificación (SNP), creado bajo la Ley 5525 en 1974. A partir de este estudio se estableció el primer departamento de planificación regional (Nuhn, 1989), adscrito a la Ofioplán, hoy Mideplán.

El contexto durante esta década estaba marcado por el agotamiento de la frontera agrícola, un fenómeno iniciado desde el periodo colonial e intensificado a partir de la segunda mitad del siglo XIX, que consistía en la incursión de grupos de personas en zonas boscosas, en donde establecían *abras*, un sitio que era deforestado para el asentamiento humano y el desarrollo agropecuario.

Cuando las tierras perdían su productividad por descenso de la fertilidad, se talaba más bosque y se repetía el patrón (Bozzoli, 1977). De esta forma se configuró la “conquista” del territorio nacional (Paz, 1980, p. 8), facilitado a partir de 1962 por el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), el cual tenía el mandato de procurar una distribución más justa de la tierra en un país que exhibía una alta concentración de la propiedad (FAO-Inder, 2015).

En 1976 el informe *Inventario de esquemas y regionalización del sector oficial y autónomo de Costa Rica*, del Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo), analiza la división territorial administrativa costarricense. Señala que la división territorial ha

repercutido negativamente en la evolución de las estadísticas básicas, lo que ha incidido en que las instituciones públicas y autónomas tengan que elaborar su propia regionalización para efecto de planificación y administración de sus programas (Acuña, 1976).

En un artículo de prensa publicado por el diario Excelsior, se critica la división político administrativa considerándola caótica y desbalanceada. Igualmente, indica que “las instituciones oficiales han creado regionalizaciones propias contribuyendo así a aumentar el desorden existente. A pesar de los problemas de orden politiquero, la realidad muestra la necesidad de establecer una nueva división territorial en nuestro país” (Calvo, 1976, párr. 41-42).

Una obra que sobresale en la identificación de antecedentes es *Proceso de estructuración territorial en Costa Rica*, publicada en 1981. Editado por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), con apoyo de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, es un amplio compendio bibliográfico sobre estudios urbanos y regionales durante el periodo 1945-1981. Ya desde entonces se reconocía la dispersión de estudios e investigaciones en la materia y su reciente desarrollo disciplinar (Lavell, Morales, y Arriaga, 1981).

La obra *Estudio sobre la división territorial administrativa de la República de Costa Rica*, analiza la definición de regiones e indica que esta se ha apegado a una división político administrativa desfasada. Los autores indican que “la vigencia de la división territorial administrativa y de tantos modelos de regionalización interfieren, tanto en el intercambio de información, como en la coordinación institucional de programas y proyectos, los cuales deben expresar la organización administrativa de nuestro territorio” (Soto, Protti y Sáenz, 1978, p. 192).

En esta misma línea, en 1983 Gerhard Sandner de la Universidad de Hamburgo, presenta una visión crítica del mismo proceso en su estudio *La planificación regional integrada como agente del Estado frente a la comunidad local y la patria chica*. Por otro lado, la obra *La planificación urbano-regional en Costa Rica y las políticas regionales 1948-1982* de Miguel Morales, exdirector de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), es una revisión de los antecedentes de la planificación en Costa Rica haciendo un énfasis en actores, leyes y estrategias vinculadas a las políticas regionales de este periodo.

Entre tanto, Carolyn Hall, en el estudio *Regional Inequalities in Well-Being in Costa Rica* (1984), utilizó un análisis de factores multivariado para evaluar el bienestar socioeconómico según la distribución geográfica, basándose principalmente en los datos del Censo de Población y Vivienda de 1973 (Viales y Delgado, 2016). Para Cecilia Ling (1989), esta autora es considerada una de las precursoras de los estudios sobre desigualdades regionales en Costa Rica.

De hecho, Samper (2007) califica a la doctora Hall como la principal arquitecta de la geografía histórica costarricense. Sin embargo, autores hombres como Miguel Morales (1976), parecieran minimizar el aporte de Hall, quien desde 1972⁹ y 1974¹⁰ planteó innovaciones teóricas y metodológicas al abordar las desigualdades territoriales en Costa Rica. Es decir, Gerhard Sandner, Helmut Nuhn, Arvids Kalnins, y el propio Miguel Morales, así como también Carolyn Hall, son todas personas pioneras¹¹ en el estudio de las disparidades espaciales.

⁹ En 1974 su tesis doctoral *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*, fue presentada en la Universidad de Oxford y posteriormente publicada en Costa Rica en 1976 (Samper, 2007).

¹⁰ Su estudio *La Jerarquía urbana de Costa Rica: una consideración de la aplicación de modelos geográficos* (Hall, 1974), fue publicado en el primer número de la Revista Geográfica de América Central.

¹¹ Un elemento en común a destacar es que todas estas personas son de origen extranjero.

En el año 1989, Cecilia Ling, entonces directora del Departamento de Política Regional del Mideplán, actualiza la revisión histórica de Morales sobre la planificación regional, en su ponencia *La planificación regional como política e instrumento de desarrollo: el caso de Costa Rica* (1989). También, el estudio amplía sobre el trabajo del gobierno de turno en esa materia.

Otro antecedente relevante es la tesis de licenciatura en planificación de las autoras Flory Barboza, Ana Isabel Carballo y María del Carmen Valverde del año 1990, el cual se titula *Las estrategias estatales para el desarrollo de la Región Chorotega: una revisión crítica de las propuestas de planificación regional en el periodo 1960-1990*. Lo más distinguido que aporta este proyecto al nuestro, es la revisión de las políticas de planificación para el desarrollo regional en la región Chorotega durante treinta años, dando especial énfasis a los planteamientos en cada administración de gobierno.

De la mano con esta investigación, se encontró el texto de 1991 *Región Brunca: hacia una síntesis regional y de reflexión sobre descentralización del Estado*, también del profesor Miguel Morales. La mayoría del estudio se dedica a mirar indicadores de la región en cuestión; sin embargo, resalta el análisis crítico que hace el autor sobre problemas, potencialidades y tendencias de la planificación regional.

También en 1991 se publicó otra tesis de licenciatura en planificación titulada *El proceso de desarrollo regional en la región Huetar Atlántica y el papel de Japdeva en el periodo 1974-1990*. Esta investigación resulta particularmente interesante por cuanto no solo examina las políticas orientadas al desarrollo regional, sino porque hace énfasis en el papel de los Consejos de Desarrollo Regional como instancias para promover la participación popular (Masís y Quesada, 1991).

En 1994 el abogado y político Rodolfo Piza Rocafort publica una obra titulada *Organización territorial del Estado en Costa Rica*, en donde critica el proceso de regionalización visto como el traslado de funciones muy básicas a la institucionalidad regional, frenando así una verdadera descentralización del Estado.

Las instancias intermedias (regionales, gobernaciones) no tienen personería jurídica y, en general, no desarrollan competencias ni siquiera desconcentradas. Las regiones, en la práctica no existen como entidades con su propia fisionomía y las provincias no son más que un referente geográfico o protocolario, desde el punto de vista administrativo. (Piza, 1994, p. 38)

En 2001, el economista Hermann Hess publicó el artículo *Marco conceptual y políticas básicas para el fomento del desarrollo territorial de Costa Rica*. Esta obra señala que “el proceso de descentralización necesario para el desarrollo territorial balanceado generalmente no coincide con las divisiones político-administrativas existentes” (Hess, 2001, p. 17). Además, prevé que para lograrlo será necesario resolver el papel de las diputaciones y su relación con los gobiernos territoriales.

Seguidamente, el estudio *Regiones y Cantones de Costa Rica* de Ronulfo Alvarado, fue realizado en 2003. Este brinda información básica sobre el proceso de regionalización en Costa Rica, haciendo énfasis en los cantones que componen cada una de las regiones. La investigación forma parte de una serie titulada *Cantones de Costa Rica* que realizó la Sección de Investigación y Desarrollo del Instituto de Fomento Municipal y Asesoría Municipal (IFAM).

En 2008, la historiadora Gertrud Peters reflexiona sobre el proceso de división del territorio nacional en provincias, cantones y distritos. Plantea que dicha división político administrativa responde a dinámicas que datan de la época colonial y “obedecía a

estrategias estatales para habilitar ciertas regiones del país, a las rutas de transporte terrestre, marítimo o fluvial, y a los mecanismos de control religioso, educativo y judicial del Estado costarricense” (Peters, 2008, p. 238).

Como una contribución al XVIII Informe Estado de la Nación, los investigadores Rafael Arias y Leonardo Sánchez realizaron el informe *Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial*. Este estudio realiza un análisis de la desigualdad socioeconómica desde una perspectiva territorial. Dentro de sus conclusiones se señala que el cambio en el estilo de desarrollo en la década de 1980 careció de “políticas de desarrollo regional que tomen en cuenta las particularidades de las distintas regiones y las posibilidades de desarrollo endógeno de las mismas” (Arias y Sánchez, 2012, p. 47).

La obra *Desarrollo geográfico desigual en Costa Rica. El ajuste estructural visto desde la Región Huetar Norte (1985-2005)*, del politólogo Andrés León, problematiza las regiones concibiéndolas desde un Estado altamente centralizado. A pesar de los intentos de regionalización del país, “las relaciones centro-periferia dependieron tanto de las realidades concretas de las regiones específicas, como de los intereses y necesidades específicas expresadas por la formación estatal, con su claro talante vallecentralista” (León, 2015, p. 35).

Los estudios generados por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica, sobre las desigualdades intrarregionales, constituyen un aporte valioso en la materia. Desde este centro, el economista Pablo Sauma ha analizado el freno que representan las desigualdades económicas, sociales y geográficas de algunas periféricas del país para la superación de la pobreza. Asimismo, se realizaron estudios para las regiones Chorotega, Huetar Norte, Pacífico Central y Brunca (Sauma, 2015).

Sin duda, el recorrido por los estudios anteriores sobre el tema región han sido amplios y extensos. En muchos casos son compilaciones de cómo se dieron los procesos de regionalización en los países de América Latina, y especialmente en Costa Rica. También hay un componente crítico presente en la mayoría de los estudios, cuestionando qué tan oportuna fue la estrategia para implementar la planificación regional y qué obstáculos impidieron alcanzar los objetivos esperados.

Objetivos

Objetivo general

Analizar las estrategias de planificación a nivel subnacional tendientes a reducir las desigualdades territoriales, que ha impulsado el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) desde 1974 hasta 2018.

Objetivos específicos

1. Identificar las principales estrategias desarrolladas en el nivel de planificación subnacional, tendientes a disminuir las desigualdades territoriales.
2. Caracterizar los mecanismos de participación social presentes en los procesos de planificación en el nivel subnacional.
3. Describir la articulación multinivel promovida entre los distintos niveles de planificación que conforman el Estado.

MARCO TEÓRICO

El presente apartado contiene una reflexión teórica y conceptual que configura el abordaje desde el cual se analizará el objeto de investigación. Así pues, interesa explicitar desde dónde y cómo se pretende comprender el fenómeno analizado en la investigación. El estudio de las desigualdades territoriales y su abordaje por parte de la institucionalidad pública implica, necesariamente, determinar su posicionamiento teórico respecto a la comprensión de conceptos y fenómenos sociales.

Se emplea una lógica analítica que parte de lo general hacia lo específico. Así, el apartado *Carencias, exclusión y desigualdades* funciona como gran sombrilla teórica que luego es delimitada a partir de aquellas desigualdades sobre las que pone foco esta investigación: las *territoriales*. En *Planificación para el desarrollo* se reseña el marco conceptual sobre planificación y desarrollo.

Seguidamente se puntualiza en las políticas territoriales, como herramienta de la planificación económica y social, para abordar y disminuir las desigualdades territoriales en un país. Finalmente, para lograr los objetivos específicos planteados, se elabora un enfoque sobre dos elementos fundamentales que deben considerar dichas políticas, los cuales son la participación social y la articulación multinivel.

Carencias, exclusión y desigualdades

En las tres últimas décadas, el complejo fenómeno de las carencias materiales básicas de la población en América Latina y el Caribe, ha sido usualmente abordado desde el “enfoque de pobreza” y su correspondiente andamiaje teórico y metodológico. A partir de la implementación de los programas de ajuste estructural (PAE) y los condicionamientos de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, este paradigma cobra relevancia creciente (Pérez-Sáinz, 2012).

Así, la pobreza se convertiría en la categoría de análisis más utilizada para entender las carencias básicas de la población. Inclusive actores, propuestas y discursos reivindicados como anti neoliberales, la reproducen acríticamente: "...no es de extrañar que los gobiernos de la región que han proclamado revertir las políticas inspiradas en el denominado Consenso de Washington, no han cuestionado este elemento que ha redefinido -de manera drástica- la cuestión social" (Pérez-Sáinz, 2012, p. 11).

Para superar las limitaciones de dicho enfoque, autores como Minor Mora y Juan Pablo Pérez-Sáinz (2009), han propuesto un abordaje desde el concepto de exclusión social¹². Un aspecto a destacar de su propuesta es que repolitiza lo social, es decir, evita la "corrección política" del enfoque de pobreza, el cual "evita cualquier alusión al conflicto social y al poder" (Pérez-Sáinz, 2012, p. 18), asumiendo el poder desde una concepción weberiana que refiere a cualquier oportunidad en una relación social, para imponer la voluntad de uno frente a la resistencia de otros (Weber, 1964).

Pérez-Sáinz argumenta que en la actual sociedad -marcada por el capitalismo globalizado-, existe una estrecha relación entre exclusión social y desigualdad. Este planteamiento se enraiza teóricamente en la obra *Durable Inequality* de Charles Tilly (1998). El texto de este sociólogo norteamericano propone que las desigualdades en y entre categorías sociales (género, etnia, clase, territorialidad, etc.) se explican, fundamentalmente, en dos mecanismos que las perpetúan: la explotación y el acaparamiento de oportunidades.

La desigualdad es una violación de la dignidad humana porque deniega la posibilidad de que todos los seres humanos desarrollen sus capacidades. La desigualdad toma muchas formas y surte muchos efectos: (...) reduce nuestras capacidades de

¹² En la misma dirección se ha afirmado que "la pobreza es un producto de la desigualdad" (Therborn, 2015: 48).

funcionar como seres humanos, nuestro amor propio, nuestro sentido de la identidad, así como nuestros recursos para actuar y participar en este mundo. (Therborn, 2015, p.9)

A partir de la entronización del capitalismo que supuso fin de la Guerra Fría, el discurso dominante impulsó políticas de liberalización, apertura económica, avance tecnológico y globalización como instrumentos cuyo dinamismo iba a generar un efecto derrame sobre la población. Si bien las reformas generaron algunos avances, también ocasionaron una profundización de la desigualdad (Pike, Rodríguez-Pose, y Tomaney, 2006).

Diversos autores coinciden en que, luego de décadas de escasa atención académica, el análisis de la desigualdad ha cobrado vigencia en las ciencias sociales contemporáneas (Milanovic, 2011) (Mapadimeng, 2013) (Pérez-Sáinz, 2014) (Therborn, 2015) (Stiglitz, 2018) (Ravallion, 2019) (PNUD, 2019).

Aunque poco conocido, el interés por la desigualdad es de larga data. Therborn sostiene que la problematización de la desigualdad tiene sus orígenes en la concepción teológica de igualdad humana, promovida tanto por el cristianismo como por el islam; así como en la idea de una sociedad “históricamente cambiante y políticamente cambiante” (2015, p. 73), generada a partir de la Ilustración y el desarrollo del capitalismo comercial.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2009) enfatiza que el ideal contemporáneo de igualdad se sustenta en las revoluciones liberales del siglo XVIII, donde destaca la Revolución Francesa. También, se reafirma en los instrumentos multilaterales de derechos humanos, como el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la promulgación de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en 1948.

La desigualdad es un concepto que denota la ausencia o falta de algo: igualdad; que además, siempre implica excluir a alguien de algo. “Cuando no mata gente o atrofia la vida de las personas -literalmente-, la desigualdad significa exclusión: excluir a muchos de las posibilidades que ofrece el desarrollo humano” (Therborn, 2015, p. 28). En materia de desigualdad, Norberto Bobbio (1993) afirma que la discusión debe plantearse en torno a dos preguntas básicas: ¿desigualdad de qué? ¿desigualdades entre quiénes?

Al respecto, Pérez-Sáinz (2012) argumenta que la desigualdad de qué tipo corresponde al poder en los mercados básicos para posibilitar la generación y apropiación de excedente. Por otro lado, señala que la desigualdad entre quiénes es no solo entre individuos sino también entre categorías sociales (género, etnia, clase, territorialidad, etc.) o *pares categóricos*, como él le denomina. Baquero (2017) sostiene que para una mejor comprensión del fenómeno es necesario analizar el entrelazamiento de categorías sociales en la constitución de desigualdades, ya que estas “se manifiestan a través de la intersección de formas de desigualdad por clase, género, etnicidad, entre otras” (p. 62).

Entonces, para efectos de esta investigación, la delimitación teórica de desigualdades reconoce la interacción e intersección de otras categorías sociales, tales como etnicidad, género, clase, edad, estatus migratorio, entre otras; que, en su conjunto, pueden configurar por un lado, una determinada condición de vulnerabilidad y subordinación, y una condición de privilegio, por el otro. El enfoque de interseccionalidad permite e incentiva mayor complejidad analítica para el estudio de las desigualdades sociales (Baquero, 2017). En consecuencia, el diálogo multidisciplinar deviene imprescindible para el análisis sobre desigualdades.

Desde una perspectiva ética que compartimos, Therborn (2015) afirma que la vida de las personas no debería atrofiarse sistemáticamente por el solo hecho de pertenecer o poseer una categoría social “no desable”, es decir, una que implique condiciones de

vulnerabilidad y/o subordinación. Esto se justifica en la amplia evidencia empírica a nivel mundial que lleva a la siguiente conclusión: la desigualdad acorta y disminuye la calidad de la vida de las personas “desigualadas” (p. 22).

Sobre desigualdades, la Cepal (2009) propone que lejos de promulgar un “dogma igualitarista”, el objetivo es generar igualdad de oportunidades para todas las personas. Esto se sustenta en el planteamiento del economista indio Amartya Sen (1992), que ha inspirado una de las metas del desarrollo humano sostenible: igualdad de capacidades para funcionar plenamente como ser humano. Partiendo de lo anterior, se concluye que la desigualdad constituye una violación a los derechos humanos, ya que impide el desarrollo humano de millones de personas alrededor del mundo (Therborn, 2015).

Según Pérez-Sáinz (2014), resulta necesario “desvelar el misterio” que explica la persistencia de las desigualdades en la región latinoamericana, ya que como concluye Stiglitz (2018), no es un fenómeno inexorable; al contrario, es una cuestión de voluntad y decisión política. Reygadas (2008) identifica seis posibles factores que podrían explicar la persistencia de las desigualdades en la región:

- Intersección de categorías sociales (etnia, género, clase, etc) que evolucionan según el momento histórico
- Distancias culturales, educativas y sociales entre las élites y el resto de la población, reproducidas por barreras de orden material y simbólico
- Una estructura económica polarizada con efectos opuestos en términos de inserciones privilegiadas, por un lado, y precarias, por otro
- Permanente inserción subordinada de América Latina en la economía global.
- Gran capacidad de las élites para mantener sus privilegios
- Débiles mecanismos de compensación de las desigualdades

Asimismo, Göran Therborn (2015) identifica al menos cuatro mecanismos que generan desigualdades: distanciamiento (proceso sistémico que segmenta según “ganadores y perdedores”), exclusión (división en grupos incluidos y excluidos), jerarquización (organizaciones formales de desigualdad) y explotación (apropiación asimétrica de los frutos del trabajo de otras personas). Estos mecanismos no son mutuamente excluyentes y son acumulativos en su incidencia; es decir, en su conjunto pueden explicar la generación de los diferentes tipos de desigualdad.

Sin embargo, las desigualdades son una construcción social, y como tales, susceptibles de deconstrucción. En esa línea, y pese a las enormes dificultades para construir una sociedad más equitativa, Therborn señala cuatro vías para, progresivamente, alcanzar dicha aspiración: aproximación, inclusión, desjerarquización, y, redistribución y rehabilitación (2015). Este sociólogo sueco hace énfasis en la inclusión como el mecanismo más extendido para generar condiciones de mayor igualdad; plantea que es intrínseca al Estado nación moderno y que faculta las personas que habitan su territorio, para gozar de determinados derechos y servicios públicos.

Respecto a los mecanismos de compensación de las desigualdades, por ejemplo, políticas de inclusión, Pérez-Sáinz (2014) indica que esto resulta particularmente complejo en un contexto regional marcado por el deterioro de la esfera pública, donde el Estado se caracteriza por padecimientos estructurales como la corrupción, el patrimonialismo y la cooptación corporativa. De hecho Reygadas (2008), ubica la incapacidad de construir un Estado de bienestar sólido como una de las razones principales por las que América Latina y el Caribe es la región con mayor desigualdad de ingresos a nivel mundial.

Un estudio que analiza exclusión social y las desigualdades en Centroamérica, concluye que los países con altos niveles de exclusión poseen sistemas políticos bloqueados a la redistribución social. Ante esto, señala la necesidad de adoptar pactos o

acuerdos duraderos para disminuir la exclusión social, que serían posibles dependiendo de la confluencia de cuatro factores: que la ciudadanía lo demande (demanda política), que los partidos políticos quieran (voluntad política), que el Estado pueda (poder infraestructural), y que los poderes fácticos no lo impidan (Vargas-Cullel, 2012).

La deconstrucción de las desigualdades dependerá en última instancia de la potencia y las aptitudes que demuestren las fuerzas de la igualdad. ¿Quiénes integran estas fuerzas? (...) No basta con las fuerzas de la demanda y la resistencia. También hay fuerzas de oferta del cambio, es decir, las fuerzas de las clases dirigentes establecidas que por algún motivo están dispuestas a ofrecer el cambio desde arriba. (Therborn, 2015, p. 155)

Esto resulta particularmente llamativo para el caso de Costa Rica, el país con el nivel más bajo de participación en organizaciones y procesos colectivos¹³ de América Latina y el Caribe, según datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, 2012). El porcentaje de población que participa en partidos o movimientos políticos (2,3%), es el más bajo de la región. En Costa Rica hay “una escasa tradición de la organización civil y una carencia significativa de entidades defensoras de derechos” (PNUD, 2013, p. 238). En consecuencia, las élites y los poderes fácticos hegemónicos en Costa Rica poseen una considerable incidencia en la disminución de las desigualdades.

Como han optado múltiples personas investigadoras y centros de pensamiento a nivel mundial, el fenómeno de la desigualdad puede ser nombrado así, en singular; sin que ello implique, necesariamente, un abordaje reduccionista. No obstante, en criterio de nuestra

¹³ Participación en asociaciones de madres/padres, comités o juntas de mejoras comunales, asociaciones de profesionales, partidos o movimientos políticos, grupos deportivos o recreativos.

investigación, la denominación *desigualdades*, en plural, conlleva una ventaja didáctica al servir como recordatorio del carácter multidimensional e interseccional del fenómeno.

Desigualdades territoriales

Ante la multiplicidad de desigualdades que se manifiestan e interactúan entre sí en la región latinoamericana, para efectos de nuestra investigación, interesa centrar el foco en las desigualdades ocurridas en torno a la variable espacial. Según Morales, el espacio constituye “un elemento condicionante de las actividades humanas en general, de allí que provoque tensiones y situaciones conflictivas” (1982, p. 35).

A nivel internacional, en el estudio *Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants*, Milanovic (2012) demuestra que actualmente factores como la locación geográfica, por encima de otros históricamente recurrentes -por ejemplo, clase-, explican en mayor medida las brechas de entrada de dinero entre las personas, es decir, desigualdades de ingreso.

Ahora bien, retomando la variable espacial, la presente investigación concentra sus esfuerzos en abordar las desigualdades territoriales intranacionales, es decir, “diferencias permanentes en los niveles y ritmos de desarrollo (...) de las unidades subnacionales” (Cepal, 2009, p. 21). La configuración de los Estados latinoamericanos ha estado marcada por una distribución espacial desigual, que se caracteriza por la “profunda disparidad que se observa entre sus diferentes territorios” (Ilpes, 2010, p. 9).

Esto sin olvidar que “no solo se trata de conocer la heterogeneidad entre territorios, sino también al interior de los territorios” (Rojas, 2008, p. 11). Asimismo, es necesario destacar, siguiendo a Viales y Delgado (2016), la importancia de “reconocer la existencia de realidades diversas que tienen su expresión en el espacio nacional y que requieren un abordaje específico” (p. 88).

El informe *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, apunta que los patrones de organización espacial comparten “una clara tendencia concentradora y por reproducir diferencias significativas en las condiciones de vida de habitantes de distintos territorios” (Ilpes, 2017, p. 23). El resultado ha sido una región con amplias heterogeneidades en términos geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales. Asumiendo que una perfecta igualdad entre las diferentes unidades subnacionales es inalcanzable, el problema es si la estructura económica y social concentra o más bien distribuye equitativamente oportunidades para el desarrollo.

León (2015) emplea el concepto de desarrollo geográfico desigual para describir este fenómeno en el caso costarricense. Al respecto, el *Programa Estado de la Nación* critica la incapacidad para revertir los elevados niveles de desigualdades que el país ha experimentado a lo largo del siglo XXI, lo cual explica las persistentes asimetrías territoriales y el surgimiento de zonas de exclusión social. Incluso señala que, en materia social, “dejar la senda de la creciente desigualdad es el principal desafío que enfrenta Costa Rica” (PEN, 2018, p. 50).

Costa Rica, como otros países de la región, ha experimentado un proceso histórico de acumulación y reproducción de capitales que ha acentuado la concentración espacial, de recursos y de poder político (Morales, 1982). Este mismo autor describe, a partir de evidencia estadística, a la GAM como el área focalizadora del proceso concentrador nacional (Morales, 1976). De hecho, una investigación sobre desigualdades territoriales en Costa Rica, durante el periodo 1870-2000, sugiere que:

...existe un patrón que define disparidades espaciales, con base en la cercanía de cada poblado con las ciudades principales. Una menor distancia a los centros urbanos, y particularmente a la capital del país, parece implicar mayor acceso a la

educación y a los servicios de salud y, también, son los lugares donde se reúne a la población con un mayor poder adquisitivo (Viales y Delgado, 2016, p. 100).

Es importante recordar que en la GAM (3,7% del territorio costarricense) se aglomera el 52,7% de la población (Consejo Nacional de Planificación Urbana, 2013). Para Cepal (2009), la concentración urbana representa la expresión más evidente de las desigualdades territoriales; Costa Rica se ubica en el grupo de países de América y el Caribe que se caracterizan por un nivel de “concentración excesiva” (Henderson, 2000, p. 19).

Cuando la cabeza del sistema de decisiones políticas y económicas carece de diversidad en su composición territorial, aumenta el riesgo de que su conducción tienda al centralismo y a la perpetuación de los desequilibrios de poder entre las distintas unidades; (...) y se propenderá a la reproducción y acentuación de las disparidades territoriales (Cepal, 2019, p. 28).

Esta centralización y la polarización urbana se relaciona con un fenómeno que se aceleró en las últimas décadas del siglo XX: el “vertiginoso crecimiento de los barrios privados” (Therborn, 2015, p. 30). Usualmente en la literatura internacional esto se ha denominado *gated communities*¹⁴ (Atkinson y Blandy, 2013). Therborn (2015) apunta que este fenómeno, donde los sectores más privilegiados literalmente se aíslan del resto de la sociedad, equivale a una suerte de *apartheid* social.

En respuesta a la profunda crisis que atravesó Costa Rica en los años ochenta, el nuevo estilo de desarrollo promovió la apertura comercial, la atracción de inversión extranjera directa y la diversificación productiva. Esto generó una estructura dual en donde la “nueva” y “vieja” economía resultaron escasamente encadenadas entre sí. La

¹⁴ Traducido al español como urbanización cerrada, barrio privado, residencial cerrado, etc.

modernización impulsada relegó al mercado interno y los sectores más tradicionales de la economía (PEN, 2019).

En su más reciente informe, el Programa Estado de la Nación reseña cómo esta dualidad de la estructura económica tiene un claro comportamiento territorial. Las actividades económicas de mayor dinamismo, valor agregado e inversión en capital, es decir, la “nueva economía”, se concentran en la GAM (3,8% del país). Mientras que aquellas actividades vinculadas a la “vieja economía”, de baja productividad y alto impacto ambiental, están mayoritariamente ubicadas en las regiones periféricas.

La región Central concentra la mayor parte del parque empresarial formal y las ventas generadas a nivel nacional; además, casi la mitad de las empresas del país se ubican en tan solo nueve cantones del área metropolitana (PEN, 2019). Datos de la Promotora del Comercio Exterior indican que el 16,7% del territorio nacional que representa la región Central, concentra el 70% de las exportaciones costarricenses (Procomer, 2017).

Este escenario se repite en otras latitudes. En Europa, el nuevo milenio ha conllevado un significativo aumento de las desigualdades entre las regiones¹⁵. Al igual que en el caso costarricense, existe una persistente dicotomía entre las grandes y dinámicas aglomeraciones urbanas y las regiones periféricas que han sufrido un sistemático estancamiento o declive en términos de empleo y competitividad (Iammarino, Rodríguez-Pose, y Storper, 2018); es decir, una estructura dual.

Rodríguez-Pose (2019), un académico de la London School of Economics, acuñó el concepto de *geografías del descontento* para describir la asociación entre desigualdades territoriales y el voto por alternativas populistas y autoritarias. Partiendo de los casos

¹⁵ Regiones europeas son aquellas de nivel 2 según la Nomenclatura de unidades territoriales para estadísticas (NUTS-2) de la Unión Europea.

Europeos (Brexit, Polonia) y estadounidense (caso Trump), según el influyente semanario *The Economist* las desigualdades territoriales han probado ser políticamente muy peligrosas como para ser ignoradas (Iammarino, et al., 2018).

A nivel mundial, no solo las desigualdades en su concepción general, sino también las de tipo territorial han cobrado relevancia. Progresivamente, organismos internacionales tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE¹⁶), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e inclusive el Banco Mundial; han insistido en la necesidad de contar con políticas públicas tendientes a disminuir las asimetrías territoriales (Boisier, 2014) (Therborn, 2015) (Jaramillo et al, 2019).

Desde 2015 cuando se aprobó la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, los países firmantes definieron los nuevos objetivos y metas globales con un horizonte de aplicación de 15 años. Entre los objetivos establecidos sobresale el Objetivo para el Desarrollo Sostenible (ODS) número diez: reducir la desigualdad en los países y entre ellos. El tercer principio de la declaración aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sintetiza la aspiración global:

Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento

¹⁶ También conocida como OECD por sus siglas en inglés.

económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad¹⁷.(Naciones Unidas, 2015, p. 3)

Este compromiso, así como el creciente interés de organismos multilaterales por las desigualdades territoriales, configuran un contexto político proclive para el establecimiento de políticas públicas orientadas en tal dirección. Particularmente en un país como Costa Rica, el cual ha fijado la adhesión a la OCDE y la Agenda 2030, como prioridades gubernamentales de alto nivel para el corto y mediano plazo (Mideplán, 2018).

En un mundo en donde las desigualdades en los países y entre ellos aumentan como producto del avance tecnológico y el capitalismo globalizado, los desequilibrios territoriales resultan inevitables (Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006) (Cepal, 2009). De ahí la urgente necesidad de establecer políticas específicas que permitan un abordaje multidimensional de talas asimetrías.

En síntesis, las desigualdades territoriales son aquellas diferencias que socialmente son consideradas como no deseables y, por tanto, no deberían darse. Se catalogan como negativas debido a que conllevan diferencias no meritorias y no ligadas al esfuerzo personal de las personas. Además, ocurren en torno a la variable espacial o geográfica. Irremediablemente condicionan la vida de las personas al verse limitada su capacidad de desarrollarse plena y dignamente como seres humanos, por el solo hecho de nacer en una determinada zona geográfica dentro de un mismo país.

¹⁷ Resaltado propio.

Así, esta investigación asume la planificación para el desarrollo como un instrumento de la institucionalidad pública para, progresiva y participativamente, construir estrategias de disminución de las desigualdades territoriales.

Planificación para el desarrollo

Inicialmente, la planificación para el desarrollo fue impulsada desde posicionamientos marxistas, propios de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en medio de un contexto mundial bipolar como el que caracterizó a la Guerra Fría¹⁸. En la obra *Planificación económica en régimen democrático* (1959), Rodrigo Facio resume el entonces debate intelectual mundial en torno a la planificación en contextos tanto socialistas como capitalistas, y reconoce la importancia de la planificación para el desarrollo impulsada desde el Estado.

La planificación para el desarrollo es promovida por el desarrollo teórico ofrecido desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), bajo la orientación del economista Raúl Prebisch. La década de los sesenta fue indefectiblemente influida por el pensamiento cepalino que promovía una estrategia de desarrollo hacia adentro, también conocida como industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En Centroamérica, esto se ejemplifica con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960 (Ling, 1989).

A partir de la Conferencia de Punta del Este en 1961 y el establecimiento de la *Alianza para el Progreso*, el gobierno estadounidense “levantó el veto ideológico a la planificación para transformarla en un instrumento legítimo de intervencionismo progresista” (Boisier,

¹⁸ Periodo histórico iniciado a finales de la década de 1940 y finalizado con la disolución de la URSS en 1991. Se califica como “fría” porque no había confrontaciones bélicas entre las potencias (EE.UU. y URSS); sin embargo, sí las hubo en regiones del sur global como producto de esta pugna geopolítica, por ejemplo en Centroamérica durante los años 80.

2014, pp. 91-92), y dirigido a frenar el avance de iniciativas revolucionarias de izquierda en el continente. El triunfo de la Revolución Cubana y su posterior acercamiento con la URSS, fue determinante para que la administración Kennedy promoviera la Alianza para el Progreso (Masís, 1984).

La Alianza para el Progreso fue la llamada a contener el proceso revolucionario a través de una estrategia impulsada por el Estado, de crecimiento económico y de reformas estructurales (...). Era precisamente parte del proyecto cepalino de desarrollo, apadrinado por la Alianza para el Progreso, el objetivo de realizar reformas estructurales, de corte antioligárquico, principalmente una reforma agraria y una reforma tributaria, todo ello dentro del marco de un sistema nacional de planificación, promotor de una industrialización. La ayuda financiera norteamericana se condicionó a la fundación de una oficina de planificación en cada país signatario de la Carta de Punta del Este. (Masís, 1984, p. 127)

De este modo, Costa Rica, como firmante de dicha Carta, estableció su primera Oficina de Planificación Nacional (Ofioplán) en 1963. Su creación se sustentó en la Ley de Planificación Nacional, con “alcances muy tímidos y economicistas, producto de las condicionalidades de Estados Unidos” (Meoño, 2011, p. 60). Sin embargo, ya desde la década de 1950 se manifestaba la necesidad de institucionalizar la planificación; en este debate destacan personas como Raúl Hess, Wilburg Jiménez, Rodrigo Facio y Jorge Manuel Dengo, quien luego se convertiría en el primer director de Ofioplán (Mideplán, 2013). Masís afirma que la “concepción embrionaria sobre la planificación provino del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales” (1984, p. 128), fundado en 1940.

En Costa Rica hubo algunas voces disidentes que, por razones ideológicas, se opusieron al concepto de planificación, sin entender que, lejos de ser el germen de un Estado autoritario, como dijeron algunos, era un proceso para el diseño de

estrategias en la toma de decisiones para el desarrollo del país, utilizado por todas las democracias occidentales y del que la empresa privada no podía prescindir. (Silva, 2007, p. 12)

La planificación se define como la disciplina que busca actuar en el presente con una visión de futuro, aspirando los medios para lograr los cambios deseados y posibles (Saavedra, 1993). Sin embargo, dicho planteamiento podría ser señalado como reduccionista, sino se entiende la planificación desde una concepción política, en donde se asume la misma como un “proceso social y político, históricamente determinado y por lo tanto reconoce la influencia de las fuerzas productivas y la organización social” (Lopera-Medina, 2014, p. 30).

Ha penetrado demasiado profundamente la errónea noción de que la técnica es políticamente neutral, aséptica, incontaminada (...). En realidad, pocas cosas son tan políticas como la planificación del desarrollo económico y social. El concepto mismo de desarrollo implica elección política. (Masís, 1984, p. 126)

De la mano con esta concepción, es relevante para el estudio preguntarse, específicamente, qué es planificación para el desarrollo, pues desde ese concepto las instituciones públicas intervienen en las distintas realidades del país.

Este tipo de planificación surge de la mano con el término “desarrollo” y “países en desarrollo”, pues para tener el anhelo de alcanzar ese supuesto estadio mayor, primero, hay establecer qué es desarrollo y, luego, aproximarse a los países bajo esos criterios. Por tanto, para entender la planificación para el desarrollo es fundamental definir cómo se le concibe en este estudio.

El término, de naturaleza polisémica, ha sido abordado desde amplios, diversos y contradictorios paradigmas; no obstante, esta investigación no pretende sistematizar y

tender a tales debates teóricos. Por el contrario, solo es necesario delimitar el desarrollo autónomo, como propuesta seleccionada para acercarse a la comprensión del fenómeno investigado.

La propuesta teórica que enmarca la visión de desarrollo en este estudio es el desarrollo autónomo del autor Raff Carmen (2004). Esta visión se plantea desde la crítica a las visiones tradicionales del desarrollo, primero, determinando que este no es y nunca puede ser neutral, y luego, proponiendo el concepto desarrollo como autonomía o agencia autónoma.

El autor cataloga el desarrollo autónomo como el derecho de cada persona a inventar su propio futuro, a través del cual reclama el espacio de la creatividad humana. Esto quiere decir que el desarrollo supera la supervivencia, y se acerca a valores fundamentales, en una conjugación entre necesidades, satisfactores y bienes económicos. Además, propone que el desarrollo es gente y se debe buscar que la gente humanizada recree armoniosamente el paisaje, es decir, su contexto.

Este planteamiento implica cambios estructurales en la forma en que se relaciona el Estado y la sociedad civil, los cuales garanticen que (1) Sean las personas los verdaderos actores del cambio en ejercicio de su soberanía, el papel del Estado es solo permitir que la gente lleva adelante su propia agenda (2) La gente controle sus propios recursos, su acceso a información y la posibilidad de creación (3) Quienes pueden ayudar a la gente en su desarrollo deben reconocer que son ellos y ellas quienes participan en apoyo y no al revés, esto es el rechazo al principio intervencionista.

Políticas territoriales: del mundo abigarrado al ecosistema

Abigarrado remite a un conjunto de elementos altamente heterogéneos y sin conexión aparente entre sí. Cepal (2009) recurre a este concepto para adjetivar el desarticulado

mundo de las políticas vinculadas al desarrollo territorial, o más concretamente, lo que Sergio Boisier denomina una “matriz de políticas territoriales” (2014, p. 86). Esto a su vez, incluye una amplia variedad de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos e iniciativas coordinadas desde la institucionalidad pública de los respectivos Estados.

El conocimiento y la caracterización de la familia de políticas de desarrollo territorial se entiende como un paso indispensable para la generación del conocimiento que debería llevar a los países al diseño de las estrategias que permitan acercarse al horizonte deseado: el ecosistema. (Cepal, 2019, p. 17)

Dicho conjunto de iniciativas de desarrollo territorial es amplio y ha sido construido desde el siglo XX en “forma espontánea, desordenada y descoordinada” (Cepal, 2009, pp. 44-45). Por tanto, nuestro interés es suscribir el anhelo de transitar del actual *mundo abigarrado* a un *ecosistema de políticas territoriales*. Esto supone aspirar a un sistema coherente y articulado de acciones impulsadas desde el Estado, con el objetivo explícito de reducir las desigualdades territoriales.

Se recurre al término territorial, en vez de regional, con el objetivo de “reforzar la importancia de la dimensión cultural en los procesos de desarrollo y la idea de la existencia de territorios con expresiones geográficas y político-administrativas muy variadas, no exclusivamente regionales” (Cepal, 2009, p. 42). Esta denominación no debe confundirse con los niveles formales de planificación subnacional o intermedia en Costa Rica: el regional (coordinado por Mideplán) y el territorial (coordinado por Inder).

Según Boisier (2014), las políticas territoriales surgieron con la creación de la *Autoridad del Valle del Tennessee* en Estados Unidos, como parte de una respuesta keynesiana a la crisis económica de 1929; así como también la *Cassa per il Mezzogiorno*

en el sur de Italia, en la década de 1950 y bajo el respaldo del Plan Marshall¹⁹. La *Comisión Ejecutiva* de la cuenca del río Papaloapan (México), la *Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste* (Brasil), y la *Corporación Venezolana de Guayana*, son ejemplos de algunas de las primeras iniciativas implementadas en América Latina para disminuir las desigualdades a nivel subnacional.

En aquel tiempo, fue configurándose en América Latina, la idea y la práctica de la planificación regional. Esta fue entendida como un tipo de “política pública para la promoción del desarrollo, desde las instancias centrales del gobierno” (Cepal, 2019, p, 32), prioritariamente en zonas con condiciones de mayor exclusión y vulnerabilidad (Alvarado, 2003). En algunos casos tenía el objetivo explícito de disminuir las brechas entre territorios.

La planificación regional fue un concepto desarrollado en Estados Unidos, equivalente al *spatial planning* en el caso británico o *aménagement du territoire* en Francia, que se refiere a los métodos usados desde la institucionalidad pública para incidir en una futura distribución de las actividades en el espacio, así como una organización territorial más racional y balanceada, que permitiera alcanzar determinados objetivos sociales y económicos (Friedmann, 2011). Es decir, corresponde a un concepto que ha variado dependiendo de su contextualización espacio-temporal.

Las llamadas teorías del desarrollo regional apostaron a la planificación para coordinar el desarrollo socioeconómico de las regiones (Mascareno, 2006), es decir, recortes espaciales en el nivel subnacional. León (2015) critica que las regiones fueron vistas como un punto intermedio, pero hasta cierto punto neutral y receptivo, entre el gobierno central y el nivel local.

¹⁹ Multimillonaria iniciativa promovida por Estados Unidos para apoyar la reconstrucción de los países de Europa Occidental, luego de la devastación generada por la Segunda Guerra Mundial, y frenar así la creciente influencia del comunismo.

Según Mann (1991) históricamente la configuración de las regiones respondió a las necesidades del gobierno central para posicionarse dentro del territorio, con el objetivo de llevar a cabo un proyecto político en específico e integrar regiones periféricas con el centro de poder. Legitimando así la noción del Estado nación impuesto desde el núcleo hacia las periferias, como expresión de una determinada visión dominante. De hecho, se afirma que la planificación regional le permitió al Estado costarricense extender su radio de acción a la periferia del país (Ling, 1989).

Como parte del ajuste neoliberal y el achicamiento del Estado, iniciado en la década de 1980 en América Latina, “la política regional y sus instituciones se desmontaron, y los instrumentos de acción se desactivaron” (Cepal, 2019, p. 32); lo cual marcó una segunda etapa en el desarrollo de las políticas territoriales. Este vacío fue llenado por las ideas de desarrollo local y descentralización (Lathrop, 1997). La planificación para el desarrollo fue descontinuada o reconceptualizada en la región latinoamericana, debido a que la concepción neoliberal le asignó un rol residual al Estado (Di Filippo, 2014).

Finalmente, el tercer momento en las políticas territoriales se inicia desde fines de la década de 1990 e inicios del siglo XXI, cuando algunos organismos internacionales, centros de pensamiento y gobiernos nacionales “recobraron el interés por espacializar las políticas públicas más diversas, así como por enfrentar las brechas de riqueza y desarrollo existentes entre los distintos componentes del territorio” (Cepal, 2019, p. 32). Según Cepal (2019) en esta época se toma conciencia sobre la dispersión y fragmentación de las políticas territoriales, así como el divorcio entre los esfuerzos de abajo hacia arriba y los de arriba hacia abajo para disminuir para desigualdades.

El enfoque territorial surge en Europa a finales del siglo XX como una opción de ruptura con el modelo previo, pero siempre dentro de la discusión de la ruralidad. Las iniciativas *Leader* (Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale) fueron

el primero paso en esa dirección, su objetivo era mejorar la eficiencia de las acciones de la comunidad europea en las zonas rurales (Sepúlveda et al, 2003).

Este modelo europeo incluía el enfoque territorial como una propuesta para reconocer “las diversidades y especificidades de cada zona rural” (Sepúlveda, 2003, p. 13), a la vez que sumaba otros elementos como la generación de proyectos desde las bases y la coordinación-alianza de actores mediante redes.

Además, reconoce abiertamente las especificidades culturales y la capacidad de la comunidad de construir su territorio, y viceversa. Como plantea Manzanal (2007) son “los actores y sujetos que viven y trabajan en determinado lugar y con su habilidad y/o capacidad para la acción y para tomar y defender sus decisiones ejercen poder y transforman su territorio” (p. 23). De manera que los actores son causa y consecuencia de las diferentes formas de producción del espacio.

Conjuntamente, el territorio tiene una dimensión geo-eco-antrópica, tal y como lo explica Velásquez (2012), esto implica abordar el territorio como relación ser humano, naturaleza, espacio y tiempo. El territorio también condiciona a los actores, les da un marco espacial, dentro del cual hay limitantes y posibilidades, que les permitan desarrollar algunas acciones y les impide realizar otras.

Este reconocimiento de red entre sujetos-espacio con una relación mutua de influencia se ha denominado territorialidad, que quiere decir “la relación, el dominio y la apropiación del territorio que afectan su representación, su organización y el ejercicio del poder que lo configuran” (Velázquez, 2012, p. 20)

De manera que reconocer el territorio, es, también, reconocer su dimensión política, pues es en él donde se disputa el poder. Para Lopes de Souza, citado por Manzanal (2007), el territorio es el espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder, y

para Llanos-Hernández (2010) son espacios de gran tensión social, por lo que un aspecto central de este enfoque es reconocer esas relaciones sociopolíticas y abrir los espacios de deliberación que tengan la capacidad de transformar las relaciones desiguales, a través acciones liberadoras.

Por tanto, quienes propongan el enfoque y la forma en cómo se materializa, juega un rol vital, pues ese carácter fundante, es que el determina las posibilidades reales que tendrán los territorios. Podría, simplemente, terminar reproduciendo el modelo actual, pero bajo otra denominación. Si se busca un cambio, como plantea Manzanal (2007) es necesario abrir espacios para “luchas y rebeldías que surjan desde los propios lugares, desde su población, bajo distintas expresiones de conflicto y resistencia a las instituciones” (p. 48).

Este punto es relevante a la luz del objeto de investigación de estudio, plantearse cómo deben responder las instituciones que desean incorporar el enfoque territorial y la perspectiva espacial, de qué manera les corresponde reconfigurar su dinámica interna para transformar sus herramientas de gestión y planificación.

Participación social

Si bien, diversos planteos teóricos respecto a las políticas territoriales suelen incluir definiciones, unas más concretas que otras, sobre participación social, es necesario explicitar cómo comprendemos este concepto. Pese a que pareciera haber cierto consenso global sobre la importancia de promover procesos participativos, el detalle está realmente en qué se entiende por participación. El concepto de participación reviste un carácter profundamente polisémico: su significado cambia según quién lo use y cuáles sean sus intereses (Morgan, 1993).

Según Schuster (2017) todas las teorías sobre la democracia tienen algo en común y es la importancia de la participación social en los procesos de toma de decisión. Siguiendo a Chantal Mouffe (1999), la práctica democrática y la defensa del pluralismo pasa por la revalorización de la participación colectiva en la esfera pública. El uso discursivo de la participación ha servido para legitimar el Estado al reforzar su imagen democrática (Morgan, 1993).

La propuesta de Carmen (2004) sobre desarrollo autónomo, rechaza aquellas concepciones de participación en las que, desde la institucionalidad pública, organizaciones no gubernamentales o agencias internacionales, se entorpece la autonomía de las personas sobre la toma de decisiones. Este autor propone la siguiente definición de participación:

significa, ni más ni menos, colocar el poder de la gente lado a lado con el poder del Estado e insistir que la soberanía del Estado debería ser la soberanía popular (...) Reemplaza la administración de las cosas y la gente con política y debate político. (Carmen, 2004, p. 120)

Siguiendo esta definición y partiendo desde una perspectiva de derechos humanos, restringir la participación únicamente a aquellas personas ciudadanas de un determinado país, resultaría incongruente y reduccionista. Más aun tratándose de sociedades como las actuales, en donde las personas migrantes representan un importante porcentaje de la población mundial (Sandoval, 2015). De ahí que en nuestra investigación se emplea el concepto de participación social y no participación ciudadana, como es común en otras propuestas académicas.

Este trabajo llama la atención sobre aquellas iniciativas auto identificadas como participativas, pero que en el fondo rechazan la autonomía de las personas en la toma de

decisiones. Así, se posiciona crítica ante planteos que ven en el discurso del empoderamiento²⁰ un instrumento legítimo para la promoción social de actores, sujetos y personas usualmente en condiciones de exclusión, vulnerabilidad o subalternidad. Por el contrario, se reivindica la capacidad de agenciamiento autónomo aun en contextos de profundas desigualdades y relaciones de poder asimétricas (Alpízar, 2019).

La antítesis de una participación social autónoma es la cooptación política, esta última entendida como la dominación cotidiana del autoritarismo patrimonialista y clientelar desde el Estado (Valenzuela y Yévenes, 2015). Siguiendo a estos autores, el modelo cooptador rechaza la premisa democrática del conflicto, la autonomía y la diversidad. Además, recurre a la manipulación y la repartición de prebendas (a través de mecanismos formales e informales), para garantizar el *establishment* imperante.

La autonomía y la cooptación son manifestaciones antagónicas de la participación social. No obstante, entre estas dos categorías existen otros niveles o gradualidades en los que, entidades como el Estado, pueden promover la participación. Sandoval, Sanhueza y Williner (2015) distinguen cuatro niveles más: informativo (entrega de información sobre un asunto público), consultivo (se recogen opiniones no vinculantes), decisorio (algún grado de influencia en la toma de decisiones) y de cogestión (participación permanente e incidencia directa en toma decisiones).



Figura 5. Niveles de participación social en los procesos de desarrollo.

Fuente: elaboración propia, 2019.

²⁰ Este supedita el mejoramiento en la calidad de vida de poblaciones vulneradas (*desempoderadas*), a la intercesión de otros actores *empoderados*, es decir, que ostentan el poder. Por tanto, se invalida cualquier intento de agenciamiento autónomo de estas poblaciones para superar su situación de exclusión.

En Costa Rica se han impulsado los diversos niveles de participación social. No obstante, asumiendo como deseable la profundización de la participación, es decir niveles decisorios, de cogestión o autonomía, resulta importante destacar algunas experiencias tales como el Hospital sin Paredes en San Ramón (González, 2014), así como las cooperativas campesinas de autogestión en las olvidadas periferias del país (Sobrado, 2017).

Esta última tuvo el respaldo de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), en articulación con la Federación Nacional Campesina y organismos de cooperación internacional. En ese momento histórico, la EPPS promovía una concepción de la participación social en donde “son los propios grupos populares los que están llamados a convertirse en actores del proceso de transformación de su realidad” (Gutiérrez-Saxe, et al, 1979, p. 17). Se anhelaba un sistema de participación que adecuara las instituciones públicas a las necesidades sociales.

En síntesis, si bien esta investigación considera deseable transitar progresivamente a modelos de participación y organización social autónoma y democrática, también reconoce que ello implicaría un complejo proceso de adaptación acumulativa, en el cual se tendría que recurrir a otros niveles de participación. Por lo tanto, al denominar un proceso como participativo, éticamente resulta imprescindible explicitar cuál nivel o niveles de participación que se promueven y ofrecer las condiciones y recursos necesarios para su desarrollo.

Articulación multinivel

A finales del siglo XX surge el desarrollo conceptual ofrecido por las teorías de la *gobernanza*. Ante la falta de legitimidad y funcionalidad de las formas tradicionales de gobierno, la perspectiva de gobernanza plantea que “el Estado no es el único actor

responsable de la elaboración de las políticas públicas, sino que, voluntariamente, comparte esa responsabilidad con otros actores” (Subirats, 2015, p. 130).

Según Subirats (2015) la gobernanza surge de la suma de dos presiones ideológicamente opuestas. Por un lado, la presión neoliberal inicia en la década de 1970 argumentando que la burocratización y excesivo tamaño del Estado generan ineficiencia, ante lo cual se opta por reducir su ámbito de acción en beneficio de los mecanismos de mercado. Por el otro, las teorías de la democracia participativa, alimentadas por diversas reivindicaciones populares, pugnan por el involucramiento activo de la sociedad civil (organizada o no) en la generación de las políticas públicas, como una garantía para reducir las desigualdades ocasionadas por el mercado.

La aspiración de esta perspectiva es que el involucramiento de múltiples actores en la solución de los problemas colectivos, generen políticas públicas más eficaces, que respondan a la heterogeneidad y complejidad de las sociedades actuales. En esa dirección, Joan Subirats (2015) indica que la gobernanza se inspira en los siguientes rasgos: participación, horizontalidad, gobierno relacional, transversalidad y una perspectiva multinivel. Para efectos de nuestra investigación, interesa centrarse en este último elemento.

El límite territorial y demográfico del Estado-nación empieza a difundirse y ganan fuerza las lógicas de gobierno y de intervención pública que se producen en niveles tanto infra-estatales (local y regional) como supra-estatales (europeo e internacional). En este contexto la producción de políticas públicas pasa necesariamente por formas de gobernanza multinivel que contemplen una mayor articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Subirats, 2015, p. 134).

Siguiendo la propuesta de este politólogo catalán, nuestra investigación se enfoca en la escala *infra estatal*, para entender la articulación multinivel como los deseables vínculos de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y, por ende, de planificación. Esto sin olvidar que la perspectiva multinivel debe consolidarse en un doble sentido: vertical (entre niveles de gobierno) y horizontal (entre estos y la sociedad civil) (Zambonino, 2018).

Citando el libro blanco²¹ de la Unión Europea sobre gobernanza, María Zambonino (2018) señala que la articulación multinivel es clave para el logro de la cohesión territorial. De acuerdo con su planteamiento, la cohesión territorial tiene una triple dimensión: reducción de las disparidades asegurando igualdad en el acceso a servicios públicos independientemente de donde se resida, potenciación de los recursos endógenos de las zonas más vulnerables a través de políticas con impacto territorial, y mejoramiento de la integración territorial.

Al momento más reciente del periodo de estudio, el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (Decreto ejecutivo 8536-MP-PLAN), establece en su artículo 29, que el funcionamiento del Estado costarricense se compone de los niveles nacional, regional, territorial y municipal. Por tanto, en esta investigación se entiende por nivel subnacional o intermedio, los ámbitos regional y territorial. No obstante, dada la ambigüedad jurídica que plantea la división político administrativa definida en la Constitución Política²², el nivel provincial, pese a nula funcionalidad, también formaría parte de la escala subnacional.

Como se plantéo anteriormente, Costa Rica ha fijado la adhesión a la OCDE como uno de sus prioridades en el corto y mediano plazo. Al evaluar la organización de la

²¹ Documento oficial generado usualmente por los gobiernos para informar a la opinión pública.

²² “Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales” artículo 168, Constitución Política de la República de Costa Rica.

gobernanza costarricense, esta entidad planteó como una de sus recomendaciones el crecimiento inclusivo y la reducción de las disparidades territoriales, por medio de la articulación y gobernanza multinivel (OCDE, 2015). De ahí su relevante interés público.

En síntesis, el marco teórico reseñado hace las de unos lentes que permiten la comprensión situada del fenómeno en estudio. De tal suerte, a continuación se presenta un breve resumen de los fundamentos teóricos que sustentan nuestra investigación.

Mientras el mundo occidental camina hacia un creciente consenso sobre la urgencia de poner el foco sobre la desigualdad, en Costa Rica está lejos de ser una prioridad en la agenda. El abordaje de la vulnerabilidad y las carencias humanas sigue siendo el agotado *enfoque de pobreza*. El fenómeno de las desigualdades lo entendemos desde una perspectiva de derechos humanos e igualdad de oportunidades, que le permite a las personas vivir con plenitud y dignidad, así como desarrollar su mayor potencial.

La denominación *desigualdades*, en plural, se eligió por su ventaja didáctica al servir como recordatorio del carácter multidimensional e interseccional del fenómeno. Las desigualdades territoriales refieren a los patrones de organización espacial que han generado profundas disparidades y una excesiva concentración de los servicios y oportunidades en zonas relativamente reducidas, es decir, un desarrollo geográfico altamente desigual.

Partimos de un posicionamiento que entiende la planificación para el desarrollo no solo como un ejercicio técnico, sino también como un proceso esencialmente político, orientado hacia la transformación social. Pese a su naturaleza polisémica, este estudio se enmarca en una visión de desarrollo autónomo, que reivindica el derecho de cada persona a inventar su propio futuro, por lo que su análisis no puede ser neutral. En este caso la

planificación en el nivel subnacional, es vista desde su función como instrumento para, progresiva y participativamente, reducir las brechas territoriales.

Históricamente, los Estados latinoamericanos han abordado las desigualdades desde un abigarrado mundo de políticas vinculadas al desarrollo territorial, es decir, un conjunto incongruente y desarticulado de iniciativas no pocas veces contradictorias entre sí. Al contrario, es necesario transitar del mundo incongruente a un ecosistema de políticas territoriales cuyo objetivo explícito sea la reducción del desarrollo geográfico desigual.

Para concretar dicha aspiración, enfatizamos la importancia de la organización y participación social en los procesos coordinados desde la institucionalidad. No obstante, se rechazan aquellas nociones de participación que en el fondo reproducen la manipulación y cooptación política clásicas del patrimonialismo latinoamericano, para recordar que la clave es la autonomía de las personas en los procesos decisorios. Además, se subraya la articulación multinivel como elemento trascendental para una gobernanza simbiótica entre los diferentes ámbitos de gobernanza y planificación.

RUTA METODOLÓGICA

Enfoque y tipo de investigación

El abordaje metodológico de una investigación se relaciona a los instrumentos para adquirir el conocimiento; no obstante, previo a la definición de una estrategia metodológica determinada, es necesario partir de un posicionamiento epistemológico coherente con dicha estrategia. La epistemología es una rama de la filosofía que remite al cómo conocemos la realidad. Por lo tanto, se parte de una perspectiva crítica y constructivista, en donde el conocimiento de la realidad depende de la subjetividad humana situada en un contexto determinado.

El enfoque del estudio es cualitativo, partiendo de la tipología propuesta por Donatella Della Porta y Michael Keating (2013). Se recurre a un enfoque cualitativo/interpretativo que aspira a entender la subjetividad mediante una forma de conocimiento contextual. Además, nuestra investigación rechaza la supuesta objetividad de las ciencias sociales, en donde la realidad social se considera algo incuestionable, apelando a premisas positivistas y neopositivistas.

Según los paradigmas positivistas, la persona investigadora y los objetos de investigación se pueden aislar para su abordaje, sin sesgo alguno. Por el contrario, esta investigación se fundamenta en un enfoque interpretativo, el cual “pretende comprender los hechos desvelando los significados que los seres humanos atribuyen a su conducta y al mundo exterior” (Della Porta y Keating, 2013, p. 39).

Este enfoque de investigación entiende que “la realidad se construye socialmente, no hay por tanto una realidad única, tangible, fragmentable, sobre la que la ciencia pueda converger” (Ortiz, 2015, p. 17). Siguiendo al filósofo Jürgen Habermas (1985), este enfoque

permite la posibilidad de considerar los acontecimientos no solo como algo objetivo y material, sino como un evento susceptible a ser interpretado. Así, esta investigación es de tipo descriptivo-analítico por cuanto interpreta un fenómeno a partir de hallazgos obtenidos en el procesamiento de la información.

Igualmente, la perspectiva crítica en la cual se enmarca esta investigación rechaza el mito de la neutralidad de la ciencia. Como señala el académico Alexander Ortiz (2015), esta perspectiva exige de la persona investigadora un compromiso social y un posicionamiento político orientado hacia la intención de incidir en la realidad que estudia.

Limitaciones

Dado el enfoque cualitativo de la presente investigación, el alcance de los resultados y las conclusiones no son generalizables a otros contextos. Sin embargo, es importante destacar que, a pesar de esta limitante, es un insumo de partida para posteriores estudios de carácter cuantitativo que permitan eventuales generalizaciones de resultados y conclusiones.

La delimitación del objeto de estudio prioriza un encuadre que excluye analizar aspectos tales como el impacto en la sociedad de los diferentes abordajes en materia de planificación del desarrollo o la efectividad de las políticas públicas asociadas con los enfoques de planificación. Por tanto, no es un ejercicio de carácter evaluativo, sino un análisis de las principales estrategias de planificación subnacional coordinadas por Mideplán para disminuir las desigualdades territoriales.

Asimismo, la extensión del periodo de estudio (44 años/11 administraciones de gobierno) y el foco de análisis nacional, implican que el nivel de profundidad en los aspectos analizados no sea exhaustivo. En otras palabras, se priorizó el bosque y no el árbol. Así, se

aspira que esta tesis provea de un marco general que permita eventuales futuras investigaciones que puedan profundizar y precisar el fenómeno, a partir de estudios de caso, por ejemplo.

Fuentes de información

Se recurrió al análisis documental y la entrevista semiestructurada como técnicas de investigación. Como parte del análisis documental, se procuró una “búsqueda exhaustiva de registros pertinentes al objeto de estudio que se abordan” (Abarca, Alpízar, Rojas, y Sibaja, 2012, p. 202), a partir de esto, se creó una base de datos con fuentes relacionadas a los objetivos propuestos en el estudio. Siguiendo a Izaguirre, Rivera, y Mustelier (2010), esto implicó las fases de localización, búsqueda, identificación, selección, análisis crítico y descripción de la información existente sobre un problema de investigación.

Entre tanto, la entrevista semiestructurada se utiliza para “conocer opiniones, actitudes, ideas o interpretaciones de la persona entrevistada sobre un fenómeno” (Abarca, et al., 2012, p.101) ya sucedido; también, se basa en una guía temática de preguntas previamente definidas según las áreas de interés para la investigación. Estas se realizaron a personas expertas que están vinculadas con el objeto de estudio, ya sea por su experiencia profesional y/o trayectoria académica²³.

Categorías de análisis

A partir del sustento conceptual provisto por el marco teórico, se elaboraron categorías de análisis que permitieran un procesamiento preciso de la información, en función de los objetivos definidos. De lo contrario, se corría el riesgo de perderse en el

²³ El detalle de las personas expertas se encuentra en el anexo 4.

amplio universo de información disponible dada la complejidad del tema y la amplitud del periodo de estudio.

El detalle de las categorías de análisis, así como sus correspondientes subcategorías, preguntas, técnicas e instrumentos de investigación, se encuentra disponible en el anexo 1. Sin embargo, a continuación, se presenta una síntesis de las categorías utilizadas con sus respectivas definiciones:

- Políticas territoriales: conjunto de estrategias (planes, programas, proyectos, iniciativas) que dispone el Estado²⁴ en el nivel subnacional (provincial, regional y territorial), para el abordaje y disminución de las asimetrías espaciales, en términos de acceso equitativo a servicios, bienes, oportunidades y derechos de la población, indistintamente de su zona geográfica.
- Participación social: proceso de involucramiento e incidencia de la sociedad en la conducción de los procesos de desarrollo, en este caso las políticas territoriales promovidas por Mideplán. Según la capacidad de influencia (poder) de las personas, se definió una escala de participación compuesta por seis niveles posibles: cooptación, información, consulta, decisión, cogestión y autonomía.
- Articulación multinivel: principio de gobernanza pública que contempla los vínculos de coordinación y cooperación deseables entre los diferentes niveles de gobierno y planificación, particularmente desde aquellos componen el ámbito subnacional del Estado.

²⁴ A través de Mideplán, ente rector en materia de planificación para el desarrollo.

Estrategia de análisis de la información

La etapa de selección y procesamiento de la información requirió la elaboración de una base de datos²⁵ con el detalle (título, autoría, año, ubicación y clasificación Dewey²⁶) de las obras para ser consultadas como parte del análisis documental. En el caso de las entrevistas semi estructuradas, se generó una lista con el contacto y atestados académicos de las personas expertas por entrevistar.

Para la aplicación de ambas técnicas se construyeron instrumentos a partir de la matriz metodológica de operacionalización de los objetivos²⁷. Este insumo permitió alcanzar coherencia entre los objetivos, las categorías y subcategorías de análisis, así como las preguntas, técnicas e instrumentos de la investigación.

Los hallazgos obtenidos por medio de las dos técnicas de investigación seleccionadas (análisis documental y entrevistas semiestructuradas) fueron contrastados con fuentes secundarias, mayoritariamente de tipo histórico. Esta triangulación metodológica posibilita e incentiva mayor complejidad, amplitud, rigor, profundidad y riqueza en cualquier proceso de investigación científica (Denzin y Lincoln, 2005).

²⁵ Disponible en anexo 6.

²⁶ Sistema para la clasificación del material bibliotecario.

²⁷ Disponible en anexo 1.

CAPÍTULO 1.

EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN SUBNACIONAL EN COSTA RICA:

TRAYECTORIAS, RUPTURAS Y CONTINUIDADES

Recurriendo a una perspectiva diacrónica, el presente capítulo resume la evolución histórica de la planificación subnacional en Costa Rica. Los 44 años seleccionados como periodo de estudio permiten analizar cuáles han sido las principales trayectorias, rupturas y continuidades promovidas por Mideplán en respuesta a las desigualdades territoriales. Para esto, se definió una organización por subperiodos temporales que engloba las tres principales etapas del desarrollo de la planificación para el desarrollo, en el nivel subnacional.

El primer apartado, *Orígenes de la regionalización: la disminución de las desigualdades se planifica (1974-1984)*, hurga las raíces sobre cómo el Estado costarricense empezó a preocuparse y ocuparse por las desigualdades territoriales. En *Ajuste neoliberal y ocurrencias tecnocráticas (1984-2002)* se reseña la influencia del neoliberalismo sobre el debilitamiento de la institucionalidad pública encargada de promover un desarrollo geográfico menos desigual. Finalmente, *La planificación volvió: ¿discurso y práctica? (2002-2018)* busca ponderar, con lentes críticos y constructivos, el resurgimiento discursivo de la planificación subnacional en el siglo XXI.

Orígenes de la regionalización: la disminución de las desigualdades se planifica (1974-1984)

A partir de la promulgación de la Ley de Planificación Nacional, el entonces Ofioplán amplía sus competencias y responsabilidades. Se dispone que el Sistema Nacional de Planificación (SNP) debe promover una mejor distribución de la riqueza y los servicios sociales que presta el Estado. Esto se enmarca en un contexto a nivel internacional en donde la planificación regional vivió su auge teórico y práctico, y en el plano nacional, existía un estilo de desarrollo que promovía un activo rol del Estado en la prestación de bienes y servicios públicos, el llamado Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar.

El estudio de Helmut Nuhn sobre la regionalización en Costa Rica, así como otros aportes técnicos previos, sientan las bases de la atención estatal sobre las desigualdades territoriales. Óscar Arias, entonces director de Ofioplán, afirmó que dicho estudio fue “la primera piedra sobre la que comenzamos a montar con seriedad el esfuerzo por conocer a fondo y eliminar las brechas regionales” (Nuhn, 1974, p. 5).

A partir de este momento, se inició el desarrollo de una política regional orientada a disminuir los desequilibrios generados como consecuencia de la concentración de capital y servicios en la GAM, en detrimento de las zonas periféricas del país (Ming, 1989). De esta forma, luego de la promulgación de la Ley de Planificación Nacional, se inició el establecimiento del Subsistema de Planificación Regional y Urbana, mediante el decreto ejecutivo N° 6400.

La administración Oduber Quirós le dio un énfasis notorio a lo que entonces se denominó desarrollo regional, ubicándole como una de las principales prioridades del *Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978*. De hecho, desde el plan de gobierno propuesto para

este periodo por el Partido Liberación Nacional, se destacaba el objetivo de superar las desigualdades regionales (Barquero et al, 1990).

La estrategia de desarrollo regional durante este gobierno planteó “el fomento de las regiones periféricas de la nación, hacia las cuales se propone canalizar el grueso de la inversión pública” (Ofioplán, 1975, p. 38). Con base en los estudios de Helmut Nuhn, Mideplán estableció seis regiones de planificación: Atlántica, Central, Norte, Pacífico Central, Pacífico Norte y Pacífico Sur.

Se avanzó en la instalación del Consejo Nacional de Política Regional y Urbana, presidido directamente por el presidente de la República, y en el establecimiento de tres Consejos Regionales de Desarrollo (Coredes) en las regiones Pacífico Norte, Pacífico Sur y Atlántica. Además, la administración Oduber explícitamente tenía el objetivo de disminuir las brechas y asimetrías territoriales en el país (Ofioplán, 1976).

Un elemento que sin duda sobresale, es que desde entonces Ofioplán reconoció la carencia de profesionales especializados en desarrollo regional y urbano en el país (Ofioplán, 1975). De ahí que se propusiera la creación de un programa de formación en la materia a nivel de posgrado; sin embargo, esto no se llegó a concretar y el vacío prevalece en la actualidad.

En 1977 se realizó un evento de prospección nacional sin precedentes: el simposio *La Costa Rica del año 2000*. Personas, en su mayoría hombres de distintas orientaciones ideológicas, fueron convocadas por Ofioplán con el objetivo de imaginar cómo sería el país al cabo de 23 años. Si bien esta actividad requeriría estudiarse a profundidad, se trataba de “una invitación a meditar sobre el futuro de Costa Rica” como señaló Daniel Oduber, entonces presidente, en su discurso inaugural (MCJD, 1977, p. 25). Uno de los temas cinco temas elegidos fue precisamente: Perspectivas del desarrollo regional y urbano.

Las ponencias presentadas abordaron temas como planificación regional, distribución espacial de los servicios y actividades, aglomeración urbana, centralización económica y política, rezago en regiones periféricas, entre otros. Se coincidía en la importancia de que el Estado definiera el rumbo del país sin olvidar el enfoque espacial y promoviera un desarrollo territorialmente equitativo entre las distintas regiones (MCJD, 1977).

El cambio de gobierno implicó, pese a tratarse de un partido político (Coalición Unidad) opositor al anterior, una continuación y profundización del proceso de planificación regional. En palabras de Nuhn (2013), la administración Carazo Odio tenía gran interés por la regionalización. El entonces director de Ofioplán, Wilburg Jiménez, sobresale por su formación técnica y su capacidad de articulación política (Meoño, 2011), además, desde la década de 1960 participó en los debates y esfuerzos por institucionalizar la planificación para el desarrollo²⁸.

La regionalización establecida en el gobierno anterior tuvo ajustes. Vía decreto ejecutivo, se definieron nuevos nombres y se eliminó una región de planificación, pasando a cinco: Central, Chorotega, Huetar Atlántica y Huetar Norte (Ofioplán, 1979). También, vía decreto ejecutivo, se generaron sucesivas reformas al Subsistema de Planificación Regional y Urbana, así como a integración del Consejo Nacional de Desarrollo Regional (Ofioplán, 1982).

En las memorias institucionales de Ofioplán se plantea que la administración Carazo marcó un parteaguas en la planificación para el desarrollo, lo cual es compartido por Meoño (2011), Fallas (comunicación personal, 2018) y Fernández (comunicación personal, 2019). Durante esta administración destaca la creación de los Consejos Subregionales de

²⁸ En reconocimiento a su trayectoria, en mayo de 2018 el principal auditorio de Mideplán fue nombrado Auditorio Wilburg Jiménez (Mideplán, 2018).

Desarrollo²⁹, los cuales pretendieron ser un espacio de participación y coordinación más cercana a la ciudadanía. Uno de los aspectos más reivindicados es que se impulsó un sistema de planificación altamente participativo y bidireccional.

...que la planificación sea el resultado de un proceso de dos vías, de arriba hacia abajo y a la inversa, con lo cual los funcionarios políticos y técnicos dan a conocer a las comunidades organizadas sus planteamientos, pero también escuchan los de estas, que enriquecen así el diálogo democrático. (Ofioplán, 1981, p. 248)

La concepción de la administración Carazo sobre la entonces denominada participación popular, será abordada en el capítulo 3; sin embargo, resulta necesario destacar que la participación y la *promoción humana* fueron elementos discursivos consistentemente relevantes para la narrativa de este gobierno. Otro de los avances fue la apertura de oficinas regionales de Ofioplán, con el objetivo de elaborar planes regionales de desarrollo, fomentar la coordinación institucional y gestionar las relaciones con los diferentes grupos sociales (Fallas y Fernández, 1993).

El tercer gobierno que compone este primer subperiodo es la administración Monge Álvarez (1982-1986), del Partido Liberación Nacional. El plan nacional de desarrollo propuesto para este cuatrienio se denominó “Volvamos a la tierra”. Sin embargo, como se explicará más adelante, según la evidencia histórica disponible, solo los primeros dos años de la administración Monge son parte de esta primera etapa de evolución de la planificación subnacional en Costa Rica, la cual se extiende hasta 1984.

Al inicio de este gobierno, que coincide con la transformación de Ofioplán a Mideplán, “se intentó o al menos se planteó el propósito de continuar lo iniciado por la administración

²⁹ Al final de la administración se contaba con 22 Consejos Subregionales (Ofioplán, 1982).

anterior, tanto en materia de planificación regional como en participación popular” (Mora, 1993, p. 22). Mideplán señala que el principal objetivo de la planificación regional sería lograr un desarrollo social y económico equilibrado entre todas las regiones del país. Además, apuntaba que una de sus tareas era plantear “estrategias de desarrollo diferentes para cada una de las regiones que se han identificado, basada en la heterogeneidad geográfica, económica y social que presenta Costa Rica, a pesar de su poca área geográfica” (Mideplán, 1983, p. 4).

Inicialmente, se da continuidad a los Consejos de Desarrollo Regional, así como a la dependencia interna dentro de Mideplán encargada del nivel regional: la División de Planificación y Coordinación Regional. Asimismo, se genera un nuevo decreto ejecutivo que reestructura el Subsistema de Planificación Regional. En este periodo destaca el inicio de los proyectos de desarrollo rural integrado (DRI), con financiamiento a través de cooperación internacional por parte de Estados Unidos, Reino Unido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comunidad Económica Europea, entre otros (Mideplán, 1984).

No obstante, la práctica distó mucho del discurso originalmente planteado. La grave crisis económica arrastrada desde el gobierno anterior y las políticas de ajuste generaron descontento y movilizaciones populares. Ya en la memoria institucional 1983-1984, Mideplán reconoce la introducción de medidas orientadas al ajuste estructural. Para algunos autores (Ming, 1989) (Meoño, 2011), la planificación regional y el rol de Mideplán como ente movilizador del desarrollo nacional, entraron en crisis durante esta administración.

Así, las medidas de ajuste estructural aplicadas como respuesta a la profunda crisis económica y social, y el agotamiento del estilo de desarrollo vigente, configuran un punto

de inflexión en la evolución de la planificación subnacional. Pese a tratarse de una misma administración a cargo del poder ejecutivo, el gobierno Monge Álvarez abandonó su narrativa programática originalmente planteada e inauguró el periodo de ajuste inspirado por una orientación ideológica neoliberal, en sintonía con las exigencias de los organismos financieros internacionales promovidas para los países del sur global en contexto de crisis macroeconómicas.

Ajuste neoliberal y ocurrencias tecnocráticas (1984-2002)

El año de 1984 significó un punto de inflexión no solo para el abordaje de las desigualdades territoriales, sino que implicó una profunda reorientación del estilo de desarrollo imperante. La grave crisis económica y social que azotaba al país, el contexto geopolítico en Centroamérica como escenario de las últimas confrontaciones de la Guerra Fría, y la creciente entronización del pensamiento neoliberal como ideología dominante a nivel mundial, fueron factores que marcaron el inicio de lo que se ha caracterizado como el ajuste estructural.

Entonces el país experimentaba presiones crecientes del gobierno estadounidense de Ronald Reagan, las cámaras empresariales y demás sectores conservadores locales, para que la administración Monge rompiera relaciones diplomáticas con la Nicaragua sandinista y alcanzara un acuerdo de ajuste estructural con los organismos financieros multilaterales (Rovira, 1988). A raíz de estas tensiones, el 11 de agosto de 1984 se concreta una inédita reestructuración del gabinete, que Jorge Rovira califica como “la más importante dimisión colectiva de un equipo ministerial y de directores de instituciones autónomas en lo que lleva transcurrido el presente siglo” (1988, p. 101).

Manuel Rojas (1992) subraya que las presiones se dirigían a que el gabinete se mantuviera cohesionado ante “menores concesiones a los grupos populares y una

orientación más liberal de la economía y el Estado, (...) y un alineamiento mayor del gobierno con la administración Reagan” (p. 22). Este sociólogo concluye que “la reorganización implicó un desplazamiento del gabinete hacia la derecha” (Rojas, 1992, p. 23).

En la reestructuración del gabinete destaca la designación de Juan Manuel Villasuso como ministro de Mideplán y Eduardo Lizano Fait como presidente del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Diversos autores coinciden que la llegada de Lizano Fait al BCCR y el conjunto de políticas impulsadas a partir de entonces³⁰, representó un parteaguas histórico que profundizó el ajuste estructural en el país (Ulibarri, 2004) (Arias, 2004) (Vargas, 2016).

Si bien ya desde antes el propio Mideplán admitía la introducción de medidas orientadas al ajuste estructural, durante 1984 se genera una reestructuración interna del incipiente ministerio. La planificación regional se desplaza a un nivel secundario al eliminarse la División de Planificación y Coordinación Regional para reorientar su misión hacia un rol diagnóstico y no de incidencia sobre las desigualdades territoriales. El objetivo principal de la nueva Dirección de Planificación Regional, bajo el Área de Programación, era “identificar los problemas mayores y las potencialidades de cada región del país” (Mideplán, 1985, p. 6).

La estructura organizacional de Mideplán también sufrió ajustes en la integración de los Consejos Regionales de Desarrollo y los equipos técnicos destacados en las distintas regiones del país. Este año también se discontinuó el apoyo a los procesos de participación popular y las iniciativas de autogestión campesina. Los planes maestros regionales surgen como instrumentos que debían guiar el desarrollo de las regiones (Ling, 1989). Por medio

³⁰ Eduardo Lizano se mantuvo al frente del BCCR desde 1984 hasta 1990 y repitió en el periodo 1998-2002.

del decreto ejecutivo 16068-PLAN, se vuelve a modificar la regionalización eliminando las subregiones y reinstalando las seis regiones de planificación³¹.

La tendencia de ajuste neoliberal iniciada en 1984, se consolida con la aprobación del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE)³² en agosto de 1985 (Rovira, 1988). La memoria institucional 1985-1986 ratifica cómo en este periodo se consolida la reestructuración interna, es decir, su achicamiento. En esta época el Subsistema de Planificación y Coordinación Regional vuelve a sufrir una reestructuración y se instala el Consejo Interregional de Desarrollo (Mideplán, 1986).

Con la llegada del gobierno Arias Sánchez (1986-1990), del mismo partido político de su antecesor, nuevamente se reestructura lo que entonces pasó a llamarse Subsistema de Dirección y Planificación Regional y se elimina el recién creado Consejo Interregional de Desarrollo. Se promovió un ambicioso, al menos discursivamente, Programa de Democratización Geográfica, que entre sus objetivos perseguía fortalecer los mecanismos de participación popular, impulsar los proyectos de desarrollo rural integrado (DRI), identificar las principales necesidades de las regiones periféricas y proponer medidas para “atenderlas”, y fortalecer el régimen municipal (Ling, 1989).

Durante esta administración sobresale el auge que tuvieron los programas y proyectos DRI, siempre con el apoyo de cooperación y asistencia técnica internacional. Tácitamente, las iniciativas DRI pasan a ser parte fundamental, casi sustitutivas, de la política de desarrollo regional. De hecho, esta tendencia se profundizó con una nueva

³¹ Se mantuvieron los nombres del gobierno anterior y se creó la sexta región: Pacífico Central.

³² Instrumentos que organismos financieros multilaterales promovieron para la estabilización macroeconómica de países del sur global, bajo el condicionamiento de un conjunto de medidas usualmente orientadas a la austeridad fiscal y el achicamiento del Estado.

reestructuración de la Dirección de Planificación Regional, la cual pasa las iniciativas DRI (Mideplán, 1989).

Al respecto, Ming (1989) identifica un sesgo sectorialista de estos esfuerzos por cuanto se promovió “más un desarrollo parcial que integral de la realidad regional” (p. 38) y critica que utilice abordajes homogéneos para realidades sociales distintas. Además, señala que este enfoque relegaba aspectos estructurales tales como la tenencia de la tierra, la redistribución del ingreso y la participación popular en la toma de decisiones. Concluye que iniciativas DRI se desarrollaron con una débil fiscalización por parte del Estado costarricense y sus instituciones competentes.

Durante la administración Arias Sánchez se fomenta la participación de municipalidades en los Consejos Regionales de Desarrollo. A través del decreto ejecutivo 18059-PLAN, el Subsistema de Planificación Regional incluye los gobiernos locales y a los directores de las unidades ejecutoras de los proyectos DRI. Esto con el objetivo de impulsar el proceso de desconcentración y descentralización hacia el nivel local. Es importante anotar que el PAE II, continuación del PAE I, fue aprobado en 1989 con el apoyo de la administración Arias Sánchez (Carvajal, 1993).

Es en el gobierno de Arias cuando se instala la primera Comisión de Reforma del Estado Costarricense (Corec). Esta, de carácter bipartidista (PLN-PUSC) se orientaba hacia el ajuste del diseño y organización del Estado. Según una investigación de Felipe Alpízar y Daniela Chacón (2015), el informe y recomendaciones emanadas de esta comisión tienen “como norte la reducción del tamaño del Estado y la readecuación de su función hacia un Estado regulador” (p. 244).

Otro elemento que sobresale durante esta administración es la emisión del Reglamento sobre Organización, Funcionamiento y Atribuciones de las Gobernaciones

Provinciales. Este, lejos de sentar las bases para resolver la disfuncionalidad de la división político administrativa, profundiza y legitima sus problemas al otorgarle sustento jurídico a las obsoletas gobernaciones de provincia.

La administración Calderón Fournier (1990-1994), del partido Unidad Social Cristiana, inició su gestión dándole continuidad a algunas políticas territoriales del gobierno anterior: iniciativas de desarrollo rural integrado (DRI) y los esfuerzos de desconcentración del Estado hacia el nivel local. Pese a que el PND de este gobierno contemplaba la reducción de las desigualdades territoriales como un objetivo explícito, esto quedaría como un anhelo discursivo.

El cambio de autoridades ministeriales -Helio Fallas es sustituido por Carlos Vargas como ministro-, implica una reorientación de objetivos en Mideplán. Con el impulso del III PAE, Mideplán sufrió un recorte de personal del 20% y una reducción presupuestaria del 16,5% (Mideplán, 1992). A su vez, esto ocasionó un ajuste organizacional que entre sus cambios más notorios fue el cierre de la Dirección de Planificación Regional.

La disminución de las desigualdades territoriales dejó de ser una meta para Mideplán y se descontinuaron los Consejos Regionales de Desarrollo. Conviviendo con la regionalización previamente establecida, esta administración introdujo lo que denominó *regiones-provincia*. De esta forma, Heredia y Cartago se convirtieron en regiones-provincia sin que mediara una justificación técnica.

Según sus impulsores, la decisión se basó “en la vigencia histórica y política del marco provincial como instancia político-administrativa” (Mideplán, 1994, p. 8). En las memorias institucionales de Mideplán se afirma que esto buscaba ser antecedente de un proyecto de ley para la descentralización territorial y el fortalecimiento de las entidades provinciales,

regionales y/o municipales; no obstante, este no llegó a concretarse, aunque las regiones-provincia continuaron existiendo.

La administración Figueres Olsen (1994-1998), del Partido Liberación Nacional, fue el primer gobierno del periodo en estudio en donde se abandonó la disminución de las desigualdades territoriales como una meta de su plan nacional de desarrollo. Mideplán acometió una nueva reestructuración interna que no contempló el restablecimiento de la Dirección de Planificación Regional, o una instancia semejante (Mideplán, 1995). En general, hubo un abandono tácito de la planificación regional dentro de la estructura organizacional del Ministerio, que configuró un rol pasivo ante las desigualdades territoriales del país.

Este abandono tácito y el dismantelamiento institucional continuaron durante la administración siguiente. El gobierno Rodríguez Echeverría (1998-2002), del Partido Unidad Social Cristiana, realizó un nuevo ajuste organizacional que reafirmó a Mideplán como un actor pasivo y únicamente de diagnóstico sobre las asimetrías territoriales (Mideplán, 2002); por ejemplo, a través de la elaboración del Índice de Desarrollo Social (IDS) en 2001. No obstante, a nivel discursivo, aunque tímidamente, Mideplán empieza a retomar la importancia de establecer políticas públicas orientadas a la reducción del desbalance territorial.

Meoño (2011), en una valoración del proceso de planificación para el desarrollo en Costa Rica, afirma que el dismantelamiento de la planificación regional y su incipiente institucionalidad por los gobiernos de este periodo (1984-2002), no solo fue un despropósito histórico para la cohesión territorial, sino también significó un desacato del mandato constitucional y legal establecido. Concluye que, en los últimos años, Mideplán ha gravitado

“como un ministerio innecesario, sin liderazgo movilizador ni en lo sectorial ni en lo regional” (Meoño, 2011, p. 65).

En síntesis, este apartado permite observar, tal como en otros países de la región latinoamericana, la influencia de un heterodoxo ajuste neoliberal (Arias y Muñoz, 2007) que causó el debilitamiento del Estado y sus instituciones, particularmente en sus posibilidades e instrumentos para garantizar el ejercicio pleno derechos a través de servicios públicos. Al mismo tiempo, queda claramente establecido cómo la preocupación estatal por atender y disminuir las asimetrías territoriales se descartó como un objetivo de las políticas públicas impulsadas.

La planificación volvió: ¿discurso y práctica? (2002-2018)

El cambio de siglo trajo consigo nuevas perspectivas en materia de planificación para el desarrollo. En América Latina y el Caribe se genera una creciente tendencia respecto a revalorar el rol del Estado frente al mercado, luego de más de una década en donde la institucionalidad pública en la región fue o desmantelada o profundamente debilitada, de cara a su función para el tutelaje de derechos a través de servicios públicos y la generación de condiciones para la igualdad de oportunidades de las personas. Todo ello fomentado por un contexto geopolítico mundial caracterizado por el fin de la Guerra Fría y la consolidación del capitalismo.

En Costa Rica, ya desde la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), se reconocía la importancia de diagnosticar y comprender de manera más integral el fenómeno de las desigualdades territoriales. Sin embargo, es hasta 2002, con el gobierno Pacheco de la Espriella, que se reconoce explícitamente el abandono estatal de la planificación regional y la preocupación por las desigualdades territoriales por “razones ideológicas” (Mideplán, 2006, p. 25).

Lo anterior, junto con la reapertura de la Dirección de Planificación Regional, supone un punto de inflexión en el desarrollo de la planificación subnacional tendiente a disminuir las desigualdades territoriales en el país. De ahí que el presente apartado reseña cómo, en un contexto latinoamericano marcado por un paulatino reposicionamiento de la planificación para el desarrollo, el Estado costarricense a través de su ente rector (Mideplán), fue retomando la preocupación por abordar y disminuir las desigualdades territoriales existentes.

Pese a que el plan nacional de desarrollo Víctor Manuel Sanabria, de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), no tenía el objetivo explícito de disminuir las desigualdades territoriales, sí hubo una ruptura en relación con el periodo anterior. Se generó una reforma interna de Mideplán que incluyó la reapertura de la Dirección de Planificación Regional, con el objetivo expreso de “atender una política regional equitativa, que permita disminuir desigualdades geográficas y sociales” y generar políticas de desarrollo regional en el marco del plan nacional de desarrollo (Mideplán, 2003, p. 3).

...el modelo centralista toma asiento, por norma general en la capital de la República, en detrimento de los territorios y población localizada en la periferia del país, quienes han carecido históricamente de los beneficios derivados de los procesos de modernización y prestación de servicios; en resumen, el rostro de la regionalización está marcado por brechas sociales y económicas para toda aquella población que vive en la periferia, especialmente la rural. (Mideplán, 2004, p. 46)

En esta administración se entendió planificación regional como la “contribución al desarrollo regional que permita atender las desigualdades sociales y territoriales, mediante la elaboración de planes de desarrollo regional” (Mideplán, 2003, p. 24). También, se

propuso un estudio sobre los esquemas de regionalización vigentes, de cara a una actualización que no llegó a ser concretada.

Durante este cuatrienio, gobernado por el Partido Unidad Social Cristiana, también se estableció el Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Regional, mediante decreto ejecutivo N° 31768-PLAN. Como parte de dicho subsistema se promovió el impulso de los Consejos Regionales, una figura que no contempló espacios para la participación social ni representación de la sociedad civil. Las regiones de planificación vigentes para entonces sumaban nueve: Brunca, Chorotega, Pacífico Central, Huetar Atlántica, Huetar Norte, Central (San José), Heredia, Alajuela y Cartago (Mideplán, 2005). Este evidente traslape entre la regionalización y la división político administrativa, ejemplifica la disfuncionalidad y contradicción en el diseño organizacional y jurídico subnacional.

La administración siguiente, Arias Sánchez (2006-2010), desde el plan nacional de desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón³³, criticó con particular intensidad esta situación. Se reprobaba el que las instituciones públicas históricamente hubieran ignorado la regionalización oficial establecida por Mideplán, ubicando sus direcciones regionales de forma arbitraria según sus propios intereses sectoriales o institucionales.

Los esquemas de regionalización utilizados para desconcentrar la acción del sector público en el país son heterogéneos, cuando no contradictorios y disfuncionales. No existe, ni siquiera a nivel administrativo, una regionalización uniforme del país y, con muy pocas excepciones, no existen mecanismos políticos o institucionales de toma de decisiones en el ámbito regional. (Mideplán, 2007, p. 29)

³³ Fue el primero, luego de tres administraciones de gobierno sucesivas, que incluía la disminución de las desigualdades territoriales como uno de sus objetivos explícitamente establecidos.

Bajo el liderazgo del entonces vicepresidente de la República y ministro de Planificación Nacional y Política Económica, Kevin Casas, se promovió un nuevo estudio tendiente a actualizar y homogenizar los esquemas de regionalización vigentes. Sin embargo, la propuesta fracasó porque no llegó siquiera a finalizarse la etapa de diagnóstico.

También, se generó una reestructuración interna de Mideplán que nuevamente suprimió la Dirección de Planificación Regional, subordinando lo regional al Área de Análisis del Desarrollo (Mideplán, 2007). Esto representa un retroceso del ministerio en su tarea de incidir decididamente en la disminución de las asimetrías territoriales. Así, es posible afirmar que la administración Arias Sánchez promovió un Mideplán donde lo regional fue asumido desde una perspectiva de diagnóstico respecto a la situación de las regiones, es decir, nuevamente un rol pasivo ante las desigualdades territoriales.

Retomando la regionalización diseñada desde la década de 1970, se definieron seis regiones de planificación: Central, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Chorotega, Pacífico Central y Brunca (Mideplán, 2007). Se emitió un decreto ejecutivo (35388-PLAN) para la creación de los Consejos Regionales y los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (a nivel local).

Otro aspecto a destacar durante esta administración es la ejecución de los programas de desarrollo rural territorial en zonas específicas del país³⁴, con financiamiento de cooperación internacional y desde el Programa de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Basándose en algunas experiencias europeas de

³⁴ Se desarrolló una iniciativa piloto en La Cruz, que luego fue ampliada en Buenos Aires, Osa, Golfito, Coto Brus y Corredores (Mideplán, 2010).

desarrollo territorial³⁵, estas primeras iniciativas sentaron las bases para el establecimiento de los Grupos de Acción Territorial (GAT) (Arze, 2013).

El siguiente gobierno (2010-2014), también del Partido Liberación Nacional, dio continuidad a los esfuerzos desarrollados en el anterior. Sin embargo, fue más allá y profundizó el reposicionamiento de la planificación regional dentro de Mideplán. La administración Chinchila Miranda, bajo la conducción de la ministra Laura Alfaro, inició su gestión restableciendo el Área de Planificación Regional cerrada por su antecesor. La meta trazada fue “retomar y reposicionar la planificación en los ámbitos subnacionales mediante una estrategia que promueva la eficiencia de la gestión pública y la participación ciudadana” (Mideplán, 2011, p. 20).

En esa dirección, se promovió activamente la reapertura de oficinas en las distintas regiones de planificación, las cuales se mantuvieron en las mismas seis definidas por la administración anterior³⁶. Se incentivó la elaboración de planes regionales de desarrollo para “contribuir con la reducción de las brechas de desigualdad regional, mediante la promoción de la eficiencia de la gestión pública y la participación ciudadana” (Mideplán, 2014, p. 48). El plan nacional de desarrollo María Teresa Obregón definió la disminución de las asimetrías territoriales como uno de sus objetivos explícitos (Mideplán, 2010).

Al finalizar la administración se logró contar con planes de desarrollo para las seis regiones, esfuerzo apoyado por EUROsociaAL, un programa de la Unión Europea para promover la cohesión social en América Latina. Estos planes de desarrollo regional actualmente se mantienen vigentes, ya que su horizonte de ejecución es hasta 2030.

³⁵ Especialmente los grupos gestores impulsados por Liaisons entre Activités de Developement de L'Economie Rural (Leader).

³⁶ El único cambio fue que la región Huetar Atlántica pasó a denominarse Huetar Caribe (Mideplán, 2014).

Una debilidad para implementar políticas de desarrollo regional fue la inexistencia de una instancia organizativa de nivel regional para la deliberación y toma de decisiones. De ahí que a partir de esta debilidad, Mideplán impulsó el establecimiento de Consejos Regionales de Desarrollo, como instancias del nivel subnacional para ordenar, estructurar y racionalizar las acciones y uso de recursos en el nivel regional (Mideplán, 2014).

Esta administración también intentó actualizar el esquema de regionalización vigente; sin embargo, no fue posible encontrar financiamiento para concretarlo. Asimismo, se inició el proceso para construir la Política Nacional para el Desarrollo Regional, el cual tampoco fue posible concretar por falta de recursos (Muñoz, comunicación personal, 2018). Se dio continuidad a los esfuerzos de articulación multinivel por medio de los Consejos Regionales de Desarrollo (Coredes) y los Consejos Cantonales de Articulación Interinstitucional (CCCI).

Finalmente, un elemento que representa una innovación para en la evolución de la planificación subnacional fue la creación del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), por medio de la aprobación de la ley 9036. Partiendo de las experiencias de desarrollo rural territorial desarrolladas en la década anterior y en vista de la grave crisis que atravesaba su institución predecesora (Instituto de Desarrollo Agrario, IDA), se optó por institucionalizar el nivel y enfoque territorial desde una entidad propiamente abocada a la ruralidad, lo cual es señalado por algunos autores como una debilidad (Fernández, comunicación personal, 2019).

Nuestro periodo de estudio concluye con la administración Solís Rivera (2014-2018), la cual destaca por proceder de un partido político ajeno al tradicional bipartidismo (PLN-PUSC), el Partido Acción Ciudadana. La designación de Olga Marta Sánchez como ministra de Planificación Nacional y Política Económica, es otro hecho relevante al ser una

académica con amplia trayectoria técnica en la materia³⁷. Esta administración le da continuidad a los esfuerzos del gobierno anterior para reposicionar la planificación regional.

Es en la presente década cuando institucionalmente puede observarse una lenta recuperación del papel de la planificación en la política pública y en la institucionalidad del Mideplán, lo que ha traído consigo el retorno de algunas de sus competencias desaparecidas, básicamente con el Sistema de Inversión Pública y la planificación regional. (Mideplán, 2018, p. 10)

El plan nacional de desarrollo Alberto Cañas Escalante explícitamente definió la disminución de las desigualdades territoriales, como una de las metas de la administración Solís Rivera (Mideplán, 2014). Mediante decreto ejecutivo N° 385536, se estableció la Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, y se crea el Programa Tejiendo Desarrollo como articulador de la red (Mideplán, 2015).

Esta red se integró por cuatro instituciones públicas: Mideplán, Inder, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (Dinadeco), coordinadas directamente por el despacho de la entonces Primera Dama, Mercedes Peñas. Parte de sus objetivos era definir “mecanismos e instrumentos para que las políticas, programas y proyectos de las instituciones públicas respondan a las necesidades y prioridades definidas por los actores de las regiones, territorios, cantones y comunidades” (Mideplán, 2015, p. 4).

En uno de los estudios realizados en el marco de la adhesión de Costa Rica a la OCDE, el comité de gobernanza pública afirma que esta red trajo consigo importantes innovaciones para el fortalecimiento del nivel subnacional y la articulación multinivel.

³⁷ Se desempeñó como académica y exdirectora de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS).

Asimismo, valora positivamente el énfasis que Tejiendo Desarrollo le otorga a las zonas rurales y periféricas del país, dada la alta concentración de bienes, servicios y oportunidades en torno al Valle Central (OCDE, 2015).

Como parte de los esfuerzos para fortalecer los Comités de Desarrollo Regional (Coredes), se emitió el reglamento N° 39453-MP-PLAN que establece los detalles de su organización y funcionamiento. En este destaca la creación del Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Regional una figura similar a intentos de décadas pasadas; sin embargo, nunca se implementó (Muñoz, comunicación personal, 2018). Al igual que en administraciones anteriores, se intentó crear una Política Nacional de Desarrollo Regional y Territorial con Participación Ciudadana, sin que llegara a concretarse. Al contrario, la Política de Estado de Desarrollo Rural Territorial sí fue presentada.

Otro de los esfuerzos realizados desde Mideplán, fue la construcción y presentación de un proyecto de Ley para el Desarrollo Regional con apoyo de EUROsociAL. Este busca institucionalizar y blindar jurídicamente los esfuerzos para reducir los desequilibrios territoriales, a través de instrumento tales como el establecimiento de un Fondo de Desarrollo Regional dotado con un porcentaje del PIB nacional. Dicho proyecto de ley se encuentra en el proceso de tramitación parlamentaria a través del expediente 19.959.

Como destaca Fernández (comunicación personal, 2019), en un foro de alto nivel sobre desarrollo regional la representante de Mideplán reconoció que Costa Rica carecía de una política de Estado en esta materia. También señaló el compromiso de la administración Solís Rivera por construir una política de planificación para el desarrollo regional (Muñoz, 2015). No obstante, al igual que con el proyecto de ley anteriormente mencionado, no se logró su concreción.

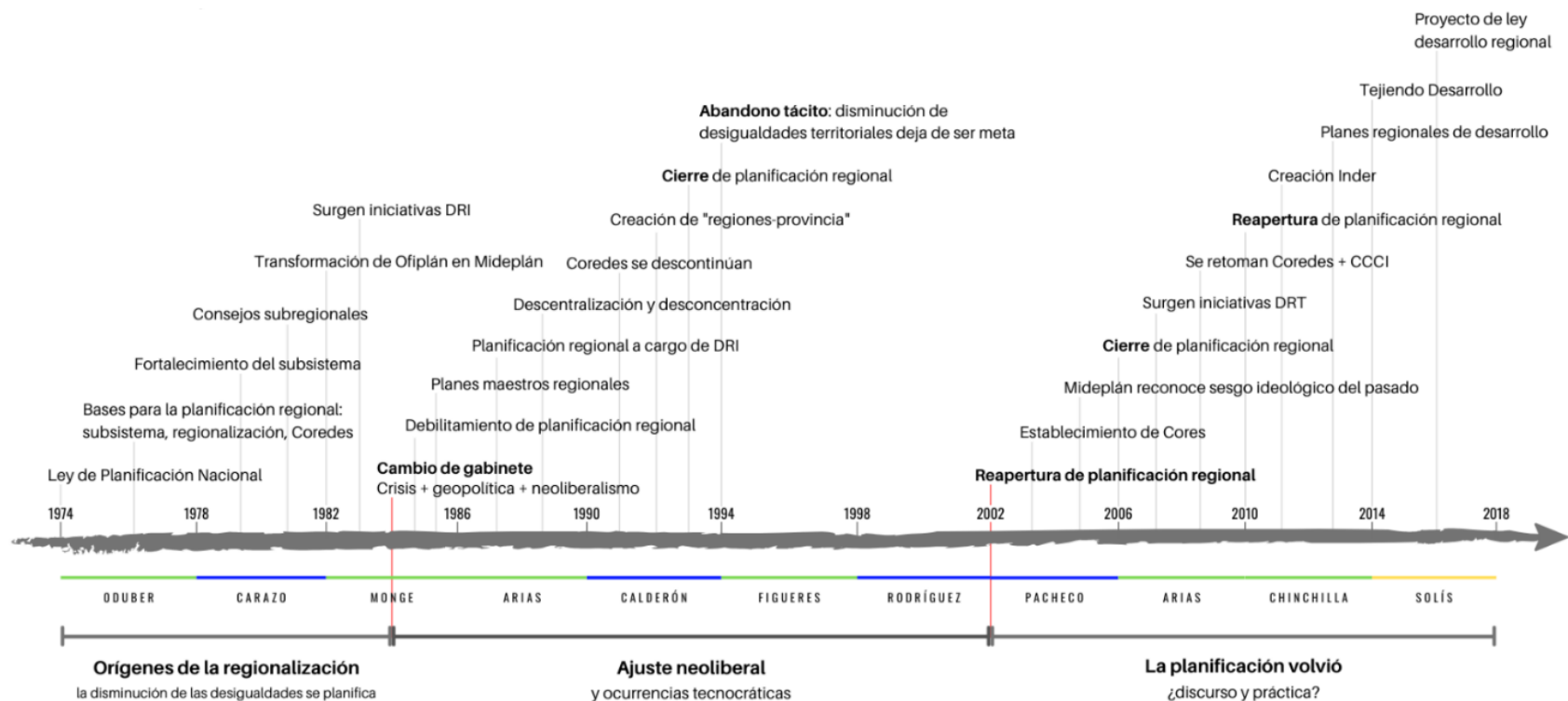


Figura 6 Evolución de la planificación subnacional en Costa Rica, 1974-2018

Fuente: elaboración propia, 2020.

En suma, este apartado reseña el proceso de reposicionamiento discursivo de la planificación desde su rol para disminuir los desequilibrios territoriales; sin embargo, es necesario ponderar este paulatino auge a la luz de los desafíos que el país aún padece en materia de su desarrollo geográfico desigual y excesiva concentración de servicios y oportunidades en la región Central. Esto potenciado por un estilo de desarrollo que, desde los años 80, ha promovido una exitosa, pero desigual diversificación de la estructura productiva localizada casi enteramente en el Valle Central, reforzando así el inalterado centralismo cultivado desde la época colonial.

De esta forma, durante la primera década del siglo XXI la planificación para el desarrollo atraviesa un paulatino reposicionamiento en la agenda y narrativa de los organismos internacionales, espacios académicos, y los esfuerzos de algunos Estados nacionales latinoamericanos, el costarricense incluido. No obstante, el desafío pareciera ser cómo este reposicionamiento discursivo se traduce en voluntad política y acciones concretas que logren incidir en la efectiva disminución de los desequilibrios territoriales, aún intactos.

CAPÍTULO 2.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANIFICACIÓN SUBNACIONAL: ENTRE LA COOPTACIÓN Y LA AUTONOMÍA

En este apartado se hace una caracterización de la participación social dentro de los procesos históricos de planificación gubernamental costarricense en el nivel subnacional durante el periodo de estudio, según los resultados de la revisión documental y las entrevistas de las personas especialistas.

Para definir estas características se utilizan los criterios teóricos planteados con anterioridad, específicamente las categorías: cooptación, información, consulta, decisión, cogestión y autonomía; las cuales serán la base para describir las experiencias de participación social que se han impulsado como parte de las distintas políticas territoriales.

Además, se busca destacar aquellos discursos y prácticas que se orienten a identificar a las personas como agentes de cambio protagonistas que ejercen su autonomía a través del acceder a recursos propios, entendiendo recursos más allá de bienes económicos, sino como aquellas condiciones que permiten a las personas transformar su realidad y la del contexto donde viven.

De la no participación a la disputa entre Juntas Progresistas y el Programa Comunal Costarricense

Antes de iniciar en el periodo de estudio, es importante revisar algunas antecedentes relevantes de la participación social en la planificación estatal costarricense.

En 1964-1969 se construye el Primer Plan Nacional de Desarrollo, el cual, a pesar de reiterados planteamientos internacionales en el marco del Programa Alianza para el Progreso, que hacían un llamado a incluir a la población en las decisiones de Gobierno, no estipula ninguna forma de participación popular en el proceso (Mora, 1993).

Esto quiere decir que, en los inicios de la planificación estatal costarricense, no era posible identificar mecanismos oficiales de participación ciudadana en ningún nivel de planificación. Por tanto, era un vacío y solo se vislumbraban ejercicios de pensar cómo podrían involucrarse a la población a este proceso en el futuro.

A pesar de esto, sí existía un movimiento comunal independiente que ejercía un rol dentro de la política nacional mediante las Juntas Progresistas (herederas de las Juntas Patrióticas de los años 20). Estas se agruparon en la Federación Nacional de Juntas Progresistas, con altos niveles de participación popular en los problemas nacionales, gracias a la autocapacitación, la concientización de sus problemas, la representación popular que habían logrado en las instituciones públicas y la legitimidad con la que contaban en la población (Mora, 1993).

Este movimiento se mantuvo con una posición independiente, que reconocía la agencia autónoma de sus participantes y, por tanto, tenían un poder fiscalizador de las acciones institucionales. Se puede afirmar que es un modelo de participación cercano a la propuesta de desarrollo autónomo, que reconoce la capacidad transformadora de las personas dentro de sus propios territorios.

Por esta razón, este movimiento se consideró peligroso para el sistema vigente, e incluso fueron acusados de subvertir el orden público (Mora, 1993). Frente a esto el gobierno buscó en 1967 como estrategia política para encauzar la participación, estatizar el movimiento comunal y crear organizaciones comunales propias, de esta manera, decidió oficializar la primera Oficina Nacional para el Desarrollo Integral de las Comunidades y, posteriormente, la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad y la creación de Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco).

Dentro de lo que estipulaba esta nueva ley, se indicaba cinco objetivos:

Estimular la cooperación y participación activa y voluntaria de la población en un esfuerzo total para el desarrollo económico y social, luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población, realizar con la participación activa estudios e investigaciones de los problemas básicos de la región, trabajar por el mejoramiento de los servicios públicos y participar activamente en los planes regionales o nacionales. (Mora, 1993, pp. 35-36)

En función de estos objetivos, Dinadeco crea un Programa Comunal con Asociaciones Integrales y Específicas. La primera de ellas se constituyó en San Carlos. Al final de 1974 ya existían nueve uniones cantonales que agrupaban 124 asociaciones de desarrollo comunal. Lamentablemente estas organizaciones fueron cooptadas y manipuladas para favores clientelares en favor de intereses electorales, donde se condicionaban las partidas para obras locales (Mora, 1993).

Lejos de estimular y propiciar la capacitación, concientización y participación de la población en las grandes decisiones nacionales y en la solución de los problemas regionales y nacionales, se constituyeron en distribuidoras y canalizadoras de pequeñas ayudas a las comunidades, para la ejecución de obras, muchas veces sin

prioridad y ayudas paternalistas de compensación social a la población, con objetivos electoreros. (Mora, 1993, p. 37)

En este contexto, Dinadeco, impulsó la participación en el primer Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad para el período 71-74 integrando organizaciones comunales, quienes manifestaron en ese momento su interés en materia agropecuaria y en los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (Mora, 1993).

Sin embargo, esta experiencia se queda en el nivel consultivo y tiene rasgos de cooptación al hacer una participación condicionada. De igual manera se valoró, positivamente, por parte las autoridades estatales, ya que pudieron detectar demandas de las comunidades y planteamientos futuros (Mora, 1993).

Otra experiencia que destaca en los 70 son las experiencias de Comités Comunales implementadas desde 1960 en Departamentos del Ministerio Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Salubridad y Educación Pública, y Ministerio de Agricultura y Ganadería “para que contribuyeran en la construcción de caminos, escuelas, centros comunales y promover programas de salud, educación, mejoramiento de la agricultura y otras acciones de incumbencia de estos entes gubernamentales” (Mora, 1993, p. 19)

Instituciones autónomas como: el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto de Tierra y Colonización, el Instituto de Vivienda y Urbanismo y la Caja Costarricense de Seguro Social, habían creado unos departamentos comunales para impulsar la participación de grupos organizados en la solución de numerosos problemas. (Mora, 1993, p. 19).

De manera que, en las administraciones de Figueres (1970-1974) y Oduber (1974-1978) se empezaron unos primeros ejercicios de planificación desde un nivel consultivo,

donde se buscaba escuchar las demandas de la población respecto a las necesidades de sus comunidades e intentar integrarlos a los procesos de desarrollo, especialmente de los grupos locales por medio de las Asociaciones de Desarrollo Comunal.

Aun así, todos estos esfuerzos responden a un modelo distante de la propuesta de agencia autónoma y más cercano a la dinámica clientelar y paternalista, pues se buscaba que las personas intervinieran a cambio de recibir un beneficio adicional, por tanto, se niega su condición de personas con voluntad, autonomía, interés y capacidad de transformar su realidad.

Un salto al ideal de autonomía: Plan Nacional de Desarrollo Gregorio José Ramírez

Junto con la creación de la Ley de Planificación Nacional y la Ofioplán, se estableció mediante la ley No. 5525

Los criterios para establecer mecanismos de participación de la sociedad civil por regiones y sectores, todo ello bajo un criterio de apertura de los procesos públicos dentro un claro espíritu de búsqueda de consensos a través de esfuerzos sistemáticos y continuos, no esporádicos o coyunturales, de concertación sociopolítica. (Meoño, 2011, p. 60)

En esa línea, se crearon dos subsistemas: planificación regional y planificación sectorial, los cuales permitieron la activación de actores públicos y representantes civiles dentro de la acción gubernamental (Meoño, 2011).

Con respecto al subsistema de planificación regional, se procura “un nuevo ordenamiento del país, y en particular de sus instituciones públicas, más acorde con los requerimientos del desarrollo y que permitiera una profundización de la democracia

costarricense, al dar una instancia más accesible para la participación popular” (Ofioplán, 1979, p. 8)

Según Mora (1993), el Plan Nacional de Desarrollo Gregorio José Ramírez (1978-1982), es el primer instrumento de este tipo que “valora y propone explícitamente la participación popular en todas las etapas de la planificación nacional, como uno de los principales instrumentos -que según criterio oficial- garantizarían el éxito y la profundización del sistema democrático” (pp. 20-21).

Uno de los objetivos estratégicos era integrar “a partir del núcleo familiar, a las empresas, los sindicatos, las juntas de vecinos, las asociaciones solidaristas, los organismos comunales, las cooperativas, los consejos regionales de desarrollo y otros organismos cívico populares de las comunidades” (Mora, 1993, p. 21).

En esa línea, sobre la participación social, el gobierno de turno de la mano de la Ofioplán, estructuró 22 Consejos Subregionales, para ello se abrieron, previamente, unidades administrativas a cargo de un Coordinador en la respectiva sede Subregional. Esto nació de la mano con “el Programa Integrado de Participación Popular (PIPP), que pretendió promover el proceso participativo de la población, desde el nivel distrital hasta el nacional” (Mora, 1993, p. 22)

Lastimosamente, el programa fue muy ambicioso. Para 1980 solo se habían logrado habilitar 12 de los Consejos Subregionales planteados, por razones de orden presupuestario y también por resistencias de instituciones y personas para adoptar la regionalización planteada. Según el Ofioplán (1980), esto sucedió por ciertos sentimientos localistas de algunas comunidades y líderes comunales que en defensa de sus propósitos individuales han mostrado oposición.

También, durante este periodo de 1979-1980, frente al esfuerzo del Ofioplán para ampliar los espacios de desconcentración de los servicios públicos, ciertas instituciones en su rigidez tenían resistencia a enviar a sus representantes, porque acostumbrados a un excesivo centralismo, sostenían que este proceso implicaría aumentos en los costos de operación (Ofioplán, 1980)

De manera que estos cambios que en primera instancia buscaban facilitar “la real participación popular en las decisiones de gobierno y una mejor coordinación” (Ofioplán, 1980, p. 15), se quedaron en la desconcentración y fueron abriendo camino dentro de la institucionalidad. Esto coincide con Muñoz (2018), quien señala:

En las regiones se crearon estructuras del sector público, pero no espacios de gobierno. Mideplán cumplió un rol importante en los años 70 y 80, para impulsar la desconcentración de las instituciones más allá de San José, en función de acercar los servicios públicos (comunicación personal).

De manera que las instituciones se organizaron también por sectores en cada región y subregión, y contaban con los Consejos Regionales y Subregionales como órganos aglutinadores del aporte institucional público, las comunidades y municipalidades. Como plantea González (2018), en este periodo que se introdujo el elemento subregional, se dieron acciones ampliamente participativas. Los diagnósticos y los planes se hacían de una manera participativa con alcaldes y alcaldesas, organizaciones sociales e instituciones públicas en los territorios.

Existía en el gobierno una determinación hacía un nivel aún más amplio, de autogestión. En el programa de gobierno del Partido Unidad se indica que “la participación popular es la base para la elaboración y ejecución de decisiones políticas, sociales, económicas y culturales” (Coalición Unidad, 1977, pp. 16-17).

Incluso como lo reseña Ofioplán (1981), estaban convencidos de que no funcionaba un Estado paternalista centralizado, sino que era la autogestión el camino que brinda a las personas excluidas la oportunidad de alcanzar una vida mejor, desarrollar sus potencialidades humanas y lograr vencer la miseria en un marco de solidaridad humana y con el aporte de cada uno hacia el bien común.

Experiencias destacadas de cogestión a nivel subnacional: Hospital Sin Paredes y Cooperativas de Autogestión

Dentro de la propuesta agencia autónoma, destaca como “una experiencia valiosa, el hospital sin paredes en Occidente” (Camacho, 2019) Este modelo de atención subnacional de salud “surge como respuesta a las demandas de las necesidades de las comunidades caracterizadas por un nivel educativo relativamente bajo y una mortalidad infantil relativamente alta” (Arias-Sobrado, 2015, p. 35).

Se denomina “Hospital sin Paredes” por la ruptura que representa ante el tradicional modelo de atención hospitalario encerrado en sus muros, en su lugar propone un “hospital de puertas abiertas proyectado a la comunidad, con participación comunitaria, enfoque preventivo y una visión de mayor apertura para abordar las necesidades de salud, educación, vivienda, recreación y trabajo” (Arias-Sobrado, 2015, p. 35).

Esta iniciativa permitió no sólo resolver los problemas de salud, también abordó la problemática de la educación y realizó investigaciones, pues contó con la participación de actores clave como profesionales en educación, líderes comunales de la región y estudiantes universitarios que realizaban sus prácticas, todo articulado mediante Comités de Salud (Arias-Sobrado, 2015).

Incluso se crea el Departamento de Participación Popular en Salud en el Ministerio de Salud. Esta iniciativa, fue base de la reforma que comenzó en áreas rurales periféricas y de densidad poblacional baja, basada en una práctica social gestada y desarrollada desde la base del sistema de salud, con participación activa de la comunidad, que concluyó con la creación de los actuales Ebais (Equipos Básicos de Atención Integral en Salud) (Arias-Sobrado, 2015).

Otra experiencia relevante como ejemplo de participación social de nivel cogestión-autonomía, que inicio en la década de los 70 y se extendió hasta los 90, son las cooperativas de autogestión incentivada gracias a articulación campesinado, ITCO, IMAS, Mideplán y el aporte de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional.

El Programa Empresas Comunitarias de Autogestión del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) nace de la necesidad de solucionar el problema de concentración de tierras y la precarización o uso marginal de las tierras. Esta propuesta consistía el otorgamiento de tierras para uso compartido entre varios grupos familiares, generalmente conformados como cooperativas agrícolas (Leiva y Pérez, 2018).

PROVINCIA	1970-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	Total cooperat.	N° ha	% ha
San José	0	2	1	0	3	1798	9,1%
Puntarenas	5	3	8	4	20	7553,3	38,5%
Alajuela	4	1	5	5	15	2668,2 (3 sin dato)	13,6%
Heredia	1	0	0	1	2	586	3,0%
Limón	0	2	3	1	6	732 (1 sin dato)	3,8%
Guanacaste	2	8	7	0	17	5894 (2 sin dato)	30,0%
Cartago	1	0	0	1	2	364	1,9%
TOTAL	13	14	25	12	65	19,595	100%

Figura 7 Número de Cooperativas Autogestionarias y Cantidad de Hectáreas Obtenidas por Provincia Costa Rica (1970-1990).

Fuente: Leiva y Pérez, 2018, p. 8.

El ITCO compraba las tierras en conflicto y luego eran cedidas a las cooperativas. Bajo esta modalidad se crearon un total de 65 cooperativas autogestionarias que se agruparon en dos Federaciones: Fecopa y Fedeagro. Estas se nutrieron de la propuesta de laboratorios organizacionales que promovían la autonomía. Estas organizaciones campesinas jugaron un rol importante frente o en colaboración con el Estado costarricense para su acceso a la participación política y la toma de decisiones (Leiva y Pérez, 2018).

En general, muchas de esas cooperativas desaparecieron. Los motivos pueden ser muchos, quizás por la misma falta de conocimiento en el manejo administrativo, además de hechos de corrupción de personas que tenían que controlar altas sumas de dinero; sin embargo, fueron decisivos la calidad de las tierras y el endeudamiento excesivo al que llegaban, en buena medida, orientados por el mismo instituto a cargo (Leiva y Pérez, 2018, p. 49).

Como parte de este proceso y la participación política activa de las cooperativas autogestionarias, se consiguió crear un marco legal a través de la Ley 6756 de 1982 que

regula la constitución y funcionamiento de las cooperativas, y reconoció la categoría de propiedad social como una posible forma de cooperativismo (Leiva y Pérez, 2018).

El golpe del ajuste estructural

En el período 83-84 con la administración de Luis Alberto Monge se continúa con el enfoque de participación de la administración anterior, se crea el Departamento de Empresas Asociativas y Pequeños Proyectos, con el cual se continuó promoviendo cooperativas e iniciativas de autogestión (Mideplán, 1984).

Según Cayetano (1993) el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1986) Volvamos a la Tierra en su apartado de objetivos generales expone al respecto:

Este plan como programa político de gobierno, busca orientar la labor enriquecedora y, a la vez, fiscalizadora de las organizaciones populares, a nivel de regiones y de sectores de actividad pública, en un esfuerzo sin precedentes que garantice un postulado ideológico-político del presente gobierno, para promover y fortalecer al máximo la participación. (p. 22)

Contrario a esto, durante el período 84-85 el Gobierno descontinúa el apoyo a iniciativas de participación popular y autogestión (Mideplán, 1985). Esto sucede de la mano de los cambios estructurales y el viraje en el estilo de desarrollo hacia el neoliberalismo que deterioraron la calidad de vida de sus habitantes, quienes reclamaron por tierra y vivienda esperando ser escuchados, pero con márgenes de maniobra muy estrechos (Rovira, 1987).

También, en este período se eliminaron los Consejos Subregionales y se restringió la planificación estatal, según Mora (1993) aduciendo problemas de alto costo y deficiencias en la participación social.

Esto es una muestra clara de una contradicción entre el discurso planteado en los documentos de planificación y las acciones del Gobierno de Monge, el cual en lugar de ampliar los procesos participativos, fue cerrando los frágiles espacios conquistados con la excusa de superar la crisis económica, pero provocando a corto y mediano plazo una agudización de las demandas sociales y una reducción de los espacios para gestar las soluciones a estas problemáticas. Todo esto implicó un rezago en participación social dentro de la institucionalidad costarricense.

Seguidamente, en la Administración de Oscar Arias Sánchez (1986-1990) se profundiza la propuesta de desarrollo neoliberal, pero se intenta retomar la propuesta de planificación regional y participación con el fortalecimiento de los Consejos Regionales de Desarrollo como instancias de negociación “entre los grupos de interés de las regiones, orientados a la identificación de los problemas regionales, a la búsqueda de soluciones públicas y privadas y sobre todo a la asignación de prioridades a la solución de los problemas” (Mora, 1993, p. 24).

A pesar de esto, la distribución del “poder político y la democratización en la toma de decisiones, no fue una realidad, al menos en los términos propuestos en el plan y en proporción a las expectativas que estos planteamientos crearon en los diversos sectores de la población” (Mora, 1993, p. 24).

Ejemplo de esto es la no participación de la población en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, la sobre representación de grupos de intereses económicos privilegiados y la utilización de la población y sus organizaciones solo en la fase de ejecución para abaratar costos de los proyectos (Mora, 1993). Esto significa una continuación de un modelo de exclusión de las personas en las decisiones de gobierno y una reproducción del modelo participación de cooptación en los pocos espacios de

participación, donde se fija una dinámica clientelar y no se reconoce el poder de las personas sobre las decisiones de su territorio.

Como plantea Morales (1989) la participación social se da el ámbito “puramente formal” (p. 30), el discurso incorpora la participación, pero no se generan mecanismos precisos para concretar, se queda en el discurso político.

De manera que, como plantea Morales (1989) “la participación popular es el flanco más débil de la planificación regional” (p. 40). Se queda en un nivel informativo y se critica que las estrategias a nivel subnacional hayan carecido de “una contraparte de abajo hacia arriba que refuerce fenómenos y procesos decisorios más autónomos” de la población (Morales, 1989, pp. 56-57) e incluso los mecanismos creados fueron cooptados por los “posibles modelos de autogestión social” (Morales, 1989, p. 43).

Durante el periodo de 1990 a 2002 la información sobre participación social en los procesos subnacionales es escasa, esto coincide con las referencias del primer capítulo de esta investigación, donde se indica un retroceso en las estrategias en el nivel subnacional y con ello la eliminación de los avances en participación social, la profundización del estilo de desarrollo vigente y el desmantelamiento de las estructuras institucionales de planificación regional en el Mideplán.

Este desmantelamiento implicó la “reestructuración de funciones que anteriormente correspondían a las estructuras de desarrollo regional de Mideplán” (Camacho, 2000, p. 56) y los Consejos de Desarrollo Regional cayeron en desuso para privilegiar una gestión y planificación sectorial y coyuntural. Esto implicó que un “mar de instancias sectoriales desarticuladas” (Camacho, 2000, p. 59) diluyan la participación social en la toma de decisiones.

Se desmantela y luego regresa muy tímidamente en el gobierno de Pacheco con un decreto para restaurar los Consejos Regionales, se nombran algunos funcionarios y se crea la división de Planificación Regional en el Ministerio, pero muy débil, sigue siendo muy débil, no alcanza la solidez. (González, 2018, comunicación personal)

En 2003 dentro del Gobierno de Abel Pacheco (2002-2006) se reincorpora como uno de los objetivos estratégicos: impulsar mecanismos de participación regional y local tendientes a disminuir las designaciones geográficas y sociales (Mideplán, 2004: 4); sin embargo, no se especifican mecanismos concretos para operacionalizar el objetivo.

Nuevo siglo, nuevas experiencias

Durante el nuevo siglo con la reincorporación de la planificación regional, la participación social se mantiene como uno de los ejes discursivos de la institucionalidad del Mideplán en la solución de los problemas económicos y sociales del país, con el fin de “articular y consensuar las agendas de intervención y dar contenido práctico a una visión compartida de desarrollo” (Mideplán, 2011, pp. 8-9). Incluso luego de la reforma al decreto ejecutivo N° 36739, la promoción de la participación se ratifica como una función del ministerio (Mideplán, 2015).

Dos de los avances más significativos son la emisión del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo (Coredes); y la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), y con ello la creación de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR). A continuación, se describen ambas instancias y sus respectivos mecanismos de participación.

Cuadro 2. Costa Rica. Participación social en instancias de planificación subnacional

Instancia	Sustento normativo	Objetivo	Integración de la participación social	
			Cuerpo directivo	Asamblea General
Coredes	Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo, Decreto Ejecutivo 39453-MP-PLAN	Coordinar y articular políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo del espacio regional	Un representante por cada uno de los siguientes sectores que integran la Asamblea General: cívico-comunal, privado, ambiental, académico, territorios indígenas y organizaciones de afrodescendientes, cuando existan en la región	Un representante por cada uno de los siguientes sectores: cívico comunal, privado, ambiental, académico, indígenas y afrodescendientes
CTDR	Reglamento de Constitución y Funcionamiento de los Consejos Territoriales y Regionales de Desarrollo Rural, Decreto Ejecutivo 38184-MAG	Coordinar y articular del desarrollo rural territorial, cuyo establecimiento y coordinación será facilitada por el Inder	Un representante de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad donde las hubiese y deseen participar. La representación de la sociedad civil y sector público será de un 60% y un 40%, respectivamente	Conformada por todos los actores sociales, físicos o jurídicos, que se acrediten para participar en la misma. La acreditación se realizará al menos con dos semanas de anticipación a la realización de la sesión de Asamblea, ante la oficina correspondiente del Inder

Fuente: elaboración propia con base en decretos ejecutivos 39453-MP-PLAN y 38184-MAG

Coredes

El decreto ejecutivo 39453-MP-PLAN, promulgado en octubre de 2015, establece que los Coredes buscan promover el desarrollo regional económico, social y ambiental, garantizando la sostenibilidad y el uso racional de los recursos, incorporando la

participación activa y efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas. Debería existir uno por cada región de planificación, aunque no ha sido posible conformar el Coredes de la región Central (Muñoz, comunicación personal, 2018).

La directora del área de Planificación Regional de Mideplán, señala que las personas se han incorporado desde los Consejos Regionales de Desarrollo (Coredes), tanto la sociedad civil, empresa privada y los gobiernos locales para concertar propuestas y ser una ventana de negociación con la institucionalidad pública. También señala la participación social como una de sus ventajas, ya que en el pasado se impulsaron figuras similares, pero con representación únicamente institucional.

Esta visión positiva sobre las potencialidades de los Coredes se confronta con la perspectiva de Luis Fallas, quien considera que:

El país no está invirtiendo, usted nada hace con un Coredes donde la gente tiene que ver cómo se va y se costea el café, y si usted llega y pregunta al Mideplán cuál es el presupuesto para la planificación regional le dicen que no tiene. ¿Cómo pretendemos mandar a dos fulanos a hacer coordinación regional con un carrito y una computadora y sin recursos? Tienen que existir las condiciones para tener credibilidad y no las tenemos. Me cuesta ver esos actores en el Estado (Fallas, 2019, comunicación personal).

CTDR

El tema de lo territorial, la necesidad de reconocer iniciativas de desarrollo endógeno viene de la constatación de que desde la institucionalidad pública nacional es imposible saber qué y cómo atender las cosas. Los municipios cumplen una función

importante ahí, pero como eso no es suficiente, se plantea la necesidad de otro nivel intermedio (Samper, 2019, comunicación personal).

Desde esta perspectiva, se dio la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y la creación de los territorios y Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), lo cual permitió un nuevo ejercicio de participación social dentro de los procesos de planificación intermedia.

Los Consejos Territoriales, según su reglamento, son una instancia permanente y activa de participación y decisión de la población y estará conformada por todos los actores sociales del territorio con representación acreditada ante el Inder. La representación de la sociedad civil y sector privado es de al menos un 60% y un 40% para la representación de las instituciones públicas del territorio y los gobiernos locales. Estos nuevos Consejos tienen la posibilidad de crear planes y de acceder a recursos para el desarrollo de proyectos en sus territorios.

Si bien una estructura de este tipo significa un avance de un nivel consultivo a un nivel decisorio, para Lathrop (2018) hay vicios aún, pues “muchos de la gente que está en el 60% de comunidad, son exfuncionarios públicos, entonces hay sobre representación del sector público” (Comunicación personal).

Además, plantea que para que la sociedad civil pueda tener un peso en las decisiones es necesario que tenga la capacitación y se sientan protagonistas del proceso, pero esto no se da en muchos de estos Consejos porque las personas a cargo del Inder “tienen otras responsabilidades, no tienen tiempo, están interinos” (Lathrop, 2018, comunicación personal) y también, por resistencias de los actores políticos en compartir el poder en la toma de decisiones.

En estas capacitaciones anduve formando un poquito una revolución porque en algunos Consejos, como la Zona Norte-Norte se tomaron en serio la autonomía. El antiguo presidente ejecutivo, Ricardo, tuvo que pasar un mal rato, porque les dijeron muy claro el plan lo hicimos nosotros, no ustedes y eso es lo que nosotros queremos. Eso justo es lo que hay que lograr: activismo local fuerte. Uno se encuentra con casos de que un alcalde prohíbe una capacitación por más trivial que sea, porque temen. Aunque hay otros alcaldes que tiran para adelante, aprovechan, se dan cuenta que les sirve, pero no ocurre en todas partes. La generación de líderes políticos es importante, y no me refiero a partidos políticos, sino gente con capacidad de organizar, de movilizar y decir lo que se quiere” (Lathrop, 2018, comunicación personal).

De manera que, como lo plantea Camacho (2019), los mecanismos que existen son para una participación controlada y consultiva, los espacios son muy reducidos a nivel regional, las estrategias no son de involucrar a la gente, sino de consultarle o de informarle. “La concepción de gestión pública es autoritaria en Costa Rica. Si no hay inversión institucional en la gestión de participación, no se articula” (Camacho, 2019, comunicación personal).

Conjuntamente, en relación con el esfuerzo del Inder, se critica la falta de incorporación del sector privado en estos territorios. Como lo explica Samper (2019, comunicación personal), en la práctica se ha tendido a reconocer solo organizaciones civiles. Esto es importante, pero se queda corto, debe incorporar entidades representativas del sector privado en un sentido amplio de la palabra.

También está el problema que el Inder sigue siendo una institución que atiende un tema específico, la ruralidad, de manera que no puede tomar un rol nacional de planificación intermedia, tiene limitaciones, como plantea Luis Fallas en la entrevista realizada:

Inder va a tener que traerse todo ese paquete de proyectos para discutirlo a nivel nacional, pero maneja un sector y no maneja estructura de Gobierno. En cambio, el Ministro de Hacienda sí y el Mideplán podría hacer eso, pero no se está haciendo. (Fallas, 2019, comunicación personal)

De manera que en el periodo reciente vemos una falta de integración en los esfuerzos a nivel subnacional, duplicidades y retos por encontrar esa forma organizativa que permita superar el modelo consultivo y nos acerque a ese lugar de encuentro entre la institucionalidad pública nacional y las demandas e iniciativas desde los territorios, donde incluso se podría negociar el presupuesto público (Samper, 2019).

El manejo de la participación, aquí muchas veces se toma la participación simplemente como una toma de opinión, simplemente para ver cómo se resuelven los problemas más sentidos, entonces termina siendo una cuestión muy coyuntural y al final termina en puro clientelismo, lo que quiere un grupito, lo que quiere otro. Entonces se dispersan los recursos (González, 2018, comunicación personal).

CAPÍTULO 3.

ARTICULACIÓN MULTINIVEL: ¿CÓMO SE RELACIONA LO SUBNACIONAL CON LOS DEMÁS NIVELES?

En un contexto mundial atravesado por una constante disrupción tecnológica que disloca la realidad tal cual la conocemos, los Estados nacionales y sus instituciones, cada vez más rápido, van quedando obsoletos de cara a las crecientes y cambiantes demandas que plantean sus heterogéneas sociedades. Esto, sumado a la demostrada incapacidad del mercado para resolver los problemas sociales, plantea el enorme reto de la institucionalidad para ofrecer a las personas una vida digna.

Ante tal encrucijada, la gobernanza y articulación multinivel se configura como una posible alternativa que permita sentar las bases de un Estado a la altura de los desafíos del siglo XXI, incluyendo la reducción de las desigualdades territoriales. Partiendo de la delimitación conceptual del marco teórico, este capítulo examina la articulación multinivel, de tipo vertical (Zambonino, 2018), promovida desde la escala subnacional hacia los demás niveles de planificación que conforman el Estado costarricense.

En Costa Rica, como Estado unitario, existen los niveles nacional, regional, territorial y municipal. Por tanto, en esta investigación se entiende por nivel subnacional o intermedio, los ámbitos regional y territorial. No obstante, como se señaló en el marco teórico, la ambigüedad jurídica que plantea la división político administrativa definida en la Constitución Política³⁸, el nivel provincial también es formalmente parte de la escala subnacional.

³⁸ “Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales” artículo 168, Constitución Política de la República de Costa Rica.

Si bien parece haber consenso respecto a la importancia de la articulación multinivel, como apunta el historiador Mario Samper (comunicación personal, 2018), “se habla más de lo que se hace”. De ahí que, este capítulo indaga cuáles son las relaciones multinivel promovidas desde la planificación subnacional (provincial, regional y territorial). Para ello se reseña cada uno de estos tres niveles; así como su sustento normativo, instrumentos de planificación, e instancias destinadas a la gobernanza y articulación multinivel.

Un mundo abigarrado: provincias, regiones, territorios

El ámbito subnacional costarricense es resultado de un cúmulo de decisiones que han construido un complejo e ineficaz amasijo institucional, el cual solo puede ser entendido en perspectiva histórica. Pese a ser un concepto relativamente reciente y poco incorporado al discurso oficial, ciertas nociones de articulación multinivel han sido promovidas desde el siglo XIX. A continuación, se explica el abigarrado mundo subnacional a partir de sus tres niveles de planificación.

Como se ha indicado previamente, partiendo de diversos criterios técnicos generados al menos desde los años 40 (DGEC, 1949), la división político administrativa que establece las provincias como nivel intermedio entre lo nacional y local, caducó como una forma eficiente para organizar la incidencia territorial del Estado y sus instituciones. Resulta obsoleta fundamentalmente porque su diseño responde a dinámicas sociales, económicas y políticas de la Costa Rica del siglo XIX (Fallas y Fernández, 1993) (Peters, 2008).

Las provincias son resultado de la inercia histórica, tienen formas y coberturas que no tienen ningún sentido en el presente ni en el pasado reciente. Quedaron estas provincias que empiezan en el Valle Central y terminan en Nicaragua, que no tienen ningún sentido como regiones de desarrollo. Es un anacronismo. Podemos reconocer

como país que ya hace varias décadas que dejaron de cumplir una función. (Samper, comunicación personal, 2018)

A pesar de los sucesivos criterios técnicos que han sido vertidos, al menos desde 1949 hasta la actualidad, sobre la disfuncionalidad del esquema provincial, este se encuentra blindado jurídicamente por su rango constitucional. El artículo 168 de la Constitución Política establece que, para efectos de la administración pública, el territorio costarricense se divide en provincias, cantones y distritos.

Este blindaje se ratifica en la Ley N° 4366, sobre División Territorial Administrativa, la cual imposibilita en términos prácticos la creación de nuevas provincias. Dicha ley establece que uno de los requisitos es que su población no sea menor al 10% de la población nacional y que la provincia o provincias desmembradas conserven ese mismo porcentaje. Bajo esos parámetros, según datos del último censo de población (INEC, 2012), solo San José y Alajuela podrían ser modificadas; de ahí que cambiar el esquema provincial vigente implicaría reformas legales y eventualmente constitucionales.

Asimismo, el esquema provincial posee otro importante freno para ser reformado: intereses político-electorales (Arauz, 1979). La elección de las diputadas y los diputados se realiza a partir de las circunscripciones provinciales. A lo largo de los años se han consolidados lógicas electorales y maquinarias clientelares en función de obtener votos según el diseño provincial; es decir, cualquier reforma implicaría eventuales afectaciones a cálculos e intereses de orden político-electoral.

En el pasado las provincias contaron con instancias administrativas. Las gobernaciones, una por cada provincia, eran órganos legalmente reconocidos para algunas funciones específicas, tales como: enlace entre los gobiernos locales y el gobierno central, representación oficial de la presidencia de la República, permisos de bailes y serenatas,

patentes de licores, entre otras (Piza, 1994). Es decir, instancias con escasas competencias y recursos para la incidencia territorial.

En respuesta a la disfuncionalidad del esquema provincial, y en vista de su blindaje tanto jurídico como político, surge la alternativa de las regiones de planificación. En la década de 1970, Ofioplán acoge las recomendaciones del estudio de Nuhn e implementa una regionalización funcional que coexiste con la división político administrativa. Este esquema de estructuración territorial del Estado pretendía una mejor incidencia de la administración pública, de tal forma que se promoviera un estilo de desarrollo que paulatinamente disminuyera las desigualdades territoriales.

La regionalización del país y su incipiente desarrollo institucional enfrentaron retrocesos apenas una década después de haberse creado. Como se explica en el capítulo 1, a partir de 1984 se inicia el debilitamiento de la planificación regional, y con ello los esfuerzos estatales para disminuir las asimetrías territoriales. Este proceso continúa y se profundiza por lo que resta del siglo XX. La falta de claridad técnica, sumada a la inexistencia de una política de Estado para la disminución de las desigualdades territoriales (voluntad política), dieron como resultado ocurrencias en materia de diseño organizativo para la articulación multinivel.

Un hito que ilustra con claridad este periodo es el híbrido creado durante la administración Calderón Fournier (1990-1994): las “regiones-provincia” Cartago y Heredia. Es decir, la coexistencia de un vetusto *establishment* que se resiste a terminar (provincias), con una alternativa técnicamente sustentada (regiones) para estructurar la administración pública con mayor sentido de realidad y racionalidad.

Ya en el periodo de reposicionamiento de la planificación para el desarrollo, durante la primera década de los años 2000, con apoyo de cooperación internacional se llevan a

cabo iniciativas para promover el desarrollo de ciertas zonas rurales en condiciones de vulnerabilidad a través de los llamados Grupos de Acción Territorial (GAT) (Arze, 2013). Esto supone un importante antecedente en la creación del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), y su propuesta de constitución de territorios.

De esta manera, con la introducción de la Ley 9036, para transformar al antiguo Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Inder, se generó un nuevo nivel en el ámbito subnacional de la administración pública costarricense. Además, se perseguía el objetivo que estos contaran con un activo involucramiento de la sociedad civil como sujetos activos del desarrollo rural, desde una perspectiva ascendente y participativa (González y Avendaño, 2018).

Según el artículo 9 de la Ley 9036, los territorios son una “unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes”. Los territorios están conformados por uno o varios cantones, y su delimitación se definió con participación de actores sociales e institucionales; sin embargo, esta tuvo que apegar a la división político administrativa vigente.

Esta multiplicidad de recortes espaciales para la planificación y gestión del desarrollo, sumado a la debilidad política de Mideplán como ente rector del sistema (Meoño, 2011), configura el abigarrado mundo subnacional del Estado costarricense. Ante este escenario, el objetivo de una gobernanza y articulación multinivel fluida presenta dificultades que las diferentes administraciones, con oscilante claridad técnica y voluntad política, han tratado de sortear.

Hacia una articulación multinivel posible

Para efectos prácticos, desde que se eliminaron las gobernaciones, el esquema provincial carece de funcionalidad alguna, exceptuando la elección de las diputaciones y la determinación del primer número de la cédula de identidad. No obstante, este esquema sigue permeando y contribuye a generar regionalizaciones sui géneris en algunas instituciones públicas, las cuales abiertamente desacatan el mandato de Mideplán.

El Ministerio de Educación Pública (MEP), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), son las tres instituciones públicas más grandes del país en términos presupuestarios (CGR, 2018). La CCSS y el MEP poseen regionalizaciones propias, mientras que el ICE en algunas ocasiones se apega al esquema provincial y otras al establecido por Mideplán. Es decir, en los tres casos las regionalizaciones adoptadas siguen estando permeadas por la lógica provincial.

Esto no solo refleja la debilidad de Mideplán en el universo de la institucionalidad pública costarricense, sino que implica obstáculos para una articulación multinivel fluida, lo cual, a su vez, reduce los márgenes de acción para incidir en la disminución de las desigualdades territoriales.

A partir de una revisión de la normativa vigente, los niveles de planificación en Costa Rica son: nacional, regional, territorial y municipal. El siguiente cuadro sintetiza cuáles son los niveles, su sustento jurídico, así como los instrumentos de planificación y los mecanismos de articulación y gobernanza. Se incluye el nivel provincial pese a carecer de competencias y atribuciones en la actualidad, justamente para ilustrar su obsolescencia.

Cuadro 3. Costa Rica. Niveles de planificación: sustento normativo, instrumentos y mecanismos de articulación

Nivel	Sustento normativo	Instrumentos de planificación	Mecanismos de articulación y gobernanza
Nacional	Ley 5525, de Planificación Nacional	Plan Nacional de Desarrollo Plan Estratégico Nacional ³⁹	Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y la Participación Ciudadana
Provincial	Constitución Política Ley 4366, sobre División Territorial Administrativa	-	-
Regional	Ley 5525, de Planificación Nacional	Planes Regionales de Desarrollo	Consejos Regionales de Desarrollo (Coredes) Comités Intersectoriales Regionales
Territorial	Ley 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder)	Planes de Desarrollo Rural Territorial	Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR)
Municipal	Constitución Política Ley 7794, Código Municipal	Plan Regulador de Ordenamiento Territorial Plan de Desarrollo Humano Cantonal	Consejos Cantonales de Articulación Interinstitucional (CCCI)

Fuente: elaboración propia a partir de normativa vigente, 2019.

³⁹ Si bien es un mandato de la Ley 5525 y su reglamento, en la práctica nunca ha existido.

Lo subnacional, en sus acepciones provincial, regional y territorial, existe como nivel de administración pública; sin embargo, a diferencia del nivel municipal, carece de instancias organizativas de gobierno. Se trata de meras instancias de coordinación y articulación institucional de tipo formal. También, como se aborda en el capítulo anterior, poseen rígidos mecanismos de participación social que alejan a la sociedad de la toma de decisiones, algo que podría repercutir en su legitimidad.

Al carecer de recurso organizacional y contenido presupuestario, las iniciativas de estas instancias intermedias -por ejemplo, los planes regionales de desarrollo- dependen de la voluntad y recursos de las demás instituciones y actores. No obstante, las decisiones de estas entidades no son vinculantes para el resto de la institucionalidad pública presente en la zona.

Al respecto, interesaría conocer a profundidad el caso uruguayo. Allí, a diferencia de Costa Rica y del resto de países latinoamericanos de dimensiones semejantes, los procesos de descentralización política priorizaron el nivel intermedio. Es el único caso en la región de un país pequeño, en donde “se desarrolló un modelo de estructura del Estado en donde el nivel intermedio es el más fuerte y solo en la última década se ha constituido de manera más decidida el “tercer nivel” local” (Ilpes, 2015, pp. 84-85).

Ante la maraña institucional costarricense, que en ocasiones parece infranqueable política y jurídicamente, resulta valioso explorar experiencias que eventualmente podrían abrir senderos dentro de la institucionalidad para acercarnos a escenarios de mayor cohesión territorial, es decir, de disminución de las desigualdades territoriales. A continuación, se reseñan las federaciones municipales y el programa Tejiendo Desarrollo, como ejemplos con potencial innovador para la articulación multinivel.

Federaciones municipales

El Código Municipal, ley que da sustento jurídico a los gobiernos locales en Costa Rica, establece que las municipalidades pueden integrarse en federaciones y confederaciones. Estas instancias se crean a partir de un convenio intermunicipal, el cual debe ser ratificado por los respectivos Concejos Municipales. El artículo 9 del Código Municipal indica que estas entidades perseguirán objetivos comunes para lograr mayor eficiencia y eficacia, así como impulsar iniciativas de incidencia regional.

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en Costa Rica existen doce federaciones municipales que pueden representar un activo valioso para el sistema de gobernanza y articulación multinivel (OCDE, 2015). Estas entidades persiguen múltiples objetivos, algunos tendientes a la promoción de la descentralización y desconcentración, otros relacionados a proyectos supramunicipales de incidencia territorial y regional. Uno de los expertos entrevistados apuntó que este tipo de organizaciones son la vía que han encontrado países pequeños, tales como los centroamericanos y caribeños, para promover iniciativas supramunicipales (Samper, comunicación personal, 2018).

Por ejemplo, la Federación Metropolitana de Municipalidades (Femetrom), agrupa a los gobiernos locales de Alajuelita, Aserrí, Curridabat, Escazú, Goicoechea, Mora, Moravia, San José, Santa Ana y Tibás. Esta entidad impulsa distintos proyectos intermunicipales en temas de gestión de residuos sólidos, movilidad urbana, saneamiento ambiental, ordenamiento territorial, plataformas tecnológicas para la gestión municipal, recurso hídrico, entre otros. Esto en una región (Central) que carece de Consejo Regional de Desarrollo (Coredes).

Parte del potencial de estas instancias reside en su capacidad organizacional y presupuestaria para concretar iniciativas de incidencia territorial y/o regional desde una

perspectiva ascendente, es decir, que estas respondan a necesidades y demandas de las comunidades y distritos que componen los cantones. Empero, un riesgo puede ser la proliferación de federaciones y/o confederaciones sin criterios técnicos, cuyos proyectos e iniciativas carezcan de un enfoque e incidencia territorial.

Tejiendo desarrollo

Este programa surge en el marco de la Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, creada en la administración Solís Rivera (2014-2018), a través del decreto ejecutivo 38536-MP-PLAN. El objetivo es la promoción del desarrollo territorial y la participación ciudadana en los niveles de organización y planificación regional, territorial y local. Con este norte claro, el programa Tejiendo Desarrollo se establece en 2014 bajo la coordinación de la entonces primera dama, Mercedes Peñas Domingo.

El país enfrenta numerosas desigualdades territoriales que impiden el crecimiento y el desarrollo del talento de muchos costarricenses. La fortaleza de este programa es ubicar a dichos actores, como promotores del desarrollo; aprovechar todo el potencial para transformar las limitaciones, en oportunidades de crecimiento. Propone un cambio de paradigma al promover la articulación pública, la iniciativa privada y la actuación del Estado en los ámbitos: regional, territorial, cantonal y comunal. Los esfuerzos se dirigirán a concretar proyectos, según las necesidades y prioridades determinadas por los habitantes, quienes comparten un sentido de identidad y pertenencia. (Gobierno de la República, 2014, p. 3)

Así como se señaló en el capítulo 1, esta administración definió la disminución de las desigualdades territoriales como un objetivo expreso de su gestión y Tejiendo Desarrollo fue la forma de materializar esta aspiración. Se priorizaron 11 territorios dada su vulnerabilidad socioeconómica. El Despacho de la Primera Dama, junto con el Ministerio de

la Presidencia, Mideplán, Inder, IFAM y Dinadeco, establecieron una red para promover, entre otras cosas, la articulación multinivel entre las instancias ya existentes, tales como los Consejos de Distrito, uniones cantonales de asociaciones de desarrollo, CCCI, CTDR y Coredes (Gobierno de la República, 2014).

A pesar de que aún no se cuenta con evaluaciones sobre la efectividad de este programa, el mismo destaca porque fue la primera iniciativa en décadas que, en materia de desigualdades territoriales, trascendió del discurso a la práctica. El programa Tejiendo Desarrollo se configura como una valiosa iniciativa para la articulación multinivel y el escalamiento en tenaza (tanto ascendente como descendente) de estrategias tendientes a disminuir las brechas territoriales. En esto coinciden Arze (comunicación personal, 2018) y Camacho (comunicación personal, 2019), así como la OCDE (2015).

En síntesis, este capítulo contiene una reseña de los ámbitos subnacionales intermedios como resultado de una inercial y discordante estructuración estatal, al tiempo que ilustra sus instrumentos de planificación, sustento normativa y mecanismos para la gobernanza y articulación multinivel. Al mismo tiempo, narra brevemente algunas experiencias que podrían abrir senderos hacia una institucionalidad pública con mayores capacidades para atacar las desigualdades territoriales en Costa Rica.

EPÍLOGO

Navegar por las inciertas aguas de un tema históricamente relegado ha sido un proceso complejo y retador, y al mismo tiempo emocionante. Supuso, también, un esfuerzo especial al haber sido necesario construir un marco teórico innovador para nuestro campo disciplinar, que permitiera aproximarnos al fenómeno en estudio: la disminución de las desigualdades territoriales a través de instrumentos propios de la planificación económica y social. A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones generadas a partir del proceso de investigación.

Conclusiones

- Las desigualdades territoriales son una afrenta a la dignidad humana por cuanto condicionan la calidad de vida de las personas según la zona geográfica del país en donde se resida.
- Los resultados de las más recientes elecciones presidenciales, así como los de otras latitudes (Reino Unido, Polonia, Estados Unidos, entre otros) dan cuenta de una clara asociación entre desigualdades territoriales y voto por alternativas populistas y autoritarias. Como Vargas-Cullel (2019) concluye, cuando se ensanchan las desigualdades, estas comienzan a ser hostiles para la democracia. Esto representa una razón más que justifica la necesidad de políticas con el objetivo expreso de reducir las asimetrías territoriales.
- El reprocesamiento de los datos desagregados distritalmente de los Índices de Desarrollo Social (IDS) realizados por Mideplán en 1987, 2001, 2007, 2013 y 2018, constituye un esfuerzo inédito para documentar la persistencia de desigualdades territoriales a lo largo de las últimas décadas. Algo que resulta particularmente útil

para ilustrar las brechas centro-periferia, así como el inocultable *vallecentralismo* existente.

- Luego de una serie de infructuosos y desarticulados esfuerzos a lo largo del periodo de estudio, se evidencia la carencia de una política de Estado dirigida a reducir las desigualdades territoriales más allá del ciclo político e intenciones de cada administración de gobierno. Esto se dio indistintamente del partido político a cargo del ejecutivo de turno.
- Los esfuerzos de planificación regional nunca alcanzaron un punto de consolidación; el vaivén político, los sesgos ideológicos y las restricciones económicas lo impidieron. Por lo tanto, se dificulta una eventual evaluación sobre la efectividad de estas iniciativas.
- Es posible trazar una asociación entre la introducción del neoliberalismo como ideología dominante en el nuevo estilo de desarrollo y el debilitamiento de la institucionalidad pública, puntualmente las políticas públicas e instancias promovidas por Mideplán para la reducción de las desigualdades territoriales.
- La existencia de las provincias, pese a su obsolescencia, es resultado de un blindaje jurídico y, esencialmente, político. La recopilación de antecedentes permite concluir que, al menos desde 1949, existen criterios técnicos que recomiendan ajustes en el esquema provincial. No obstante, quien tiene que reformar dicho esquema -la Asamblea Legislativa- pareciera ser el único actor interesado en que exista.
- La urgente revisión y reforma del trazado provincial, así como la multiplicidad de regionalizaciones distintas en la institucionalidad pública, no es un capricho academicista. Por el contrario, esta discordante estructuración estatal incide en la calidad de los bienes, servicios y derechos de la población. Genera una maraña que entorpece una articulación multinivel (tanto vertical como horizontal) fluida y

complejiza la administración pública; por ende, compromete el bienestar de las personas.

- Dicha maraña institucional, a su vez, ocasiona islas y duplicación de instancias que absorben recursos públicos. La dispersión de las entidades subnacionales incentiva que el abordaje de problemáticas de alcance territorial o regional se realice en forma desarticulada y sin una perspectiva espacial compartida.
- A diferencia de los niveles nacional y municipal, lo regional y territorial, son instancias de planificación sin una estructura de gobierno. Por el contrario, Uruguay, un país con condiciones similares a las costarricenses, ha promovido una descentralización empezando por el ámbito subnacional intermedio.
- El diseño institucional ha promovido una disociación entre planificación para el desarrollo y presupuestación (a cargo del Ministerio de Hacienda). Es decir, las estrategias de planificación coordinadas por Mideplán no tienen la garantía de contar con recursos presupuestarios que permitan su adecuada ejecución.
- La existencia de niveles de planificación (regional y territorial) sin una estructura administrativa con recursos presupuestarios y organizativos robustos para impulsar estrategias de desarrollo genera un círculo vicioso. Por un lado, sus instrumentos de planificación carecen de recursos para concretar los programas, proyectos e iniciativas, y por el otro, la legitimidad de las instancias subnacionales se ve comprometida al no tener resultados concretos; es decir, mejoras en la calidad de vida a partir de la promoción de oportunidades sin distinción geográfica alguna.
- Se ratifica una prevalencia de lo sectorial sobre lo regional. La evidencia sugiere que para cada necesidad o problemática sectorial se fue creando una institución específica, sin que se establecieran espacios de coordinación interinstitucional sostenidos en el tiempo, que tuvieran una conexión sobre la territorialidad que estaban trabajando; ignorando así que los territorios funcionan de manera sistémica.

Esto coincide con el abandono sobre los estudios que contemplaran en sus análisis la variable espacial.

- Si bien la experiencia del Inder, por su cambio de paradigma, esfuerzos de planificación ascendente y dotación presupuestaria, es bastante más disruptiva que iniciativas previas para el desarrollo territorial; resulta limitado restringir su ámbito de acción a la “ruralidad”. Esta experiencia puede ilustrar cómo el Estado debe repensar su gobernanza y si es valioso ampliar la estrategia de los territorios como unidad de planificación subnacional, con participación social y articulación multinivel.
- La determinación de los diferentes esquemas de regionalización adoptados a lo largo del periodo de estudio careció de participación social. Se realizó de forma vertical desde Mideplán. De hecho, los nombres utilizados poco responden a las sensibilidades y especificidades de las regiones. Por ejemplo, la denominación *Brunca*, aparentemente para reivindicar la existencia de comunidades indígenas, no resulta representativa al tener esta región otros pueblos tales como el Cabécar, Ngäbe, Bribri y Brörán.
- En el periodo de estudio han coexistido diversos esfuerzos para la participación social dentro de la planificación intermedia que oscilan entre la cooptación y la autonomía. Sin embargo, es posible identificar una prevalencia de los niveles de cooptación, información y consultiva, que le da un rol pasivo a la participación.
- Las pocas experiencias de cogestión y autonomía en el nivel subnacional, en lugar de ser desarrolladas han sido vistas como amenazas y, por tanto, se han buscado eliminarlas o cambiar su enfoque para controlarlas. Sin embargo, son importantes referencias para construir en un futuro procesos de desarrollo autónomo.
- En la mayoría de los procesos de participación social estudiados, se carece de un reconocimiento pleno de la agencia autónoma, de la diversidad y el conflicto como parte enriquecedora del ejercicio democrático. Al contrario, hay resistencias de

actores nacionales, regionales y locales a incorporar un paradigma de participación social más amplio, que permita avanzar en esta materia.

- Hace falta voluntad política y creatividad para encontrar un modelo de participación social que permita que la sociedad civil pueda sentirse protagonista e incorporarse desde una posición activa en la gestión de sus territorios. Las estructuras institucionales actuales tienen grandes limitaciones para conseguir articular la participación social. Por el contrario, impiden un ejercicio coherente y articulado que sea atractivo para las personas, organizaciones y sector privado. La tecnología actual abre potencialidades y caminos para lograr acciones en búsqueda de reducir las desigualdades, de la mano con quienes habitan y construyen diariamente los espacios.
- Finalmente, los problemas en materia de planificación en Costa Rica no son técnicos, sino, esencialmente, de orden político. Los criterios técnicos sustentados en evidencia empírica respecto a cómo reducir las desigualdades territoriales, existen desde hace décadas. No obstante, el problema ha radicado en la falta de una lectura sistémica, así como de voluntad y continuidad política en relación con las estrategias orientadas a la inclusión social y la cohesión territorial.

Recomendaciones

- Hacer de conocimiento a las autoridades de la EPPS sobre nuestra preocupación por la débil formación que se le ofrece al estudiantado en materia de problematización y abordaje de las desigualdades territoriales desde la planificación económica y social. La bibliografía y contenido didáctico del curso *PPF421-Planificación sectorial y regional* resultan insuficientes para la comprensión integral y generación de alternativas de solución para dicho fenómeno.

- Promover el estudio sistemático de las desigualdades territoriales, así como de los instrumentos para revertir esta problemática estructural, a la luz de las mejores prácticas internacionales. Resulta urgente que desde la academia se retomen líneas investigativas en esta materia como sí existían en las décadas de los 70 y 80, pero incorporando los últimos avances científicos y tecnológicos.
- La creación de instancias de gobierno y administración en el nivel subnacional se perfila como una alternativa de solución a la debilidad histórica que han arrastrado las regiones y, recientemente, los territorios, para acometer sus estrategias de desarrollo.
- Es necesario revisar el esquema de regionalización oficial, sin olvidar el histórico problema que ha significado ignorar la urgente de necesidad de armonizar la regionalización con la división político administrativa, específicamente la obsoleta división provincial.
- Construir una política sistémica clara coordinada por Mideplán y acompañada de un alto grado de voluntad política, para transitar del abigarrado mundo hacia un ecosistema de políticas territoriales que parta de las especificidades, necesidades y potencialidades de cada región. La aprobación de un proyecto de ley que garantice sostenibilidad y seguridad jurídica a este proceso se perfila como una acción necesaria. De lo contrario, se corre el riesgo de que futuras administraciones caigan en la paradoja del gatopardismo⁴⁰: cambiar todo para que nada cambie.
- La transformación de Ofioplán a ministerio coincide con el debilitamiento de su rol para conducir la planificación del país. A pesar de actuales capacidades técnicas, Mideplán continúa enfrentando importantes obstáculos para conducir la estrategia de desarrollo y las políticas económicas, uno de los principales es la disociación de la planificación y la presupuestación, por lo que es necesario repensar cómo potenciar su rol.

⁴⁰ El Gatopardo, novela del italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abarca, A., Alpízar, F., Rojas, C., & Sibaja, G. (2012). *Técnicas cualitativas de investigación*. San José: Editorial UCR.
- Acuña, O. (1976). *Informe de trabajo, inventario de esquemas y regionalización del sector oficial y autónomo de Costa Rica*. Heredia: Idespo - Univesidad Nacional.
- Alfaro, R. (2019). 2018: elecciones inéditas en tiempos extraordinarios. En M. Rojas, & I. Treminio, *Tiempos de travesía. Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica* (págs. 53-81). San José: Flacso Costa Rica. Obtenido de <https://www.kas.de/web/costa-rica/einzeltitel/-/content/tempos-de-travesia-analisis-de-la-elecciones-de-2018-en-costa-rica>
- Alpízar, F., & Chacón, D. (2015). Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado en Costa Rica y sus implicaciones en las capacidades estatales, 1990-2013. *Revista Centroamericana de Administración Pública*(68-69), 227-249. Obtenido de https://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-68-69/felipe_alpizar.pdf
- Alpízar, M. (2019). *Violencias y formas de resistencia: el caso de una mujer privada de libertad que cometió conyugicidio*. San José: Escuela de Psicología UCR.
- Alvarado, R. (2003). *Regiones y cantones de Costa Rica*. San José: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- Arauz, A. (1979). Perspectivas del desarrollo regional y urbano: comentarios. En J. y. Ministerio de Cultura, *La Costa Rica del año 2000* (págs. 225-232). San José: Departamento de Publicaciones MCJD.
- Arias, Ó. (2004). Horar honra. En G. López, & R. Herrera, *Ensayos en honor a Eduardo Lizano Fait* (págs. XXIII-XLV). San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica. Obtenido de https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/05/Ensayos_en_honor_ELF.pdf
- Arias, R., & Muñoz, J. J. (enero-diciembre de 2007). La reforma económica y su impacto social en Costa Rica durante el periodo de ajuste estructural: apuntes críticos para el análisis. *Economía y Sociedad*(31-32), 5-34. Obtenido de <https://pdfs.semanticscholar.org/f533/41aeabc967e3f8080309b8c7b407aa6cb956.pdf>
- Arias, R., & Sánchez, L. (2012). *Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación. Obtenido de <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/363>
- Arias-Sobrado, J. (2015). Hospital sin paredes, estrategia pionera de la Atención Primaria de salud en Latinoamérica. *Revista Hispanoamericana De Ciencias De La Salud*,, 34-38.
- Arze, J. (2013). Experiencias de la Zona Norte, Aranjuez-Sardinal y Zona Sur, Costa Rica. En A. -C. IICA, *Construyendo territorios participativos: sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en el centro de América* (págs. 45-77). San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Obtenido de <http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/6112/1/BVE17109323e.pdf>
- Arze, J. (18 de diciembre de 2018). Comunicación personal. (J. R. Conejo, Entrevistador)

- Atkinson, R., & Blandy, S. (2013). *Gated Communities: International Perspectives*. Londres: Routledge.
- Baquero, J. (2017). Desigualdades superpuestas, capas de desigualdad e interseccionalidad: consideraciones analíticas y aplicación al caso colombiano. *Análisis Político*, 30(89). Obtenido de <http://dx.doi.org/10.15446/anpol.v30n89.66217>
- Barboza, F., Carballo, A., & Valverde, M. (1990). *Las estrategias estatales para el desarrollo de la Región Chorotega: una revisión crítica de las propuestas de planificación regional en el periodo 1960-1990*. Heredia: Escuela de Planificación y Promoción Social.
- Barquero, J., García, C., Rodríguez, N., Sánchez, O., & Sánchez, A. (1990). *El proceso de regionalización en Costa Rica: análisis y evaluación de sus resultados*. San José: Escuela de Administración Pública - UCR.
- Barrantes, M. (1966). *Apuntes sobre la división territorial administrativa de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Instituto Geográfico Nacional.
- Bastidas, C. (2015). Participación social, confianza interpersonal y bienestar. En S. FES, *El rol del Estado: contribuciones al debate* (págs. 223-249). Quito: Senplades/FES-Ildis.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Grupo Planeta.
- Boisier, S. (2014). Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI. En J. Máttar, & D. Perrotti, *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo* (págs. 85-109). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bozzoli, M. E. (1977). La frontera agrícola en Costa Rica y su relación con el problema agrario en zonas indígenas. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 3(1), 225-234. Obtenido de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3830>
- Calvo, L. (28 de noviembre de 1976). Nuestra división territorial es un caos. *Excelsior*, pág. 6.
- Camacho, A. (23 de setiembre de 2019). Comunicación personal. (J. R. Conejo, Entrevistador)
- Carmen, R. (2004). *Desarrollo Autónomo. Humanización del paisaje: una incursión en el pensamiento y la práctica radical*. Heredia, Costa Rica: EUNA.
- Carvajal, G. (1993). Costa Rica en la época de los programas de ajuste estructural 1985-1992. *Revista Reflexiones*, 7(1). Obtenido de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/10558>
- Cepal. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44731-planificacion-desarrollo-territorial-sostenible-america-latina-caribe>

- Consejo Nacional de Planificación Urbana. (2013). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana, Plan GAM 2013-2030*. San José: Secretaría Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Obtenido de https://www.mivah.go.cr/Biblioteca_PlanGAM.shtml
- Contraloría General de la República. (2018). *Presupuestos públicos 2018. Situación y perspectivas*. San José: CGR. Obtenido de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2018.pdf>
- Cortés, A. (2019). Trayectoria y coyuntura: cambios en la dinámica electoral en Costa Rica (1998-2018). En M. Rojas, & I. Treminio, *Tiempos de travesía. Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica* (págs. 19-51). San José: Flacso Costa Rica. Obtenido de <https://www.kas.de/web/costa-rica/einzeltitel/-/content/tempos-de-travesia-analisis-de-la-elecciones-de-2018-en-costa-rica>
- Costa Rica Propone. (2016). *Índice de Progreso Social*. San José, Costa Rica: Mesa de Innovación Social. Obtenido de <http://www.costaricaproponer.go.cr/ranking?type=IPS>
- Delgado, F., & Viales, R. (2016). Estadísticas y trayectoria histórica de la desigualdad y la exclusión social y económica en Costa Rica, 1864 - 1950. Propuesta de un índice histórico de desigualdad. En R. Viales, & D. Díaz, *Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria, siglos XVIII-XXI* (págs. 69-86). San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central - UCR.
- Della Porta, D., & Keating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Ediciones Akal.
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2005). Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. En N. Denzin, & Y. Lincoln, *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (págs. 1-19). Thousand Oaks: Sage Publications. Obtenido de http://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/40425_Chapter1.pdf
- Di Filippo, A. (2014). El Ilpes: reflexiones sobre su historia y perspectivas de futuro. En J. Máttar, & D. Perrotti, *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo* (págs. 207-235). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dirección General de Estadísticas y Censos. (1949). *División territorial administrativa de la República de Costa Rica*. San José: DGEC.
- Escuela de Planificación y Promoción Social. (2019). *Lista de trabajos finales de graduación defendidos, 1979-2019*. Heredia, Costa Rica: EPPS - UNA.
- Facio, R. (Setiembre de 1959). Planificación económica en régimen democrático. Doctrina, experiencias extranjeras y algunas ideas para establecerla en Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales*(4), 5-80.
- Fallas, L. (14 de noviembre de 2018). Comunicación personal. (J. R. Conejo, & A. L. Román, Entrevistadores)
- Fallas, L., & Fernández, L. (1993). Planificación regional en Costa Rica: los desafíos actuales. *Revista Geográfica de América Central*, 2(28), 85-101. Obtenido de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2979>

- FAO-Inder. (2015). *ITCO-IDA-Inder. Una experiencia con historia*. San José: Instituto de Desarrollo Rural. Obtenido de https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/historia/sistematizacion-ITCO-IDA-INDER.pdf
- Fernández, L. F. (5 de marzo de 2019). Comunicación personal. (J. R. Conejo, Entrevistador)
- Friedmann, J. (2011). *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. Londres: Routledge.
- Gobierno de la República. (2014). *Tejiendo Desarrollo*. San José: Despacho de la Primera Dama. Obtenido de http://www.tejiendodesarrollo.go.cr/files/documentations/12_tejendodesarrollo.pdf
- González, H. (23 de abril de 2019). Comunicación personal. (J. R. Conejo, Entrevistador)
- González, H., & Avendaño, P. (2018). *El enfoque territorial del desarrollo rural en Costa Rica*. San José: IICA.
- González, H., Sánchez, O., & Araúz, Y. (2011). *Marco conceptual metodológico y operativo de la planificación regional. Guía metodológica para el diseño de abordaje regional en planificación del desarrollo*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- González, M. (2014). *Proceso de construcción de la estrategia de gestión de la Oficina Municipal de la Mujer, cantón central de Heredia, periodo 2004-2013*. Heredia: Escuela de Planificación y Promoción Social - UNA.
- Gutiérrez-Saxe, M., Pérez, M. E., Quirós, T., Ramírez-Guier, G., Silva, C., & Sobrado, M. (1979). *Perfiles profesionales del planificador y promotor social y planes de estudios*. Heredia, Costa Rica: Escuela de Planificación y Promoción Social.
- Habermas, J. (1985). *Ciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Pensamiento.
- Hall, C. (1974). La jerarquía urbana de Costa Rica: una consideración de la aplicación de modelos geográficos. *Revista Geográfica De América Central*, 1, 25-48. Obtenido de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2051>
- Henderson, V. (abril de 2000). How urban concentration affects economic growth. *Policy Research Working Paper*(2326), 1-42. Obtenido de https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18840/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hess, A. (Julio-Diciembre de 2001). Marco conceptual y políticas básicas para el fomento del desarrollo territorial de Costa Rica. *Ciencias Económicas*, 24(2), 5-25.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (abril de 2018). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), 273–298. Obtenido de eprints.lse.ac.uk/87491
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2018). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 1-38. Obtenido de eprints.lse.ac.uk/87491
- Ilpes. (2010). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ilpes. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Ilpes. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*. San José, Costa Rica: INEC.
- Izaguirre, R., Rivera, R., & Mustelier, S. (2010). *La revisión bibliográfica como paso lógico y método de investigación científica*. Malabo: Universidad Nacional de Guinea Ecuatorial. Obtenido de <https://serviciospublicos.files.wordpress.com/2010/04/revis.pdf>
- Jaramillo, F., Gutiérrez, P., Torrentes, L., & Ruiz-Arranz, M. (2019). *Esencial Costa Rica: más próspera, más inclusiva, más sostenible*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.18235/0001964>
- Kalnins, A. (1969). *Modificación de la división territorial administrativa de Costa Rica*. San José: OFIPLAN.
- Lathrop, G. (1997). Regional Development Planning and Management in Latin America: a Retrospective and Prospective Review. En U. N. (Habitat), *Regional Development Planning and Management of Urbanization. Experiences from Developing Countries* (págs. 104-161). Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.
- Lathrop, G. (12 de febrero de 2019). Comunicación personal. (J. R. Conejo, & A. L. Román, Entrevistadores)
- Lavell, A., Morales, M., & Arriaga, J. (1981). *Proceso de estructuración territorial en Costa Rica. Bibliografía sobre la problemática urbana y regional: 1945-1981*. San José: Consejo Superior Universitario Centroamericano - CSUCA.
- León, A. (2015). *Desarrollo geográfico desigual en Costa Rica. El ajuste estructural visto desde la Región Huetar Norte (1985-2005)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Ling, C. (1989). *La planificación regional como política e instrumento de desarrollo: el caso de Costa Rica*. Heredia: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Lopera-Medina, M. (Enero-junio de 2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia, Política y Salud*, 13(26), 28-43.
- Mann, T. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*(57-58), 15-50. Obtenido de <https://revistas.uam.es/rrii/article/view/4863/5332>
- Manzanal, M. (2007). *Territorio, poder e instituciones: una perspectiva crítica sobre la producción del territorio*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Mapadimeng, M. (2013). Sociology and inequalities in post-apartheid South Africa: a critical review. *Current Sociology*, 61(1), 40-56. Obtenido de <https://doi.org/10.1177%2F0011392112469309>
- Mascareno, C. (2006). La planificación del desarrollo regional y local. En A. Guerra, *Planificación y desarrollo regional y local en Venezuela* (págs. 39-52). Barquisimeto: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.
- Masís, D. (1984). Los orígenes políticos de la planificación costarricense. *Revista ABRA*, 3(2), 125-141. Obtenido de <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4724>

- Masís, J., & Quesada, R. (1991). *El proceso de desarrollo regional en la región Huetar Atlántica y el papel de JAPDEVA en el período 1974-1986*. Heredia: Escuela de Planificación y Promoción Social.
- Máttar, J., & Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el Desarrollo: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Meoño, J. (2011). Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia. *Ciencias Económicas*, 29(2), 51-141.
- Mideplán . (2013). *Memoria institucional 2012-2013*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1983). *Memoria anual 1982-1983*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1984). *Memoria anual 1983-1984*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1985). *Memoria anual 1984-1985*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1986). *Memoria anual 1985-1986*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1987). *Diferencias geográficas en el nivel de desarrollo social, 1984*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1988). *Memoria anual 1987-1988*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1989). *Memoria anual 1988-1989*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1990). *Memoria anual 1989-1990*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1991). *Memoria anual 1990-1991*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1992). *Memoria anual 1991-1992*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1993). *Memoria anual 1992-1993*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1994). *Memorial anual 1993-1994*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1995). *Informe anual de labores 1994-1995*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1996). *Informe de labores 1995-1996*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1997). *Informe de labores 1996-1997*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1998). *Informe de labores 1997-1998*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (1999). *Memoria anual 1998-1999*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- Mideplán. (2000). *Memoria 1999-2000*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2001). *Índice de Desarrollo Social 1999*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/KfDfCWIDRKOo11LbnZ35eg>
- Mideplán. (2001). *Memoria*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2002). *Memoria anual 2001-2002*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2003). *Memoria anual 2002-2003*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2004). *Memoria anual 2003-2004*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2005). *Memoria anual 2004-2005*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2006). *Memoria institucional 2002-2006*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2007). *Índice de Desarrollo Social 2007*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/AOkuJGKMRGqSJVB00nVtbA>
- Mideplán. (2007). *Memoria anual 2006-2007*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2008). *Memoria institucional 2007-2008*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2009). *Memoria institucional 2008-2009*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2010). *Memoria institucional 2009-2010*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2011). *Memoria institucional 2010-2011*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2012). *Memoria institucional 2011-2012*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2013). *Índice de desarrollo social 2013*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/kWIIVW0DQhS7IntD87ZLag>
- Mideplán. (2013). *Memoria institucional, 50 años de la planificación en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Obtenido de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/T2JiandzTMSYp_oxmodVYA

- Mideplán. (2014). *Memoria institucional 2013-2014*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2015). *Memoria institucional 2014-2015*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2016). *Memoria institucional 2015-2016*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2017). *Costa Rica: estadísticas regionales 2010-2015*. San José: Área de Planificación Regional y Área de Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Obtenido de https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/15588f8a-da77-46ba-b0b9-b51f2c130b49/Costa_Rica_Estadisticas_Regionales_2010-2015.pdf?guest=true
- Mideplán. (2017). *Memoria institucional 2016-2017*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2018). *Índice de desarrollo social 2017*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Obtenido de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb_ILLDRowqVI_zHV3NadQ
- Mideplán. (2018). *Índice de Desarrollo Social 2017*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (2018). *Informe final de gestión 2014-2018*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mideplán. (4 de mayo de 2018). MIDEPLAN rinde homenaje a Wilburg Jiménez Castro. San José, San José, Costa Rica. Obtenido de <https://www.mideplan.go.cr/node/1445>
- Milanovic, B. (2011). Global Inequality and the Global Inequality Extraction Ratio: the Story of the Past Two Centuries. *Explorations in Economic History*(48), 494-506.
- Milanovic, B. (2012). Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants. *Global Policy Volume*, 3(2), 125-134. Obtenido de <https://pdfs.semanticscholar.org/f4aa/08cbbd7f14dd93b65aad7c60273392d3e543.pdf>
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. (1977). *Simposio "La Costa Rica del año 2000"*. San José: Departamento de Publicaciones MCJD.
- Mora, J. C. (1993). Planificación regional, organización comunal y participación popular. *Revista ABRA*, 13(17-18), 15-45. Obtenido de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4407>
- Morales, M. (1976). *Antología sobre planificación y regionalización en América Latina y Costa Rica*. Heredia: Escuela de Ciencias Geográficas - Universidad Nacional.
- Morales, M. (1982). Interrelaciones entre la urbanización y el crecimiento regional en áreas periféricas de Costa Rica: integración de formas productivas del campo a la economía de mercado. En M. Morales, & G. Sandner, *Regiones periféricas y ciudades intermedias en Costa Rica* (págs. 25-103). San José: Editorial UNED.
- Morales, M. (1989). *Planificación regional: evaluación y tendencias 1948-1988*. Heredia: Escuela de Planificación y Promoción Social.

- Morales, M. (1991). *Región Brunca: hacia una síntesis regional y de reflexión sobre descentralización del Estado*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Morgan, L. (1993). *Community participation in health: the politics of primary care in Costa Rica*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. (M. A. Galmarini, Trad.) Barcelona: Cultura Libre.
- Muñoz, M. d. (2015). La política de desarrollo regional en Costa Rica. En C. E. Caribe, *Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago: 2015. LC/L.3950. p. 55-58 (págs. 55-58). Santiago: Cepal. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39742#>
- Muñoz, M. d. (5 de noviembre de 2018). Comunicación personal. (J. R. Conejo, & A. L. Román, Entrevistadores)
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- Nuhn, H. (1973). *Regionalización de Costa Rica para la planificación del desarrollo y la administración*. San José: Ofioplán.
- Nuhn, H. (1974). *Regionalización de Costa Rica para la planificación del desarrollo y la administración*. San José: Departamento de Planificación Regional - Ofioplán.
- Nuhn, H. (1989). La descentralización territorial en el sector de servicios y su significado para el desarrollo del sistema de lugares centrales en Costa Rica 1970-1985. En I. Ganeva, & H. Nuhn, *Desarrollo polarizado y política de descentralización en América Central: el caso de Costa Rica* (págs. 188-256). San José: Instituto Geográfico Nacional.
- Nuhn, H. (1 de Octubre de 2013). Recuerdos en investigaciones geográficas. *Regionalización en Costa Rica: un proceso para el desarrollo con equidad territorial*. (M. d. Económica, Ed.) San José, Costa Rica. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=SrfNUPr_8ew
- Nuhn, H., & Sandner, G. (1966). *Estudio geográfico regional de la zona norte de Costa Rica*. San José: Instituto de Tierras y Colonización.
- OCDE. (2015). *Estudio de gobernanza pública. Costa Rica: buena gobernanza, del proceso a los resultados*. Organization for Economic Co-operation and Development: París. Obtenido de <http://www.comex.go.cr/media/5228/estudio-sobre-gobernanza-p%C3%BAblica-2015.pdf>
- Ofioplán. (1975). *Informe de Labores 1974-1975*. San José: Presidencia de la República.
- Ofioplán. (1976). *Informe de Labores 1975-1976*. San José: Presidencia de la República.
- Ofioplán. (1977). *Informe de Labores 1976-1977*. San José: Presidencia de la República.
- Ofioplán. (1978). *Regionalización socio-económica y administrativa*. San José, Costa Rica: División de Planificación y Coordinación Regional.
- Ofioplán. (1979). *Informe de Labores 1978-1979*. San José: Presidencia de la República.
- Ofioplán. (1980). *Memoria Anual 1979-1980*. San José: Presidencia de la República.
- Ofioplán. (1981). *Memoria anual 1980-1981*. San José: Presidencia de la República.
- Ofioplán. (1982). *Memoria anual 1981-1982*. San José: Presidencia de la República.

- Ortiz, A. (2015). *Enfoques y métodos de investigación en las ciencias sociales y humanas*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Paz, G. (1980). Editorial. *Revista ABRA*, 1(1), 7-8. Obtenido de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/4725>
- PEN. (2016). *Quinto Informe Estado de la Región*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Obtenido de <https://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/erca-2016-web.pdf>
- PEN. (2018). *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Obtenido de <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/2983>
- PEN. (2019). *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: Servicios Gráficos AC. Obtenido de <https://estadonacion.or.cr/informe/?id=5f2e98c1-f88c-4f51-a151-475c342583ed>
- Pérez-Sáinz, J. P. (2012). Exclusión social. Una propuesta crítica para abordar las carencias materiales en América Latina. En J. P. Pérez-Sáinz, *Sociedades Fracturadas. La exclusión social en Centroamérica* (págs. 11-47). San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170704044142/pdf_195.pdf
- Pérez-Sáinz, J. P. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Obtenido de <http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/libros/mercados-barbaros.pdf>
- Pérez-Sáinz, J., & Mora, M. (Julio/setiembre de 2009). Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 411-451. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000300001&lng=es&tlng=es
- Peters, G. (2008). Evolución de la demanda laboral en la regionalización de Costa Rica, según censo de población 1883, 1892, y para la región Pacífico Central 1883, 1892 y 1927. En A. Malavassi, R. Viales, & S. Chen, *Teoría y métodos de los estudios regionales y locales* (págs. 237-252). San José: SIEDIN.
- Pignataro, A., & Treminio, I. (2019). Reto económico, valores y religión en las elecciones nacionales de Costa Rica 2018. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 239-264. Obtenido de <http://www.revistacienciapolitica.cl/index.php/rcp/article/view/1681>
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). *Local and regional development*. Oxfordshire: Routledge.
- Pineda, A. (2019). Religión, conservadurismo y progresismo en las elecciones del 2018: de las desigualdades socioexistenciales a las diferencias políticas y morales. En M. Rojas, & I. Treminio, *Tiempos de travesía. Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica* (págs. 147-174). San José: Flacso Costa Rica. Obtenido de <https://www.kas.de/web/costa-rica/einzeltitel/-/content/tempos-de-travesia-analisis-de-la-elecciones-de-2018-en-costa-rica>
- Piza, R. (1994). *Organización territorial del Estado en Costa Rica*. San José: Publicaciones ICEP.

- PNUD. (2013). *Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Obtenido de <http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/informe-nacional-desarrollo-humano2013.html>
- PNUD. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- Procomer. (2017). *Estadísticas de Comercio Exterior Costa Rica, 2016*. San José, Costa Rica: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Obtenido de https://procomer.com/es/estudios/anuario_estadistico_2017
- Quirós, R. (1977). Perspectivas del desarrollo regional y urbano: comentarios. En J. y. Ministerio de Cultura, *La Costa Rica del año 2000* (págs. 203-214). San José: MCJD.
- Ravallion, M. (2019 de Agosto de 2019). "Hay que borrar la idea de que eres comunista si quieres reducir la desigualdad". (I. Fariza, Entrevistador) Ciudad de México: El País. Obtenido de https://elpais.com/economia/2019/08/02/actualidad/1564739067_996880.html
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Barcelona: Anthropos.
- Rodríguez-Pose, A. (15 de abril de 2019). The geography of European Union discontent. Trento, Italia. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=pGp09XVBtNk>
- Rojas, J. J. (Abril de 2008). La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*(96). Obtenido de <https://web.ua.es/va/giecryal/documentos/documentos839/docs/microsoft-word-rojas.pdf>
- Rojas, M. (1992). *Los años ochenta y el futuro incierto*. San José: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia .
- Rovira, J. (1988). *Costa Rica en los años 80*. San José: Editorial Porvenir.
- Saavedra, R. (Octubre-diciembre de 1993). Planificación participativa ¿un desafío? *Revista Interamericana de Planificación*, XXVI(104), 90-99. Obtenido de <http://biblat.unam.mx/es/revista/revista-interamericana-de-planificacion/articulo/planificacion-participativa-un-desafio>
- Samper, M. (enero-diciembre de 2007). Carolyn Hall y el desarrollo de la Geografía Histórica en Costa Rica. *Revista de Historia*(55-57), 9-12.
- Samper, M. (12 de diciembre de 2018). Comunicación personal. (J. R. Conejo, & A. L. Román, Entrevistadores)
- Sandoval, C. (2015). *No más muros : exclusión y migración forzada en Centroamérica*. San José: Editorial UCR. Obtenido de <http://sociologia-alas.org/wp-content/uploads/no-mas-muros.pdf>
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago: Comisión Económica para

- América Latina y el Caribe. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf
- Sauma, P. (2015). *Las desigualdades intrarregionales y la reducción de la pobreza en la Región Brunca*. San José: IICE - Universidad de Costa Rica. Obtenido de http://www.iice.ucr.ac.cr/series/SERIE_33.pdf
- Schuster, D. (2017). *¿Cómo se gobierna la seguridad desde el ámbito local? Análisis comparado de la institucionalidad y la gobernanza de las policías municipales en Costa Rica*. San José: Escuela de Ciencias Políticas UCR.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sepúlveda, S. (2008). *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*. San José: IICA.
- Serrano, C. (1976). *Historia de la Carretera Interamericana*. San José: Escuela de Historia y Geografía UCR.
- Silva, R. (2007). Jorge Manuel Dengo y los orígenes de la planificación nacional en Costa Rica. En Mideplán, *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010* (págs. 11-12). San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Sobrado, M. (2017). *Luchas campesinas de los setenta y el papel de las universidades públicas en Costa Rica*. Heredia: Vicerrectoría de Extensión - Universidad Nacional.
- Sojo, C. (2010). *Igualitarios: la construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. San José: PNUD - Flacso.
- Soto, C., Protti, E., & Sáenz, M. (1978). *Estudio sobre la división territorial administrativa de la República de Costa Rica*. San José: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública - UCR.
- Stiglitz, J. (2018). *La gran brecha*. Barcelona: Debolsillo.
- Subirats, J. (2015). Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública. En Senplades-FES, *El rol del Estado: contribuciones al debate* (págs. 121-155). Quito: Senplades/FES-Ildis.
- Therborn, G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. (L. Mosconi, Trad.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, C. (1998). *Durable Inequality*. Berkley: University of California Press.
- Ulibarri, E. (2004). Lizano y la razón práctica. En G. López, & R. Herrera, *Ensayos en honor a Eduardo Lizano Fait* (págs. 109-128). San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica. Obtenido de https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/05/Ensayos_en_honor_ELF.pdf
- Valenzuela, E., & Yévenes, P. (15 de mayo de 2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presocrática y sus formas. *Polis*(40). Obtenido de <http://journals.openedition.org/polis/10834>
- Valverde, M. (julio-diciembre de 2017). Ofensiva neoliberal en Costa Rica: Neoliberalismo y fracaso. *Temas de Nuestra América*, 62(33), 87-105. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.15359/tdna.33-62.5>
- Vargas, L. P. (2002). *Crisis económica y ajuste estructural*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.

- Vargas, L. P. (Enero-junio de 2016). El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): devenir histórico y crisis. *Revista Rupturas*, 7(1), 147-162. Obtenido de <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rup/v6n1/2215-2989-rup-6-01-00145.pdf>
- Vargas-Cullel, J. (2012). El bloqueo político a la reducción de la exclusión social en Centroamérica. En J. Pérez-Sáinz, *Sociedades Fracturadas. La exclusión social en Centroamérica* (págs. 111-171). San José: Flacso. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170704044142/pdf_195.pdf
- Vargas-Cullel, J. (1 de setiembre de 2019). Episodio 32. *Vértigo*. (M. Guillén, Entrevistador) San José, Costa Rica: DVRGENTE. Obtenido de <https://open.spotify.com/episode/32tb5IHMCSipgPRvKWVlIr>
- Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Ciudad de Guatemala: Editorial Cara Parens. Obtenido de <http://www.rebelion.org/docs/166508.pdf>
- Viales, R., & Delgado, F. (2016). Desigualdades socioeconómicas regionales en Costa Rica. Una visión de trayectoria. 1870-2000. En R. Viales, & D. Díaz, *Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria, siglos XVIII-XXI* (págs. 88-107). San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central - UCR.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. (J. Medina, J. Roura, E. Ímaz, E. García, & J. Ferrater, Trans.) Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Zambonino, M. (2018). La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*(52), 230-263. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6759311.pdf>

ANEXOS

Anexo 1. Matriz metodológica de operacionalización de los objetivos

Objetivo general	Objetivos específicos	Categorías	Subcategorías	Preguntas	Técnicas	Instrumentos
Analizar las estrategias de planificación a nivel subnacional tendientes a reducir las desigualdades territoriales, que ha impulsado el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) desde 1974 hasta 2018.	Identificar las principales estrategias desarrolladas en el nivel de planificación subnacional, tendientes a disminuir las desigualdades territoriales	Políticas territoriales	Enfoques de planificación	¿Cuáles enfoques de planificación subnacional se ha promovido desde Mideplán? ¿Qué planteaban y qué objetivos perseguían dichos enfoques? ¿Alcanzaron los objetivos propuestos?	Análisis documental Entrevistas semi-estructuradas	Guía de análisis documental Guía de entrevista
			Normativa	¿Qué normativa se creó para regular la planificación subnacional del Estado?		

			Planes, programas, proyectos e iniciativas	¿Cuáles fueron las principales estrategias impulsadas por las administraciones de gobierno en materia de reducción de las desigualdades?		
	Caracterizar los mecanismos de participación social presentes en los procesos de planificación en el nivel subnacional	Participación social	Enfoque conceptual	¿En las iniciativas de planificación subnacional analizadas, existió, implícita o explícitamente, una definición conceptual sobre participación social? ¿Cuál fue?	Análisis documental	Guía de análisis documental
			Mecanismos e incentivos	¿Existieron mecanismos y/o incentivos para la participación social en la toma de decisiones respecto a las iniciativas de planificación subnacional?	Entrevistas semi-estructuradas	Guía de entrevista
	Indagar la articulación multinivel promovida entre los distintos niveles de	Articulación multinivel	Niveles abordados	¿Cuáles niveles se contemplan en las estrategias desarrolladas?	Análisis documental Entrevistas semi-estructuradas	Guía de análisis documental Guía de entrevista

	planificación que conforman el Estado		Mecanismos de articulación	¿Se considera importante establecer mecanismos de articulación multinivel en materia de planificación para el desarrollo? ¿Qué mecanismos existen para la articulación multinivel? ¿Cómo se valoraron los mecanismos existentes de articulación multinivel? ¿La normativa existente incentiva o desincentiva una fluida articulación multinivel? ¿Cómo se podría mejorar la articulación multinivel?		
--	---------------------------------------	--	----------------------------	---	--	--

Fuente: elaboración propia, 2019.

Anexo 2. Guía de análisis documental

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

Objetivo general: Analizar las estrategias de planificación a nivel subnacional tendientes a reducir las desigualdades territoriales, que ha impulsado el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) desde 1974 hasta 2018.

Fecha: _____ Lugar: _____

Persona investigadora: _____

1. Por cada documento que se revisa se llena un cuadro de sistematización. Solo se llena con información aquellas categorías y subcategorías relacionadas con el tema del documento.
2. Primero se indica cuál es el documento consultado, según las referencias del formato APA.
3. La parte de apuntes se llena punteando las citas textuales, parafraseo o ideas centrales del texto. Al lado de cada punto se debe colocar el número de página del que fue extraída la cita, parafraseo o idea central.
4. En caso de ser muy amplia la idea se puede tomar una fotografía o utilizar el programa *CamScanner* para escanear el documento. Se anota una idea general del apunte, se indica que está en la carpeta x y el archivo número x y se indica, igualmente, número de página.

Documento consultado:

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	APUNTES
Políticas territoriales	Enfoques de planificación	
	Normativa	
	Planes, programas, proyectos e iniciativas	
Participación social	Enfoque conceptual	
	Mecanismos e incentivos	
Articulación multinivel	Niveles abordados	
	Mecanismos de articulación	

Anexo 3. Guía de entrevista semiestructurada

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

GUÍA DE ENTREVISTA

Objetivo general: Analizar las estrategias de planificación a nivel subnacional tendientes a reducir las desigualdades territoriales, que ha impulsado el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) desde 1974 hasta 2018.

Persona entrevistada: _____.

Fecha: ____/____/____. Lugar: _____.

Persona entrevistadora: _____.

1. Políticas territoriales

1.1 Enfoques de planificación

¿Cuáles enfoques de planificación subnacional se ha promovido desde Mideplán?

¿Qué planteaban y qué objetivos perseguían dichos enfoques?

¿Alcanzaron los objetivos propuestos?

1.2 Normativa

¿Cuáles son los principales cambios en la legislación que se han dado para regular la planificación subnacional del Estado?

¿La normativa promueve una vinculación entre la planificación subnacional y la presupuestación?

1.3 Planes, programas, proyectos e iniciativas

¿Cuáles fueron las principales estrategias impulsadas por las administraciones de gobierno en materia de reducción de las desigualdades?

2. Participación social

2.1 Enfoque conceptual

¿En las iniciativas de planificación subnacional analizadas, existió, implícita o explícitamente, una definición conceptual sobre participación social? ¿Cuál fue?

¿Qué grado de incidencia en la toma de decisiones contemplan dichos mecanismos?

¿Se ha promovido la autonomía de las personas?

¿Cómo calificaría los mecanismos implementados para incentivar la participación social?

¿Qué recomendaciones podría señalar para hacer más efectivos los procesos de participación social en la planificación subnacional?

2.2 Mecanismos e incentivos

¿Existieron mecanismos y/o incentivos para la participación social en la toma de decisiones respecto a las iniciativas de planificación subnacional?

3. Articulación multinivel

3.1 Niveles abordados

¿Cuáles niveles se contemplan en las estrategias desarrolladas?

3.2 Mecanismos de articulación

¿Se considera importante establecer mecanismos de articulación multinivel en materia de planificación para el desarrollo?

¿Qué mecanismos existen para la articulación multinivel?

¿Cómo se valoraron los mecanismos existentes de articulación multinivel?

¿La normativa existente incentiva o desincentiva una fluida articulación multinivel?

¿Cómo se podría mejorar la articulación multinivel?

¿Qué otros elementos, datos, insumos, etc. (no abordados en esta entrevista) podría sugerir para aproximarse a una mejor comprensión del desarrollo de la planificación intermedia del Estado costarricense?

Anexo 4. Detalle de personas expertas entrevistadas

Nombre	Atestados
Guillermo Lathrop Olivares †	Arquitecto de la Universidad Católica de Chile, máster en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Católica de Chile y profesor Investigador de Flacso Costa Rica
Hernán González Mejía	Ingeniero agrónomo de la Universidad de Tolima en Colombia, Máster en Política Económica de la Universidad Nacional y consultor en desarrollo rural territorial
María del Milagro Muñoz Bonilla	Politóloga de la Universidad de Costa Rica, directora del Área de Planificación Regional de Mideplán
Luis Fallas Calderón	Exviceministro de Planificación, co-autor del texto <i>Planificación Regional en Costa Rica: los desafíos actuales</i> , actual asesor de la Presidencia Ejecutiva de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva)
Luis Fernando Fernández Alvarado	Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica, máster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, egresado de la Escuela de Planificación y Promoción Social
Mario Samper Kutschbach	Historiador coordinador de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial y del Programa Regional de Formación de Capacidades de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030. Es especialista internacional en Agricultura, Territorios y Bienestar Rural del IICA
Antonieta Camacho Soto	Doctora en Estudios del Desarrollo por la Universidad de East Anglia, Reino Unido y máster en Sociología Rural. Se desempeñó como académica de la Escuela de Planificación y Promoción Social en temas de participación social, desarrollo sostenible y planificación regional
José Arze Carrión	Egresado de la maestría en Administración de Proyectos de la Universidad para la Cooperación Internacional. Licenciado en Ingeniería Agronómica con énfasis en Economía Agrícola de la Universidad de Costa Rica. Es coautor de publicaciones sobre aspectos metodológicos e instrumentales para la gestión de territorios rurales

Anexo 5. Composición distrital del I y X decil del Índice de Desarrollo Social (IDS) según región, 1984-2018

Año	Código	Distrito	Posición	Decil	Región
IDS 1984	30301	Tres Ríos	1	X	Central
	40301	Santo Domingo	2	X	Central
	40101	Heredia	3	X	Central
	40201	Barva	4	X	Central
	40501	San Rafael	5	X	Central
	10101	El Carmen	6	X	Central
	40103	San Francisco	7	X	Central
	11303	Anselmo Llorente	8	X	Central
	30101	Parte Oriental	9	X	Central
	40701	San Antonio	10	X	Central
	40801	San Joaquín	11	X	Central
	20301	Grecia	12	X	Central
	40204	San Roque	13	X	Central
	10105	Zapote	14	X	Central
	10108	Mata Redonda	15	X	Central
	10305	San Antonio	16	X	Central
	20101	Alajuela	17	X	Central
	20701	Palmares	18	X	Central
	40302	San Vicente	19	X	Central
	40802	Barrantes	20	X	Central
	10110	Hatillo	21	X	Central
	11401	San Vicente	22	X	Central
	20201	San Ramón	23	X	Central
	10301	Desamparados	24	X	Central
	11301	San Juan	25	X	Central
	20501	Atenas	26	X	Central
	30102	Parte Occidental	27	X	Central
	40102	Mercedes	28	X	Central
	40305	Santo Tomás	29	X	Central
	40703	Asunción	30	X	Central
	10803	Calle Blancos	31	X	Central
	11501	San Pedro	32	X	Central
	11502	Sabanilla	33	X	Central
	11801	Curridabat	34	X	Central
	40104	Barrial	35	X	Central
	40702	La Ribera	36	X	Central

40803	Llorente	37	X	Central
40901	San Pablo	38	X	Central
10106	San Francisco de Dos Ríos	39	X	Central
11101	San Isidro	40	X	Central
40205	Santa Lucía	41	X	Central
40401	Santa Bárbara	42	X	Central
21013	Pocosol	379	I	Periférica
21203	Toro Amarillo	380	I	Periférica
60603	Naranjito	381	I	Periférica
60804	Limoncito	382	I	Periférica
10503	San Carlos	383	I	Central
11702	Jardín	384	I	Central
11907	Pejibaye	385	I	Periférica
70402	Sixaola	386	I	Periférica
11202	Guaitil	387	I	Central
21011	Cutris	388	I	Periférica
60106	Manzanillo	389	I	Periférica
21401	Los Chiles	390	I	Periférica
70206	Colorado	391	I	Periférica
10409	Chires	392	I	Central
11204	Cangrejal	393	I	Central
21302	Aguas Claras	394	I	Periférica
41001	Puerto Viejo	395	I	Periférica
41002	La Virgen	396	I	Periférica
51003	La Garita	397	I	Periférica
60111	Cóbano	398	I	Periférica
60304	Boruca	399	I	Periférica
60602	Savegre	400	I	Periférica
21305	Delicias	401	I	Periférica
21305	Matina	402	I	Periférica
11603	San Juan de Mata	403	I	Central
21404	San Jorge	404	I	Periférica
50306	Cuajiniquil	405	I	Periférica
50906	Bejuco	406	I	Periférica
60303	Potrero Grande	407	I	Periférica
60306	Colinas	408	I	Periférica
60702	Puerto Jiménez	409	I	Periférica
21306	Dos Ríos	410	I	Periférica
21307	Yolillal	411	I	Periférica
21502	Buenavista	412	I	Periférica

	60305	Pilas	413	I	Periférica
	60503	Sierpe	414	I	Periférica
	70401	Bratsi	415	I	Periférica
	11205	Sabanillas	416	I	Central
	21303	San José	417	I	Periférica
	21403	Amparo	418	I	Periférica
	51002	Santa Cecilia	419	I	Periférica
	21402	Caño Negro	420	I	Periférica
IDS 1999	40703	Asunción	1	X	Central
	40802	Barrantes	2	X	Central
	40801	San Joaquín	3	X	Central
	40702	Ribera	4	X	Central
	40701	San Antonio	5	X	Central
	11501	San Pedro	6	X	Central
	10201	Escazú	7	X	Central
	11502	Sabanilla	8	X	Central
	11504	San Rafael	9	X	Central
	10312	Gravilias	10	X	Central
	10305	San Antonio	11	X	Central
	11801	Curridabat	12	X	Central
	11104	Patalillo	13	X	Central
	21101	Zarcelo	14	X	Central
	40901	San Pablo	15	X	Central
	20703	Buenos Aires	16	X	Central
	20501	Atenas	17	X	Central
	40401	Santa Bárbara	18	X	Central
	11301	San Juan	19	X	Central
	40306	Santa Rosa	20	X	Central
	11101	San Isidro	21	X	Central
	40601	San Isidro	22	X	Central
	11503	Mercedes	23	X	Central
	11401	San Vicente	24	X	Central
	30301	Tres Ríos	25	X	Central
	40301	Santo Domingo	26	X	Central
	30101	Oriental	27	X	Central
	20901	Orotina	28	X	Periférica
	30601	Pacayas	29	X	Central
	11103	Dulce Nombre Jesús	30	X	Central
	10203	San Rafael	31	X	Central
	40308	Pará	32	X	Central

20707	Granja	33	X	Central
10311	San Rafael Abajo	34	X	Central
10108	Mata Redonda	35	X	Central
11802	Granadilla	36	X	Central
10801	Guadalupe	37	X	Central
40803	Llorente	38	X	Central
11001	Alajuelita	39	X	Central
10101	Carmen	40	X	Central
10111	San Sebastián	41	X	Central
20109	Río Segundo	42	X	Central
20301	Grecia	43	X	Central
10106	San Francisco Dos Ríos	44	X	Central
40201	Barva	45	X	Central
11905	San Pedro	404	I	Periférica
60802	Sabalito	405	I	Periférica
30503	Peralta	406	I	Central
50602	Palmira	407	I	Periférica
51001	La Cruz	408	I	Periférica
12006	San Antonio	409	I	Central
41002	La Virgen	410	I	Periférica
60805	Pittier	411	I	Periférica
41001	Puerto Viejo	412	I	Periférica
21010	Venado	413	I	Periférica
30508	Tayutic	414	I	Central
21404	San Jorge	415	I	Periférica
60704	Pavón	416	I	Periférica
60503	Sierpe	417	I	Periférica
70402	Sixaola	418	I	Periférica
10902	Salitral	419	I	Central
60307	Chánguena	420	I	Periférica
21301	Upala	421	I	Periférica
21013	Pocosol	422	I	Periférica
60302	Volcán	423	I	Periférica
50605	Porozal	424	I	Periférica
60308	Biolley	425	I	Periférica
12003	Llano Bonito	426	I	Central
70206	Colorado	427	I	Periférica
60305	Pilas	428	I	Periférica
70403	Cahuita	429	I	Periférica
60303	Potrero Grande	430	I	Periférica

	11204	Cangrejal	431	I	Central
	70503	Carrandi	432	I	Periférica
	21305	Delicias	433	I	Periférica
	10503	San Carlos	434	I	Central
	21403	El Amparo	435	I	Periférica
	21302	Aguas Claras	436	I	Periférica
	21401	Los Chiles	437	I	Periférica
	60304	Boruca	438	I	Periférica
	21307	Yolillal	439	I	Periférica
	21303	San José Pizote	440	I	Periférica
	60804	Limoncito	441	I	Periférica
	51004	Santa Elena	442	I	Periférica
	51003	Garita	443	I	Periférica
	60306	Colinas	444	I	Periférica
	21402	Caño Negro	445	I	Periférica
	51002	Santa Cecilia	446	I	Periférica
	70401	Bratsi	447	I	Periférica
	21306	Dos Ríos	448	I	Periférica
IDS 2007	40703	La Asunción	1	X	Central
	11803	Sánchez	2	X	Central
	10203	San Rafael	3	X	Central
	10108	Mata Redonda	4	X	Central
	10201	Escazú	5	X	Central
	10101	Carmen	6	X	Central
	20707	Granja	7	X	Central
	10901	Santa Ana	8	X	Central
	40301	Santo Domingo	9	X	Central
	10903	Pozos	10	X	Central
	40802	Barrantes	11	X	Central
	20701	Palmares	12	X	Central
	40701	San Antonio	13	X	Central
	11502	Sabanilla	14	X	Central
	11501	San Pedro	15	X	Central
	40702	La Ribera	16	X	Central
	40302	San Vicente	17	X	Central
	40801	San Joaquín	18	X	Central
	11401	San Vicente	19	X	Central
	40201	Barva	20	X	Central
	40601	San Isidro	21	X	Central
	40204	San Roque	22	X	Central

10905	Piedades	23	X	Central
20501	Atenas	24	X	Central
40102	Mercedes	25	X	Central
10106	San Francisco de Dos Ríos	26	X	Central
40205	Santa Lucía	27	X	Central
10802	San Francisco	28	X	Central
11801	Curridabat	29	X	Central
11303	Anselmo Llorente	30	X	Central
20703	Buenos Aires	31	X	Central
10105	Zapote	32	X	Central
40307	Tures	33	X	Central
40501	San Rafael	34	X	Central
10801	Guadalupe	35	X	Central
11301	San Juan	36	X	Central
40101	Heredia	37	X	Central
40901	San Pablo	38	X	Central
10305	San Antonio	39	X	Central
40401	Santa Bárbara	40	X	Central
20702	Zaragoza	41	X	Central
40602	San José	42	X	Central
21101	Zarcero	43	X	Central
10104	Catedral	44	X	Central
40402	San Pedro	45	X	Central
60203	Macacona	46	X	Periférica
30301	Tres Ríos	47	X	Central
11907	Pejibaye	423	I	Periférica
21307	Yolillal	424	I	Periférica
60114	Acapulco	425	I	Periférica
60304	Boruca	426	I	Periférica
70402	Sixaola	427	I	Periférica
61004	Laurel	428	I	Periférica
60502	Palmar	429	I	Periférica
21402	Caño Negro	430	I	Periférica
21302	Aguas Claras	431	I	Periférica
60103	Chomes	432	I	Periférica
20306	Río Cuarto	433	I	Periférica
70305	El Cairo	434	I	Periférica
60702	Puerto Jiménez	435	I	Periférica
30510	Tres Equis	436	I	Central
70204	Roxana	437	I	Periférica

	70203	Rita	438	I	Periférica
	60805	Pittier	439	I	Periférica
	30508	Tayutic	440	I	Central
	21013	Pocosol	441	I	Periférica
	60308	Biolley	442	I	Periférica
	60107	Guacimal	443	I	Periférica
	60306	Colinas	444	I	Periférica
	41001	Puerto Viejo	445	I	Periférica
	70104	Matama	446	I	Periférica
	21404	San Jorge	447	I	Periférica
	11702	Jardín	448	I	Central
	70605	Duacaré	449	I	Periférica
	51002	Santa Cecilia	450	I	Periférica
	60305	Pilas	451	I	Periférica
	21403	El Amparo	452	I	Periférica
	70401	Bratsi	453	I	Periférica
	60505	Piedras Blancas	454	I	Periférica
	70302	Pacuarito	455	I	Periférica
	11205	Sabanillas	456	I	Central
	21303	San José o Pizote	457	I	Periférica
	60307	Chánguena	458	I	Periférica
	60503	Sierpe	459	I	Periférica
	60303	Potrero Grande	460	I	Periférica
	21306	Dos Ríos	461	I	Periférica
	60804	Limoncito	462	I	Periférica
	60704	Pavón	463	I	Periférica
	41005	Cureña	464	I	Periférica
	41004	Llanuras del Gaspar	465	I	Periférica
	70102	Valle de la Estrella	466	I	Periférica
	70404	Telire	467	I	Periférica
	70206	Colorado	468	I	Periférica
	30512	Chirripó	469	I	Central
IDS 2013	70303	Florida	430	I	Periférica
	60113	Chira	431	I	Periférica
	10605	Legua	432	I	Central
	70104	Matama	433	I	Periférica
	61004	Laurel	434	I	Periférica
	20212	Zapotal	435	I	Central
	50207	Belén de Nosarita	436	I	Periférica
	41001	Puerto Viejo	437	I	Periférica

60402	Unión	438	I	Periférica
70402	Sixaola	439	I	Periférica
21013	Pocosol	440	I	Periférica
11604	San Luis	441	I	Central
21307	Yolillal	442	I	Periférica
21404	San Jorge	443	I	Periférica
70302	Pacuarito	444	I	Periférica
30503	Peralta	445	I	Central
10503	San Carlos	446	I	Central
11204	Cangrejal	447	I	Central
20306	Río Cuarto	448	I	Periférica
21011	Cutris	449	I	Periférica
60103	Chomes	450	I	Periférica
10409	Chires	451	I	Central
51003	Garita	452	I	Periférica
21403	El Amparo	453	I	Periférica
60308	Biolley	454	I	Periférica
21306	Dos Ríos	455	I	Periférica
60116	Arancibia	456	I	Periférica
21503	Cote	457	I	Periférica
60805	Pittier	458	I	Periférica
11205	Sabanillas	459	I	Central
51002	Santa Cecilia	460	I	Periférica
60804	Limoncito	461	I	Periférica
70401	Bratsi	462	I	Periférica
60304	Boruca	463	I	Periférica
60505	Piedras Blancas	464	I	Periférica
60306	Colinas	465	I	Periférica
60503	Sierpe	466	I	Periférica
60307	Chánguena	467	I	Periférica
60303	Potrero Grande	468	I	Periférica
21303	San José (Pizote)	469	I	Periférica
60305	Pilas	470	I	Periférica
70102	Valle La Estrella	471	I	Periférica
60704	Pavón	472	I	Periférica
70206	Colorado	473	I	Periférica
70404	Telire	474	I	Periférica
41004	Llanuras del Gaspar	475	I	Periférica
41005	Cureña	476	I	Periférica
30512	Chirripó	477	I	Periférica

11803	Sánchez	1	X	Central
10203	San Rafael	2	X	Central
10108	Mata Redonda	3	X	Central
10901	Santa Ana	4	X	Central
10903	Pozos	5	X	Central
40802	Barrantes	6	X	Central
10201	Escazú	7	X	Central
11502	Sabanilla	8	X	Central
20707	Granja	9	X	Central
40901	San Pablo	10	X	Central
11401	San Vicente	11	X	Central
20501	Atenas	12	X	Central
40902	Rincón de Sabanilla	13	X	Central
11303	Anselmo Llorente	14	X	Central
20701	Palmares	15	X	Central
40302	San Vicente	16	X	Central
11501	San Pedro	17	X	Central
40703	Asunción	18	X	Central
11801	Curridabat	19	X	Central
10101	Carmen	20	X	Central
10106	San Francisco de Dos Ríos	21	X	Central
10105	Zapote	22	X	Central
11101	San Isidro	23	X	Central
11301	San Juan	24	X	Central
11504	San Rafael	25	X	Central
40701	San Antonio	26	X	Central
10305	San Antonio	27	X	Central
10905	Piedades	28	X	Central
11104	Patalillo	29	X	Central
20703	Buenos Aires	30	X	Central
10904	Uruca	31	X	Central
10802	San Francisco	32	X	Central
40702	Ribera	33	X	Central
30303	San Juan	34	X	Central
40102	Mercedes	35	X	Central
10804	Mata de Plátano	36	X	Central
40801	San Joaquín	37	X	Central
40301	Santo Domingo	38	X	Central
30101	Oriental	39	X	Central
10312	Gravilias	40	X	Central

	10801	Guadalupe	41	X	Central
	11102	San Rafael	42	X	Central
	20201	San Ramón	43	X	Central
	40205	Santa Lucía	44	X	Central
	11503	Mercedes	45	X	Central
	40601	San Isidro	46	X	Central
	11403	Trinidad	47	X	Central
	10906	Brasil	48	X	Central
IDS 2017	10203	San Rafael	1	X	Central
	11803	Sánchez	2	X	Central
	40703	Asunción	3	X	Central
	30303	San Juan	4	X	Central
	20701	Palmares	5	X	Central
	10903	Pozos	6	X	Central
	40601	San Isidro	7	X	Central
	10108	Mata Redonda	8	X	Central
	40802	Barrantes	9	X	Central
	20501	Atenas	10	X	Central
	10201	Escazú	11	X	Central
	11503	Mercedes	12	X	Central
	20707	Granja	13	X	Central
	10901	Santa Ana	14	X	Central
	40102	Mercedes	15	X	Central
	11401	San Vicente	16	X	Central
	11502	Sabanilla	17	X	Central
	20201	San Ramón	18	X	Central
	40305	Santo Tomás	19	X	Central
	40801	San Joaquín	20	X	Central
	40901	San Pablo	21	X	Central
	11501	San Pedro	22	X	Central
	40101	Heredia	23	X	Central
	40205	Santa Lucía	24	X	Central
	40401	Santa Bárbara	25	X	Central
	30301	Tres Ríos	26	X	Central
	40302	San Vicente	27	X	Central
	40902	Rincón de Sabanilla	28	X	Central
	10305	San Antonio	29	X	Central
	11802	Granadilla	30	X	Central
	30101	Oriental	31	X	Central
	10312	Gravilias	32	X	Central

40701	San Antonio	33	X	Central
11101	San Isidro	34	X	Central
10905	Piedades	35	X	Central
40702	Ribera	36	X	Central
11801	Curridabat	37	X	Central
40201	Barva	38	X	Central
11303	Anselmo Llorente	39	X	Central
40301	Santo Domingo	40	X	Central
40501	San Rafael	41	X	Central
40503	Santiago	42	X	Central
10106	San Francisco Dos Ríos	43	X	Central
10105	Zapote	44	X	Central
40204	San Roque	45	X	Central
40602	San José	46	X	Central
11104	Patalillo	47	X	Central
30102	Occidental	48	X	Central
12002	San Andrés	436	I	Central
61003	Canoas	437	I	Periférica
70203	Rita	438	I	Periférica
60114	Acapulco	439	I	Periférica
60103	Chomes	440	I	Periférica
60308	Biolley	441	I	Periférica
10409	Chires	442	I	Central
60702	Puerto Jiménez	443	I	Periférica
21307	Yolillal	444	I	Periférica
11205	Sabanillas	445	I	Central
21104	Guadalupe	446	I	Central
60506	Bahía Drake	447	I	Periférica
51003	Garita	448	I	Periférica
11910	Río Nuevo	449	I	Periférica
60113	Chira	450	I	Periférica
21305	Delicias	451	I	Periférica
70605	Duacaré	452	I	Periférica
60806	Gutiérrez Brown	453	I	Periférica
21403	El Amparo	454	I	Periférica
60505	Piedras Blancas	455	I	Periférica
70302	Pacuarito	456	I	Periférica
50602	Palmira	457	I	Periférica
12003	Llano Bonito	458	I	Central
70305	Cairo	459	I	Periférica

51002	Santa Cecilia	460	I	Periférica
60305	Pilas	461	I	Periférica
21502	Buenvista	462	I	Periférica
60304	Boruca	463	I	Periférica
21303	San José (Pizote)	464	I	Periférica
10503	San Carlos	465	I	Central
41001	Puerto Viejo	466	I	Periférica
60804	Limoncito	467	I	Periférica
10502	San Lorenzo	468	I	Central
60307	Chánguena	469	I	Periférica
70402	Sixaola	470	I	Periférica
70401	Bratsi	471	I	Periférica
60503	Sierpe	472	I	Periférica
60303	Potrero Grande	473	I	Periférica
60306	Colinas	474	I	Periférica
60704	Pavón	475	I	Periférica
60805	Pittier	476	I	Periférica
70206	Colorado	477	I	Periférica
70102	Valle La Estrella	478	I	Periférica
50605	Porozal	479	I	Periférica
41004	Llanuras del Gaspar	480	I	Periférica
70404	Telire	481	I	Periférica
41005	Cureña	482	I	Periférica
30512	Chirripó	483	I	Central

Anexo 6. Base de datos empleada en análisis documental

	Título	Autoría	Año	Ubicación	Clasificación
1.	Propuesto para el abordaje de un índice regional de actividad económica en Costa Rica	Mideplán - IICE	2011	Internet	N/A
2.	Planificación y desarrollo regional y local latinoamericano	Arias, Óscar	1975	UNA Joaquín García Monge	309.26 P712p
3.	Regiones periféricas y ciudades intermedias en Costa Rica	Morales, Miguel; Sadner, Gerhard	1982	Colección personal	N/A
4.	Antología sobre planificación y regionalización en América Latina y Costa Rica	Morales, Miguel	1976	UNA Joaquín García Monge	309.23 M828a
5.	La planificación regional integrada como agente del Estado frente a la comunidad local y la patria chica. Un resumen de experiencias centroamericanas	Sandner, Gerhard	1983	UNA CIDCSO	38645
6.	Planificación regional: evaluación y tendencias 1948-1988	Morales, Miguel	1989	UNA CIDCSO	PI-014742
7.	La planificación regional como política e instrumento de desarrollo: el caso de Costa Rica	Ling-Nieto, Cecilia	1989	UNA CIDCSO	PI-014749
8.	Regional planning and people's participation in Costa Rica : a case study at the natural protected area of the Osa Península, Brunca region	Camacho, Antonieta	1993	UNA Joaquín García Monge	333.72 C172r
9.	Informe de trabajo, inventario de esquemas y regionalización del sector oficial y autónomo de Costa Rica	Acuña, O. M.	1976	UNA Joaquín García Monge	350.003 A184i
10.	Marco conceptual metodológico y operativo de la planificación regional. Guía metodológica para el diseño de abordaje regional en planificación del desarrollo	González, H., Sánchez, O. M., y Araúz	2011	Internet	N/A
11.	Estudio sobre la división territorial administrativa de la República de Costa Rica	Protti, Eduardo; Sáenz, Mario	1980	UNA Joaquín García Monge	917.286 S718e
12.	Desarrollo geográfico desigual en Costa Rica. El ajuste estructural visto desde la Región Huetar Norte (1985-2005)	Araya, León	2015	Colección personal	N/A

13.	Región Brunca: hacia una síntesis regional y de reflexión sobre la descentralización del Estado	Morales, Miguel	1991	UNA CIDCSO	307.12
14.	Regionalización de Costa Rica para la planificación del desarrollo y la administración	Nuhn, Helmut	1973	UNA Tierra y Mar	352.96 N968r
15.	La descentralización territorial en el sector de servicios y su significado para el desarrollo del sistema de lugares centrales en Costa Rica 1970-1985	Nuhn, Helmut	1989	Colección personal	N/A
16.	Estudio geográfico regional de la zona norte de Costa Rica	Nuhn, Helmut; Sandner, Gerard	1966	UNA Joaquín García Monge	917.286l-59e
17.	Organización territorial del Estado en Costa Rica	Piza, Rodolfo	1994	UCR Tinoco	352.283.097.286 P695o
18.	Sostenibilidad y desarrollo regional/rural	Fernández, Luis Fernando	2000	UNA CIDCSO	338.18 S716s
19.	Planificación regional en Costa Rica: desafíos actuales	Fallas, Luis; Fernández, Luis Fernando	1993	Internet	N/A
20.	La gestión del desarrollo regional y rural: entre el territorio y la desterritorialización	Fernández, Luis Fernando	2014	Internet	N/A
21.	Planificación regional, organización comunal y participación popular	Mora, Jorge Cayetano	1993	Internet	N/A
22.	Los Orígenes de la Planificación	Masís, Daniel	1980	Internet	N/A
23.	La política de desarrollo regional en Costa Rica	Muñoz, María del Milagro	2015	Internet	N/A
24.	Planificación regional y poder político	Badilla, Danilo	1987	UCR Eugenio Fonseca	TFG 9826
25.	El proceso de regionalización en Costa Rica	Barquero, Jorge Eduardo et al	1990	UCR Tinoco	TFG 12662
26.	Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas	Cepal	2009	Internet	
27.	Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI	Boisier, Sergio	2014	Internet	N/A

28.	La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad	Sandoval, C; Sanhueza, A; Williner, A	2015	Internet	N/A
29.	Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe	Cepal	2019	Internet	N/A
30.	Experiencias político-institucionales y territoriales en Brasil	Samper, M; González, H	2019	Internet	N/A
31.	Insurgencias. Essays in Planning Theory	Friedman, John	2011	Internet	
32.	Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia	Meoño, Johnny	2011	Internet	N/A
33.	Descentralización y gestión participativa, tensiones en el agro	Camacho, Antonieta	2000	UNA CIDCSO	338.18 S716s
34.	Plan Nacional de Desarrollo 74-78	Ofioplán	1974	Cedop- Mideplán	N/A
35.	Plan Nacional de Desarrollo 78-82	Ofioplán	1978	Cedop- Mideplán	N/A
36.	Plan Nacional de Desarrollo 82-86	Mideplán	1982	Cedop- Mideplán	N/A
37.	Plan Nacional de Desarrollo 86-90	Mideplán	1986	Cedop- Mideplán	N/A
38.	Plan Nacional de Desarrollo 90-94	Mideplán	1990	Cedop- Mideplán	N/A
39.	Plan Nacional de Desarrollo 94-98	Mideplán	1994	Cedop- Mideplán	N/A
40.	Plan Nacional de Desarrollo 98-02	Mideplán	1998	Cedop- Mideplán	N/A
41.	Plan Nacional de Desarrollo 02-06	Mideplán	2002	Cedop- Mideplán	N/A
42.	Plan Nacional de Desarrollo 06-10	Mideplán	2006	Cedop- Mideplán	N/A
43.	Plan Nacional de Desarrollo 10-14	Mideplán	2010	Cedop- Mideplán	N/A
44.	Plan Nacional de Desarrollo 14-18	Mideplán	2014	Cedop- Mideplán	N/A

45.	Informe de Labores 1974-1975	Ofiplán	1975	Cedop-Mideplán	N/A
46.	Informe de Labores 1975-1976	Ofiplán	1976	Cedop-Mideplán	N/A
47.	Informe de Labores 1976-1977	Ofiplán	1977	Cedop-Mideplán	N/A
48.	Informe de Labores 1977-1978	Ofiplán	1978	Cedop-Mideplán	N/A
49.	Informe de Labores 1978-1979	Ofiplán	1979	Cedop-Mideplán	N/A
50.	Informe de Labores 1979-1980	Ofiplán	1980	Cedop-Mideplán	N/A
51.	Informe de Labores 1980-1981	Ofiplán	1981	Cedop-Mideplán	N/A
52.	Informe de Labores 1981-1982	Ofiplán	1982	Cedop-Mideplán	N/A
53.	Informe de Labores 1982-1983	Mideplán	1983	Cedop-Mideplán	N/A
54.	Informe de Labores 1983-1984	Mideplán	1984	Cedop-Mideplán	N/A
55.	Informe de Labores 1984-1985	Mideplán	1985	Cedop-Mideplán	N/A
56.	Informe de Labores 1985-1986	Mideplán	1986	Cedop-Mideplán	N/A
57.	Informe de Labores 1986-1987	Mideplán	1987	Cedop-Mideplán	N/A
58.	Informe de Labores 1987-1988	Mideplán	1988	Cedop-Mideplán	N/A
59.	Informe de Labores 1988-1989	Mideplán	1989	Cedop-Mideplán	N/A
60.	Informe de Labores 1989-1990	Mideplán	1990	Cedop-Mideplán	N/A
61.	Informe de Labores 1990-1991	Mideplán	1991	Cedop-Mideplán	N/A
62.	Informe de Labores 1991-1992	Mideplán	1992	Cedop-Mideplán	N/A

63.	Informe de Labores 1992-1993	Mideplán	1993	Cedop-Mideplán	N/A
64.	Informe de Labores 1993-1994	Mideplán	1994	Cedop-Mideplán	N/A
65.	Informe de Labores 1994-1995	Mideplán	1995	Cedop-Mideplán	N/A
66.	Informe de Labores 1995-1996	Mideplán	1996	Cedop-Mideplán	N/A
67.	Informe de Labores 1996-1997	Mideplán	1997	Cedop-Mideplán	N/A
68.	Informe de Labores 1997-1998	Mideplán	1998	Cedop-Mideplán	N/A
69.	Informe de Labores 1998-1999	Mideplán	1999	Cedop-Mideplán	N/A
70.	Memoria 1999-2000	Mideplán	2000	Cedop-Mideplán	N/A
71.	Memoria 2000-2001	Mideplán	2001	Cedop-Mideplán	N/A
72.	Memoria 2001-2002	Mideplán	2002	Cedop-Mideplán	N/A
73.	Memoria 2002-2003	Mideplán	2003	Cedop-Mideplán	N/A
74.	Memoria 2003-2004	Mideplán	2004	Cedop-Mideplán	N/A
75.	Memoria 2004-2005	Mideplán	2005	Cedop-Mideplán	N/A
76.	Memoria 2005-2006	Mideplán	2006	Cedop-Mideplán	N/A
77.	Memoria 2006-2007	Mideplán	2007	Cedop-Mideplán	N/A
78.	Memoria Institucional 2007-2008	Mideplán	2008	Cedop-Mideplán	N/A
79.	Memoria Institucional 2008-2009	Mideplán	2009	Cedop-Mideplán	N/A
80.	Memoria Institucional 2009-2010	Mideplán	2010	Cedop-Mideplán	N/A

81.	Memoria Institucional 2010-2011	Mideplán	2011	Cedop-Mideplán	N/A
82.	Memoria Institucional 2011-2012	Mideplán	2012	Cedop-Mideplán	N/A
83.	Memoria Institucional 2012-2013	Mideplán	2013	Cedop-Mideplán	N/A
84.	Memoria Institucional 2013-2014	Mideplán	2014	Cedop-Mideplán	N/A
85.	Memoria Institucional 2014-2015	Mideplán	2015	Cedop-Mideplán	N/A
86.	Memoria Institucional 2015-2016	Mideplán	2016	Cedop-Mideplán	N/A
87.	Memoria Institucional 2016-2017	Mideplán	2017	Cedop-Mideplán	N/A
88.	Memoria Institucional 2017-2018	Mideplán	2018	Cedop-Mideplán	N/A
89.	Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017	Ilpes-Cepal	2017	Internet	N/A
90.	Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015	Ilpes-Cepal	2015	Internet	N/A
91.	Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2010	Ilpes-Cepal	2010	Internet	N/A

Fuente: elaboración propia, 2019.

Anexo 7. Principales estrategias de planificación subnacional, 1974-2018

Administración de gobierno	Estrategia nacional	Disminuir desigualdades territoriales como objetivo explícito	Políticas territoriales subnacionales
Oduber Quirós (1974-1978)	Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Sí	Promulgación de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525 Aprobación de la regionalización (seis regiones de planificación) Creación del Subsistema de Planificación Regional y Urbana, decreto ejecutivo N° 6400 Establecimiento de los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD) en tres regiones Instalación del Consejo Nacional de Política Regional y Urbana
Carazo Odio (1978-1982)	PND Gregorio José Ramírez	Sí	Sucesivas reformas al Subsistema de Planificación Regional y Urbana, decreto ejecutivo N° 9644-P-OP Cambios a la regionalización: se elimina una región de planificación, pasando a cinco Establecimiento de las subregiones de planificación y respectivos Consejos de Desarrollo Subregional (22) Reformas a la integración del Consejo Nacional de Desarrollo Regional
Monge Álvarez (1982-1986)	PND Volvamos a la Tierra	Sí	Ofioplán es transformado en Mideplán Nueva reforma al Subsistema de Planificación Regional Al inicio de la administración se continúan Consejos Regionales de Desarrollo Inicio de proyectos y programas de desarrollo rural integrado (DRI)
			Reestructuración de los Consejos Regionales de Desarrollo y los equipos técnicos regionales División de Planificación y Coordinación Regional pasa a un segundo nivel: Dirección de Planificación Regional Eliminación de los Consejos de Desarrollo Subregional

			Planificación regional redefine su objetivo: “identificar los problemas mayores y las potencialidades de cada región del país” (Mideplán, 1985: 6) Creación de sexta región de planificación: Pacífico Central Fomento de planes maestros regionales Instalación del Consejo Interregional de Desarrollo
Arias Sánchez (1986-1990)	PND 1986-1990	Sí	Nueva reestructuración del Subsistema de Dirección y Planificación Regional Programa de Democratización Geográfica inicia desconcentración y descentralización hacia el nivel local Continuación de proyectos y programas de desarrollo rural integrado (DRI) Nueva reestructuración de la Dirección de Planificación Regional: énfasis es coordinación de iniciativas DRI Se fomenta participación de municipalidades en los Consejos Regionales de Desarrollo Emisión del Reglamento sobre Organización, Funcionamiento y Atribuciones de las Gobernaciones Provinciales, decreto ejecutivo 17858-6
Calderón Fournier (1990-1994)	PND Desarrollo sostenido con justicia social	Sí	Continuación a iniciativas DRI Seguimiento a desconcentración y descentralización hacia el nivel local Cambio de autoridades en Mideplán implicó reajuste organizacional y cierre de la Dirección de Planificación Regional Creación de <i>regiones-provincia</i> Heredia y Cartago Anteproyecto de ley para la descentralización territorial y el fortalecimiento de las entidades provinciales, regionales y/o municipales Disminución de las desigualdades territoriales deja de ser una meta para Mideplán Descontinuación de los Consejos Regionales de Desarrollo

Figueres Olsen (1994-1998)	PND Francisco J. Orlich	No	Abandono tácito de la planificación regional
Rodríguez Echeverría (1998-2002)	Plan Nacional de Desarrollo Humano	No	Empieza a retornar, discursivamente, atención sobre las desigualdades territoriales
Pacheco de la Espriella (2002-2006)	PND Víctor Manuel Sanabria	No	Reapertura de Dirección de Planificación Regional Creación del Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Regional Establecimiento de Consejos Regionales Sociales (Cores) 9 regiones de planificación: Brunca, Chorotega, Pacífico Central, Huetar Atlántica, Huetar Norte, Central, Heredia, Alajuela y Cartago
Arias Sánchez (2006-2010)	PND Jorge Manuel Dengo Obregón	Sí	Reestructuración interna de Mideplán: cierra de Dirección de Planificación Regional 6 regiones de planificación Creación de los Consejos Regionales y los CCCI, DE 35388-PLAN Ejecución de programas de desarrollo rural territorial (DRT) Fracasó propuesta para actualizar esquema de regionalización Conformación de los Grupos de Acción Territorial (GAT)
Chinchilla Miranda (2010-2014)	PND María Teresa Obregón	Sí	Restablecimiento de la planificación regional por medio de la creación del Área de Planificación Regional Apertura de oficinas regionales de Mideplán Elaboración de planes de desarrollo regional para todas las regiones de planificación Nuevamente se intenta actualizar esquema de regionalización Continuidad a esfuerzos de articulación multinivel (nacional-regional-cantonal), por medio de Coredes y CCCI Institucionalización del nivel y enfoque territorial a través de la creación de Inder, ley N° 9036 Se inició proceso para elaborar Política Nacional para el Desarrollo Regional

Solís Rivera (2014-2018)	PND Alberto Cañas Escalante	Sí	Aspiración de contar con Política Nacional de Desarrollo Regional y Territorial con Participación Ciudadana Establecimiento de Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana (Programa Tejiendo Desarrollo), DE 385536 Continuidad al fortalecimiento de la articulación multinivel (nacional, regional, territorial, cantonal) Armonización entre potencial traslape de competencias e instancias entre lo regional y territorial Elaboración de proyecto de Ley para el Desarrollo Regional Emisión de reglamento de organización y funcionamiento de los Coredes Creación de la Política de Estado de Desarrollo Rural Territorial
-----------------------------	--------------------------------	----	--

Fuente: elaboración propia con base en Ofioplán/Mideplán (1975-2018).

Anexo 8. Autoridades de Ofioplán/Mideplán según administración de gobierno, partido político y periodo de gestión, 1974-2018

Administración de gobierno	Partido político	Autoridad (*)	Periodo de gestión
Oduber Quirós (1974-1978)	Liberación Nacional (PLN)	Óscar Arias Sánchez	1974-1977
		Fernando Zumbado Jiménez	1977-1978
Carazo Odio (1978-1982)	Coalición Unidad	Wilburg Jiménez Castro	1978-1982
Monge Álvarez (1982-1986)	Liberación Nacional (PLN)	Claudio Volio Guardia	1982-1984
		Juan Manuel Villasuso E.	1984-1986
Arias Sánchez (1986-1990)	Liberación Nacional (PLN)	Ottón Solís Fallas	1986-1988
		Jorge Monge Agüero	1988-1990
Calderón Fournier (1990-1994)	Unidad Social Cristiana (PUSC)	Helio Fallas Venegas	1990-1992
		Carlos Vargas Pagán	1992-1994
Figueres Olsen (1994-1998)	Liberación Nacional (PLN)	Leonardo Garnier Rímolo	1994-1998

Rodríguez Echeverría (1998-2002)	Unidad Social Cristiana (PUSC)	Roberto Tovar Faja	1998-1999
		Danilo Chaverri Soto	1999-2002
Pacheco de la Espriella (2002-2006)	Unidad Social Cristiana (PUSC)	Rina Contreras López	2002-2003
		Jorge Polinaris Vargas	2004-2006
Arias Sánchez (2006-2010)	Liberación Nacional (PLN)	Kevin Casas Zamora	2006-2007
		Roberto Gallardo Núñez	2007-2010
Chinchilla Miranda (2010-2014)	Liberación Nacional (PLN)	Laura Alfaro Maykall	2010-2012
		Roberto Gallardo Núñez	2012-2014
Solís Rivera (2014-2018)	Acción Ciudadana (PAC)	Olga Marta Sánchez O.	2014-2018

(*) Persona a cargo de la dirección de Ofioplán/Mideplán.

Fuente: elaboración propia a partir de Mideplán (2013, p. 95).

