

Reflexiones y retos ante la exclusión espacial: el proceso de formulación de un Plan Estratégico para la Región Caribe Norte

Reflections and challenges in the face of spatial exclusion: the process of formulating a Strategic Plan for the North Caribbean Region

Edwin Chacón Muñoz *

*Junta de Protección Social, Gerencia de Gestión Social, Departamento de Gestión Social, San José, Costa Rica, echacon@jps.go.cr, ORCID: 0000-0002-8249-810X¹.

Artículo. Recibido: 2021/11/21 | **Aprobado:** 2022/05/23

Resumen: El presente artículo cuestiona la Planificación Estratégica Territorial como una herramienta neutra, problematizando la manera que ha marcado históricamente al paisaje y las personas que lo habitan. Esta reflexión se desarrolló durante la elaboración de un Plan Estratégico para la Región Caribe Norte, para lo cual se revisaron diversas fuentes de información tales como: la legislación en la materia, datos geoespaciales, la configuración histórica de los modelos de producción, e investigaciones académicas de relevancia. Con ello, se plateó una alternativa que rompiera con la forma de planificar hegemónica, al mismo tiempo que se sugiere su uso como un medio para validar a la población al atender sus necesidades y respetar sus derechos humanos.

Palabras clave: planificación estratégica territorial; ciencias sociales; Caribe Norte; mapas sociales; exclusión; participación.

Abstract: This article questions Territorial Strategic Planning as a neutral tool, problematizing the way it has historically marked the landscape and the people who inhabit it. This reflection was developed during the preparation of a Strategic Plan for the North Caribbean Region, for which various sources of information were reviewed, such as: legislation on the matter, geospatial data, the historical configuration of production models, and academic research of relevance. With this, an alternative was proposed that would break with the hegemonic way of planning, while at the same time it suggests its use as a means to validate the population, by attending to their needs and respecting their human rights.

Keywords: territorial strategic planning; social sciences; North Caribbean; social maps; exclusion; participation.

¹ Licenciado en Trabajo Social y graduado de la Maestría Profesional de Vivienda y Equipamiento Social, ambos títulos de la Universidad de Costa Rica. Trabajó como Cogestor en la Estrategia Puente al Desarrollo; y actualmente labora como Trabajador Social en el Departamento de Gestión Social de la Junta de Protección Social.

Introducción

Se parte de una premisa: “los métodos y procesos con los cuales cuentan los profesionales al momento de intervenir un espacio no son neutras”, esta idea adquiere especial peso cuando se habla de la Planificación Estratégica de un territorio. La forma en que un espacio se configura para dar cabida a manifestaciones de un modelo de desarrollo, así como las desigualdades que este encierra, obedece a múltiples factores, dentro de los cuales se pueden mencionar los intereses de los grupos hegemónicos, la configuración histórica de variables como la distribución de la riqueza y, por ende, la exclusión de determinados grupos sociales.

De esta forma, el territorio y la población que reside en este lleva encarnado en su suelo y piel años de desigualdades que no surgen de la nada, que nunca son aleatorias. De modo tal que surge la pregunta: ¿es posible soñar con una planificación que vaya más allá de los intereses del capital?

Para dar respuesta a esta interrogante se retoman los aprendizajes y reflexiones del Trabajo de Investigación Aplicada titulado “Plan Estratégico para el Desarrollo Agrícola sostenible y de protección del Territorio en la Región Caribe Norte”. En un primer momento, se realizará un abordaje de la reflexión teórica que demarca la perspectiva con la cual el grupo de trabajo abordó el reto de formular una propuesta de ordenamiento del territorio.

Posteriormente, se ahondará en el contexto en el cual se enmarcó el trabajo, para dar paso a la metodología utilizada. En este punto, se describirá brevemente cuatro momentos claves: el Arranque del Plan, la Revisión de la Base de Datos, el Diagnóstico, y la Propuesta de Desarrollo. Seguido de ello se describirá el resultado del ejercicio para culminar con las reflexiones finales.

El territorio como expresión de dominación

Tal como se indicó, tanto el territorio como su configuración no son neutros, muy lejos de ello, sus características actuales responden a conflictos entre diversos sectores de la sociedad civil, en los cuales existieron las condiciones para que los hegemónicos plasmaran su visión acorde al modelo de producción dominante. Para comprender mejor lo anterior, es necesario retomar los aportes de la Geografía, particularmente en sus corrientes radical y crítica. Respectivamente, la primera examina la teoría marxista evidenciando como la

acumulación por desposesión y la destrucción creativa son materializados por el Capital.

Partamos de la idea de que la dinámica del capitalismo reside en el incremento del capital: en la necesidad de su crecimiento y de su absorción. Mi gran problema es saber dónde crece. Cuando observamos la historia del capitalismo, parece que siempre ha respondido a la exigencia del incremento a través de la expansión espacial, es decir, a través de la puesta en carga en nuevos territorios (...) Pero concretamente, parece que el capital se "fija" en el espacio, inscribiéndose en él y reconfigurándolo: se construyen autopistas, puertos, líneas de ferrocarril (...) El capital debe desplazarse libremente en el espacio, pero es también cada vez más prisionero de él (...). (Harvey citado por Gintrac, 2013, p. 55)

De este modo, es de interés la relación entre las dinámicas de producción del Capital y la segregación espacial, complementado por temas como el papel del Estado en la urbanización, la distribución de servicios públicos, entre otros. Complemento a ello, la Geografía Crítica rescata un conjunto de postulados progresistas, llamándose a sí misma la "Geografía de las Minorías" al reconocer otros tipos de planteamientos, por ejemplo, el feminismo.

Ambas corrientes nutrieron a la Geografía e inciden para que la teoría urbana analice otras formas de dominación, ya sea por color de piel, país de origen o género. En resumen, ambas posturas recalcan los mecanismos por los cuales la configuración del territorio produce lógicas de exclusión con sus consecuentes discursos de otredad plasmados espacialmente.

Uno de los puntos en común de ambas corrientes es haber situado al espacio en el centro del análisis de los mecanismos de dominación. Desde esta perspectiva, el espacio no constituye tan sólo un soporte, un marco sobre el que se desarrollan las acciones humanas, sino que produce a su vez significados y reproduce mecanismos sociales y económicos. (Gintrac, 2013, p. 57)

Adicionalmente, ambos planteamientos facilitan el encuentro interdisciplinar, en tanto las mecánicas de exclusión también conciernen a otras profesiones provenientes de las Ciencias Económicas, Arquitectura, Ciencias Sociales, entre otras.

Este conjunto de intervenciones, desde distintos enfoques, propician un trabajo que aborde diversas aristas de un objeto de estudio. Por ejemplo, Lefebvre hizo uso de las bases de la sociología de la vida cotidiana para imaginarse la creación de una rutina diaria que escapase al adoctrinamiento del mercado que decantaba en una ciudad alienante.

Producto de esta dinámica fue posible identificar los mecanismos de exclusión que dictan el lugar y roles que se han asignado a los cuerpos, de modo que el sistema se perpetúe.

En cada segmento de la vida social la mano invisible de la segregación ejerce su función penetra en la vida urbana, desmantelándola y haciéndola fracasar. La propia separación se desliza sin esfuerzo en el tejido de la vida cotidiana y todo queda separado: el trabajo, el transporte, la vida privada, el tiempo de ocio ... No puede atribuirse de ningún modo a algo accidental, ni puede verse como resultado de las "circunstancias locales". La segregación crea los medios para permitir la réplica de los medios de producción, o lo que es lo mismo, la estrategia subyacente bajo este racionalismo organizativo de una estrategia de clase. (Costes, 2011, p. 92)

Una de las propuestas para enfrentar este dilema es la democratización del Derecho de la Ciudad, así los sectores excluidos podrían ostentar una cuota de poder en la toma de decisiones. Pero ello va más allá, ya que se entiende por este derecho el acceso a una ciudad funcional, el respeto al medio ambiente, empleos no humillantes, convivencia no violenta, una vivienda digna entre otros. Es decir, la validación de cada uno de estos elementos trasciende una lógica meramente técnica positivista y entra en el campo de la política. Además, implicaría un mecanismo de apropiación público del espacio asignándole al mismo más valor de uso que de cambio, visualizando, así, otras maneras de concebir las relaciones espaciales.

Precisamente, al entrar en el campo de la política -considerando las diversas visiones de mundo y un abordaje interdisciplinar-, la planificación del territorio plantea el reto de solventar necesidades de grupos en un determinado espacio, en un momento histórico; donde otras características como la cultura y la naturaleza son de necesaria consideración. Es por esto por lo que se rescató lo planteado por el desarrollo sostenible.

El anterior concepto marca la ruta para que el desarrollo sea sostenible y sostenido, pero más importante, facilita el abordaje del desarrollo no solo desde la vertiente económica, sino también de la social, cultural, espacial, política y ecológica.

Sin embargo, es insuficiente, dado que se puede llegar a una idealización de la naturalización de las relaciones sociales, que decante en dinámicas de dominación, precisamente lo contrario a lo que se pretende. Swyngedouw (2011) aborda esta problemática al plantear que la naturaleza como concepto puede ser utilizado de tres formas.

- Como significado flotante: se hace referencia a la naturaleza por medio de varios términos que no generan consistencia, es decir, la naturaleza como metáfora.
- Como fuerza de ley: como una norma para reglamentar comportamientos socialmente aceptados por un grupo hegemónico, como la heterosexualidad como única forma de relacionarse, el racismo, entre otras, que propician juicios éticos.
- Como fantasía: concibe a la naturaleza como sostenible, aludiendo al deseo de volver a un estado previo de armonía con el entorno, de modo que se promueva una restauración del equilibrio ecológico que ya se ha perdido por la injerencia de los modelos de producción.

Estos usos de la naturaleza funcionan de una forma ideológica al no permitir ver las relaciones sociales y/o de poder que hay detrás, lo que culmina en una fetichización del concepto en función de intereses particulares. Por ende, es relevante plantear, según indica el autor, la existencia de varias naturalezas configuradas en cada momento histórico. A partir de ello, es factible posicionar la discusión en torno al modelo de producción.

En síntesis, el territorio y su configuración cuentan con características propias implantadas por el modelo de producción que se reflejan en la forma en que se explotan los recursos y se configura el espacio. Al mismo tiempo, han asignado a las personas los lugares a ocupar en función de sus condiciones materiales. Todo esto reforzado por la fetichización del concepto de naturaleza cuya finalidad es no cuestionar esta dinámica.

Lo descrito anteriormente se recrudece al caer en cuenta que la lógica valida la exclusión a bienes y servicios, atentando contra la dignidad humana de las personas residentes en un territorio. Por lo tanto, una propuesta de Planificación Estratégica Territorial ha de tomar estas reflexiones para que los productos generados posibiliten nuevos espacios de validación de diferentes grupos de la sociedad civil, y nuevas posibilidades más allá del discurso hegemónico que imponga el Capital en un momento determinado. Claro está, depende del posicionamiento ético, político e histórico del grupo de profesionales que implemente esta labor.

Para que esto sea factible, es necesario reconocer la violencia que encarna la planificación moldeando nuestro paisaje actual, al mismo tiempo que se acepta que la planificación del territorio no es neutra. Pero contiene el potencial de convertirse en un instrumento político que cuestione el orden de las cosas.

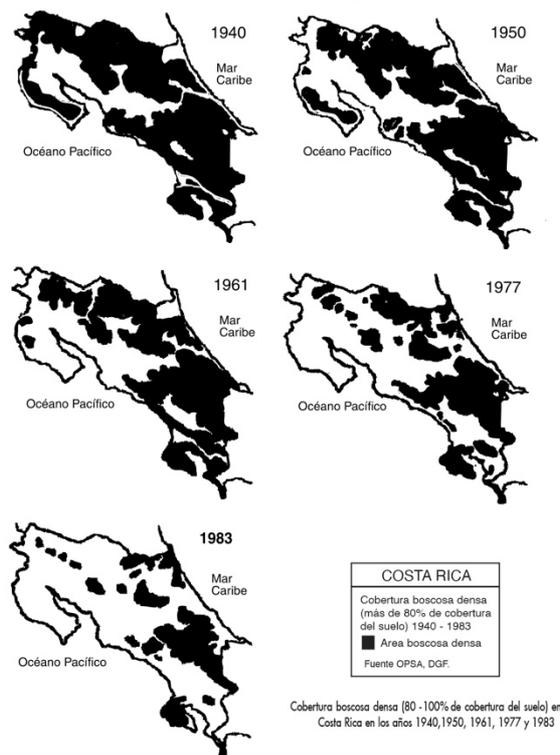
Breve reseña de la provincia de Limón

La provincia de Limón se ubica al oeste de Costa Rica, se caracteriza por una historia ligada al enclave bananero y la construcción de vías férreas. Este territorio ha encarnado las diversas fases del modelo de producción. Según Hidalgo Capitán (2007), Costa Rica ha manifestado cuatro modelos de desarrollo: el modelo tributario-colonial (1560-1823), el modelo primario-exportador (1823-1959), el modelo agroexportador-industrial (1959-1984) y el modelo multiexportador (1984-2007).

Particularmente, son los últimos tres los que interesan para el presente artículo. En resumen, el modelo Primario Exportador se destacó por una economía basada en el café que dio paso al enclave bananero² para coexistir entre 1948 y 1959. En este lapso histórico la producción del café estaba en manos de los sectores burgueses que encontraron en el Estado un aliado para validar el negocio.

Es en este periodo que se establece el enclave bananero en la provincia de Limón a manos de la United Fruit Company –de capital norteamericano- la cual configuró el territorio tal como lo muestra la Figura 1.

Figura 1. Cobertura Boscosa en los años 40, 50, 61, 77, 83 y 87

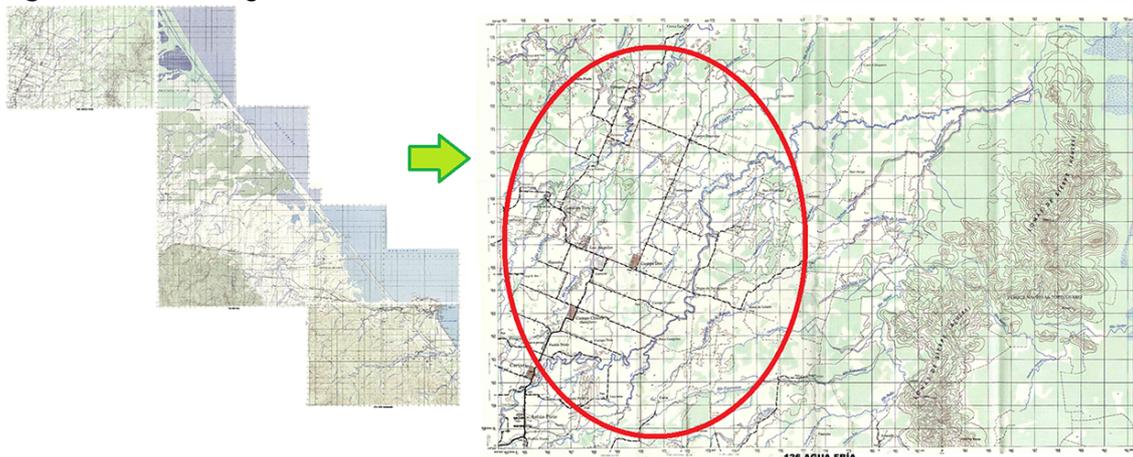


Nota: Tomado de Ramírez y Maldonado (1988).

² Producto cuya finalidad era el consumo foráneo.

La implantación de este enclave bananero brindó como resultado la apropiación de terrenos en nombre de la compañía en el Caribe Centroamericano y el norte de Suramérica, modificando el territorio en función de sus intereses. Particularmente, en Limón este proceso se materializó con la construcción de las vías del tren³, tal como se muestra en la Figura 2.

Figura 2. Estructura Agrícola en el Caribe costarricense alrededor de 1900



Nota: Elaboración propia a partir de mapas cartográficos de mediados de S. XX.

Tal como muestran las imágenes anteriores, la construcción de la vía férrea modificó la dinámica de la naturaleza de ese entonces, además de la social, puesto que se generaron nuevos pueblos a lo largo de su estructura junto a un sector asalariado. Es importante señalar que los terrenos en los cuales se estableció esa vía de comunicación estuvieron en manos de la United Fruit Company, evidenciando la forma en que este modelo de desarrollo afectó a su entorno y varios sectores de la sociedad civil.

Posterior a ello, entre 1959 y 1984 se impone en el país el modelo Agroexportador-Industrial, modalidad que buscó sustituir las importaciones de bienes de consumo no duraderos, desarrollando la actividad empresarial por parte del Estado. Luego, se instauró el modelo Multiexportador entre 1984 y el 2007, emergiendo a partir de la crisis de los ochenta y la imposición de medidas neoliberales.

De este último importa resaltar dos elementos: la repartición de varias industrias a partir de empresas nacionales y foráneas, donde destacan los sectores tradicionales –a excepción del café y el banano- al mercado interno y los de alta productividad al mercado externo⁴. Y el cierre de la compañía nacional que manejaba los trenes.

³ Medio para el transporte de la mercancía que conectaba San José con Puerto Limón –puerto en la costa caribe costarricense-.

⁴ Flores, textiles, turismo, entre otros.

Fue el 27 de julio de 1995 que el expresidente José María Figueres Olsen ordenó el cierre del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), argumentando el retraso en su infraestructura, el poco uso de este y el déficit que la institución tenía en ese entonces⁵. Este hito generó la priorización del transporte de las mercancías mediante furgones y con ello se benefició directamente al sector transportista.

Tras el aumento del flujo de mercancías por esta vía, se ha debatido en años recientes la ampliación de la Ruta 32 que ha puesto en evidencia los intereses de diversos sectores de la sociedad civil costarricense. Tomando mayor relevancia el sector exportador que reclama el congestionamiento para transportar sus productos⁶.

Ante la ampliación de esta ruta, nuevamente existe una nueva modificación del territorio en función de intereses particulares. Empero, genera el escenario para repensar una Propuesta de Planificación Estratégica Territorial que ofrezca elementos más allá de la ampliación de una carretera y encierre el bienestar de otros sectores del pueblo limonense.

Ahora bien, la población del caribe costarricense posee el mayor porcentaje de hogares en pobreza multidimensional en Costa Rica -del 38% a 10% más que la media nacional al 2015-, implicando con ello que las condiciones de estas familias no son las óptimas, o bien, que el contexto no ha fomentado las oportunidades para mejorar estas aristas. La Figura 3 brinda más información en torno a este tema.

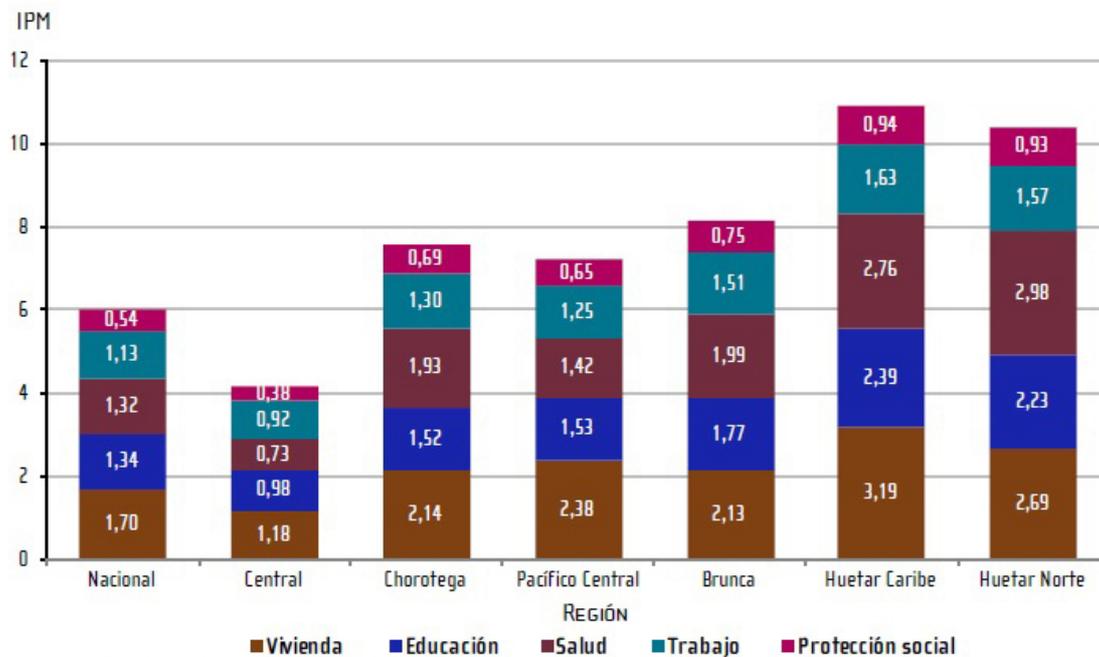
⁵ En mi gobierno yo cerré el ferrocarril porque me parecía que era un ferrocarril de 200 años y líneas angostas, que además tenía un tremendo déficit, pues lo utilizaba solo el 3% de los costarricenses. No era en aquel momento una buena inversión para el país. Ya le habíamos sacado todo el jugo. (Figueres citado por Madrigal, 2015)

⁶ A esos factores se sumó la presión de las comunidades aledañas a la vía y los exportadores. Los primeros solicitan más kilómetros de vías marginales, más puentes peatonales y ciclovías; los segundos reclaman acelerar la obra porque el congestionamiento actual atrasa el traslado de mercancías hasta los puertos de Limón (Bosque, 2018, s.p.).

Figura 3. Contribución de cada dimensión del índice de Pobreza Multidimensional por Región en Costa Rica al 2015

GRÁFICO 4.3

Contribución absoluta de cada dimensión al Índice de Pobreza Multidimensional, según región de planificación
Julio 2015



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2015).

Nota: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2015).

Uno de los grandes aciertos de las últimas administraciones ha sido la creación del Índice de Pobreza Multidimensional, que facilita el análisis de cada una y su peso por región⁷. En este caso particular, la región Huetar Caribe muestra una gran demanda en las variables relacionadas por la vivienda, seguido de la situación de salud y trabajo.

Sin embargo, tanto la información que brinda este índice, como la breve reseña histórica de la provincia, resultan insuficientes para determinar cuáles son los temas que debe plantear la Propuesta de Planificación Estratégica Territorial. En consecuencia, se requirió realizar una investigación más profunda para identificar los problemas a trabajar.

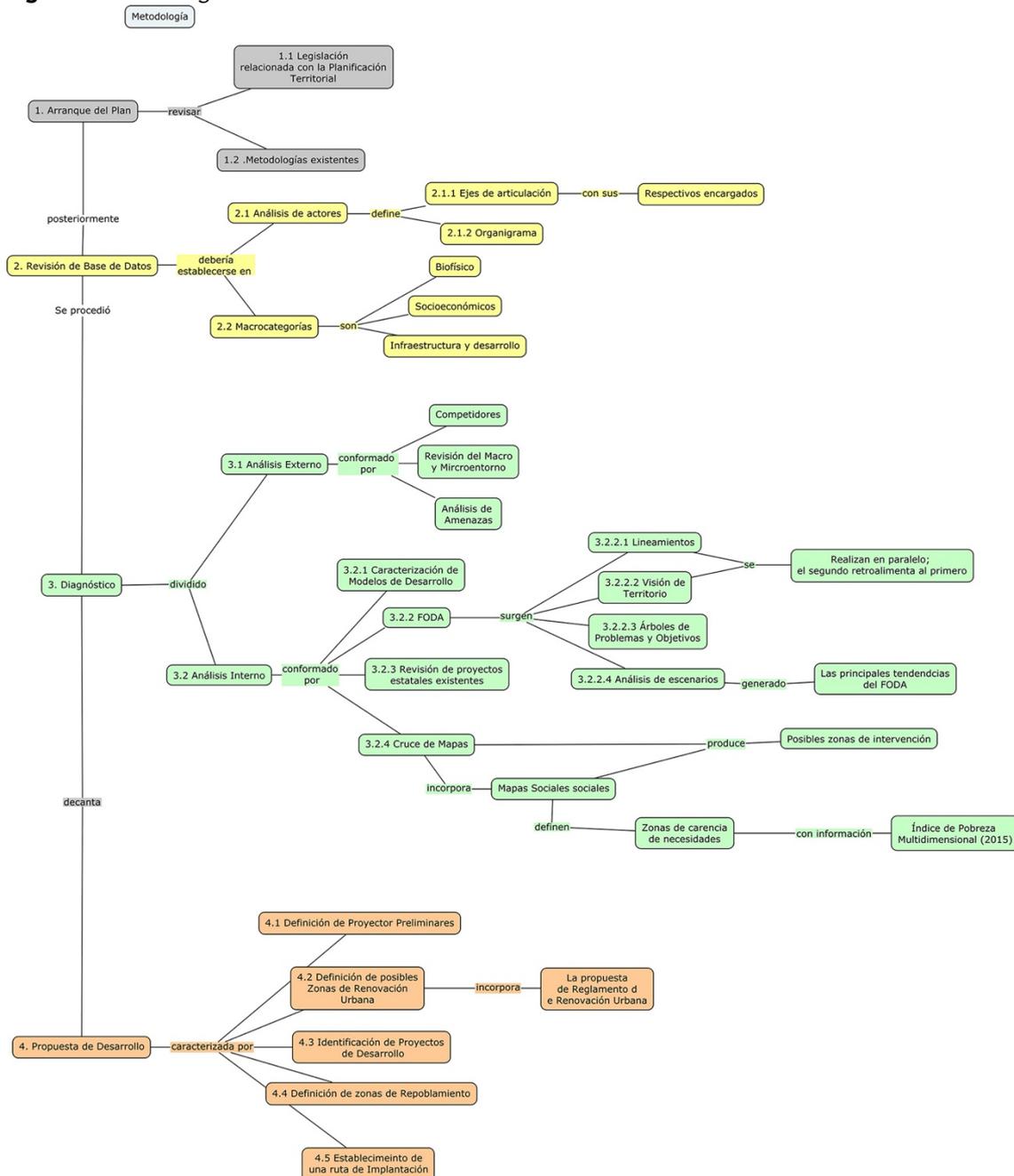
Camino recorrido

El tema abordado en esta investigación resultó novedoso para los profesionales encargados de esta, de modo tal, que se formuló una metodología a partir de

⁷ El índice de Pobreza Multidimensional sobrepasa la noción de la pobreza como una variable que se mide únicamente a partir de los ingresos. Lejos de ello incorpora otras dimensiones como Vivienda, Educación, Salud, Trabajo, y Protección Social.

la guía del equipo de profesores y otros textos complementarios. De esta forma, se tomaron como referencia tres documentos bases⁸ para generar la Propuesta de Planificación Estratégica Territorial. A partir de dicha revisión documental se realizó un plan de trabajo compuesto de cuatro grandes fases, tal como se aprecia en la Figura 4.

Figura 4. Metodología utilizada



Nota: Elaboración propia.

⁸ A saber *La Planificación Estratégica ante la Crisis de la Ciudad Contemporánea* (Fernández Güell, 2008), *25 años de planificación estratégica de ciudades* (Fernández Güell, 2007), and *Guía de Ordenamiento Territorial en Espacios Rurales* (Barrantes Chaves, K, y Pujol Mesalles, R., 2011). El detalle de los textos se puede acceder en la bibliografía del artículo.

El primer paso de la metodología se llamó “Arranque del Plan”, momento donde se realizó una revisión y comparación de otras formas previas de planificación del territorio. Además, se revisó la legislación nacional en lo referente al tema del Ordenamiento Territorial, haciendo especial énfasis en lo relacionado con el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), dado que la zona a intervenir es considerada territorio rural.

Culminada esta fase se continuó con la “Revisión de la Base de Datos”. En este paso se revisó la información geoespacial de la zona proveniente del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y el INDER, para ser retomados en el diagnóstico. Gracias a ello, fue factible recopilar una serie de actores locales para el plan, tales como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Sociedad Civil, y Estado. Toda esta información se aglomeró en tres categorías: Biofísico, Socioeconómico, así como Infraestructura y Desarrollo. Siguiendo este orden lógico, se dio pie con la fase “Diagnóstico”, la que se dividió en dos:

- **Análisis Interno:** enfocado al estudio de competidores, características del macro y micro entorno y un análisis de amenazas.
- **Análisis Externo:** revisión de los modelos de desarrollo costarricenses particularizados en la provincia de Limón, la realización de un FODA⁹, revisión de proyectos existentes y el Cruce de Mapas que incluye los generados a partir de la implementación del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Finalmente, se culminó con la “Propuesta de Desarrollo”, al generar un listado preliminar de proyectos, y la delimitación de posibles zonas de Renovación Urbana amparado en la versión del reglamento expuesto en el postgrado al 2015. Tal como se enlistó anteriormente, el proceso de trabajo llevado a cabo implicó momentos con muchos subproductos, por ello, en el presente texto no se pretende abordarles detalladamente todos, sino enfocarse en aquellos que hacen un aporte significativo.

⁹ Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Efectuado a partir de una investigación previa titulada Análisis de situación del territorio INDER Matina-Limón como contribución a la fase inicial de la Planificación del Desarrollo Rural Territorial (2015).

Principales Resultados

De la metodología expuesta se derivaron grandes aprendizajes y resultados. En esta sección se buscará recabar los más importantes de cada fase que culminaron en una propuesta de Plan Estratégico.

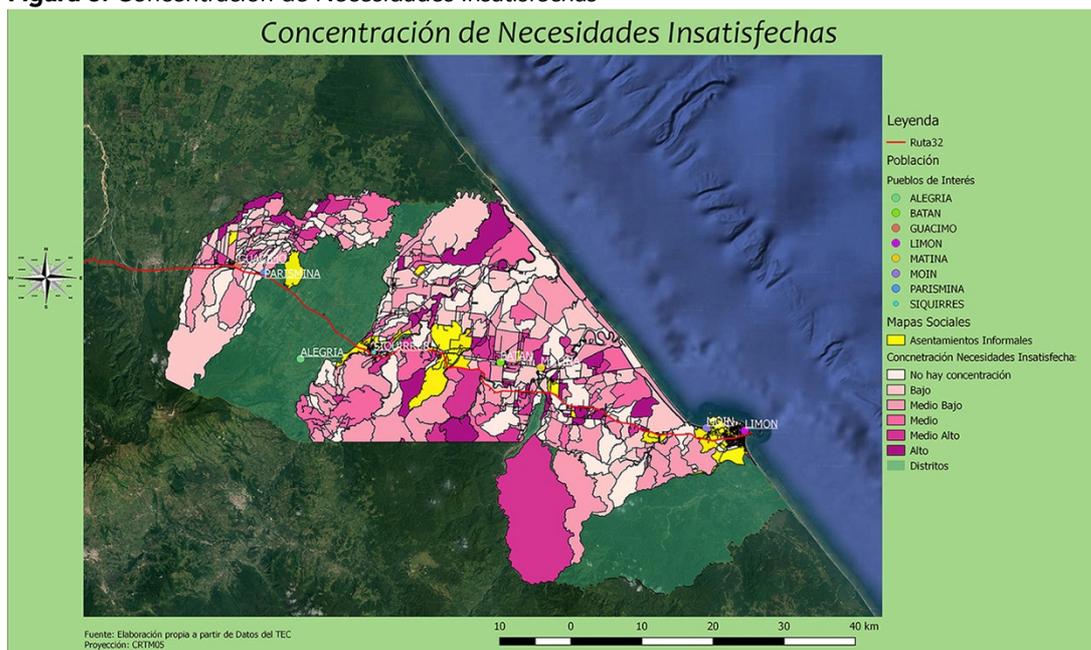
De la fase de “Arranque del Plan” uno de los principales hallazgos es que la normativa en ese momento presentaba una debilidad. Dado que al consultar la ley de transformación del Instituto de Desarrollo Rural (IDA) en INDER, se posicionan las Políticas de Desarrollo Rural como instrumentos que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo (PND), generado en cada administración, no garantizando una continuidad en su implementación ante los intereses de turno de cada gobierno.

Por tanto, se concluyó en ese momento que era oportuno que la propuesta contenga algunos lineamientos del PND del cual surja, pero con la flexibilidad para que no sea estrictamente vinculante. Esto es vital dado que en un cambio de gobierno la visión de desarrollo puede mudar radicalmente, imponiendo un punto de vista que no vaya acorde con la visión del territorio que se había constituido previamente, lo que desecha trabajo y esfuerzo de meses.

Por último, impregnó de importancia la labor de tres instituciones: el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), y el INDER. El primero por las particularidades específicas al proceso en lo relacionado con los proyectos a implementar, el segundo por lo relacionado con la vivienda urbana, y el INDER por la catalogación de algunas zonas como “Territorios INDER”.

Posterior a este primer paso se realizó la “Revisión de la Base de Datos”, para lo cual se accedió a mapas relacionados con: la Ruta 32, ubicación de reservas indígenas, poblados del territorio, humedales, mantos acuíferos, cuencas, hidrografía, curvas de nivel, zonas de agricultura, corredores biológicos, áreas protegidas, capacidades del uso del suelo, entre otros, de lo cual se obtuvieron resultados interesantes. Para el presente texto se recuperarán tres de gran importancia. La primera de ellas es la Concentración de Necesidades Insatisfechas tal como se detalla en la Figura 5.

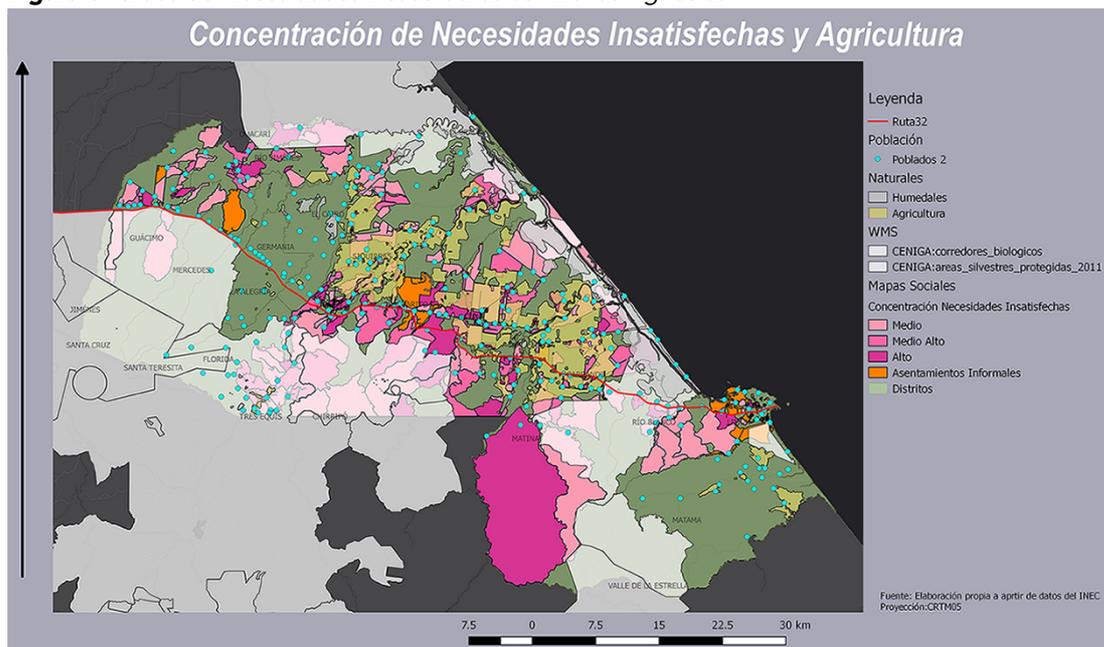
Figura 5. Concentración de Necesidades Insatisfechas



Nota: Elaboración propia.

La Figura 5 muestra el área de intervención para la propuesta de Planificación Estratégica Territorial, la ubicación de la Ruta 32 y los asentamientos informales. Sin embargo, lo más importante es la representación geográfica de las familias que presentan necesidades insatisfechas¹⁰ concentradas por Unidades Geoestadísticas Mínimas (UGM), esto con la finalidad de ver su comportamiento en el territorio. Dicha información, junto con otras variables revela una tendencia, esto se ilustra de mejor manera en la Figura 6.

Figura 6. Cruce de Necesidades Insatisfechas con Zonas Agrícolas



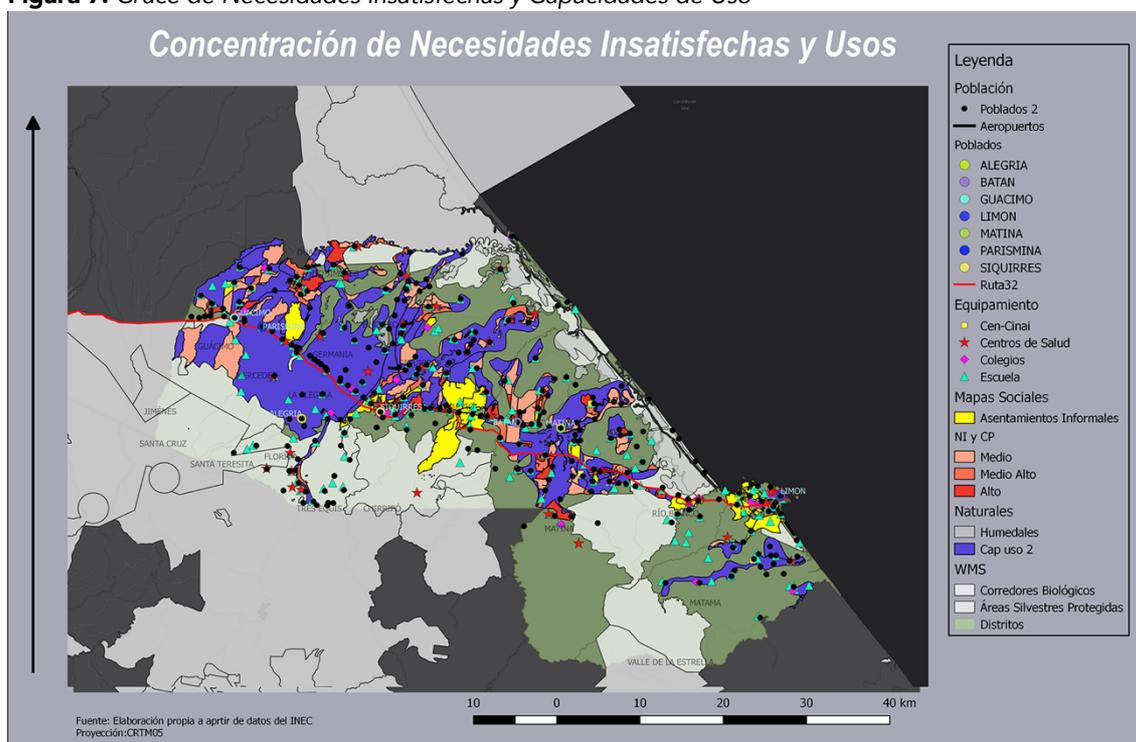
Nota: Elaboración propia.

¹⁰ Al menos debe presentar una necesidad insatisfecha ya sea: acceso a un albergue digno, acceso a vida saludable, acceso al conocimiento y acceso a otros bienes y servicios.

Al incluir una capa de poblados en la zona, así como la correspondiente a las zonas agrícolas y filtrar las UGM con mayor concentración de necesidades básicas Insatisfechas, se revela como hay una serie de poblados que se desarrollaron tanto en torno a la Ruta 32, como a las zonas de agricultura. Además, en dichas áreas agrícolas se presenta mayor concentración de necesidades insatisfechas develando dos situaciones: primero, que los modelos de producción anteriores han moldeado este panorama y segundo, que estos han generado zonas con poblaciones que ven su capacidad de reproducción material limitada en torno a la vía de comunicación y zonas de cultivo.

Es así como, en este momento de la investigación, se duda respecto a la conveniencia de enfocar una propuesta de desarrollo únicamente en torno a la Ruta 32 como la mejor opción, ya que no se diferenciaría de lo que se ha efectuado históricamente cuando se priorizaron las líneas férreas, junto con la exportación de un cultivo por encima de las características de la zona y de la población. Para verificar lo dicho, se procedió a incorporar una capa de las Capacidades de Uso de Tierras en Costa Rica. Esto se representa de mejor manera en la Figura 7.

Figura 7. Cruce de Necesidades Insatisfechas y Capacidades de Uso



Nota: Elaboración propia.

Tal como se aprecia, se efectuó una fusión de las zonas con capacidad de uso que eran más permisibles al momento de generar proyectos de desarrollo (zona azul), y en ellas se filtraron las UGM con mayor concentración de necesidades básicas insatisfechas. Resultando que, en caso de orientarse a una propuesta de

desarrollo en función de la ampliación de la Ruta 32 –y por ende de los intereses del Capital-, muchas de las zonas más necesitadas no serían impactadas.

Proponer una planificación en función de ello culminaría en una propuesta que evita reflexionar respecto a la situación de la población de la zona, sus problemas, cosmovisión, cultura, entre otros elementos. Con esto claro, se procedió con la fase “Diagnóstico”, de la cual interesa resaltar el FODA.

Para esta tarea se recurrieron a los documentos institucionales del Instituto de Desarrollo Rural (INDER): Análisis de situación del territorio INDER Matina-Limón como contribución a la fase inicial de la Planificación del Desarrollo Rural Territorial, elaborado por Carolina Cascante Carvajal (2015); y el Plan de Desarrollo Territorial 2016-2020, Territorio Siquirres-Guácimo. De estos textos se lograron rescatar 424 elementos para las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades, las cuales se redujeron a un total de 24 por cada uno de sus territorios.

Una vez hecha esta priorización, se procedió a valorarles mediante un cruce de variables en cuatro combinaciones¹¹. Con ello fue posible avanzar a una tercera fase en la cual se hizo un esbozo de las principales estrategias y lineamientos a seguir en la propuesta de planificación territorial, alimentando al mismo tiempo la Visión Estratégica del Territorio. Por último, se ejecutó un árbol de problemas y objetivos a solventar.

Como resultado de este arduo trabajo fue posible delimitar las siguientes líneas estratégicas.

- Fortalecimiento de la sensibilidad ambiental en grupos organizados en aras de generar un buen escenario para nuevos proyectos.
- Fortalecimiento económico y técnico para nuevos, y ya existentes, emprendimientos dirigidos al turismo rural de la zona de intervención.
- Fomentar alianzas entre sectores productivos y sociales que respalden la planificación territorial construida conjuntamente en aras de evitar la imposición de modelos de desarrollo de los gobiernos de turno.
- Fortalecer el turismo rural comunitario y la generación de nuevas mercancías agropecuarios y/o culturales aprovechando el nuevo flujo de personas y mercancías por la ampliación de la ruta 32.

¹¹ [...] 1. Una matriz en la cual se usen las fortalezas para aprovechar las oportunidades, 2. Una segunda matriz dirigida al uso de las fortalezas internas para hacer frente a las amenazas externas; 3. Una matriz orientada a la mejora de las debilidades internas usando las oportunidades externas y 4. Una matriz orientada a disminuir las debilidades y neutralizar las amenazas. (Chacón Muñoz, 2017, p. 84)

- Procurar que la planificación territorial contenga medidas para proteger las fuentes de agua y recursos naturales.
- Generar alianzas y capacitación para que los grupos organizados generen fiscalización sobre el desarrollo territorial en todas sus fases.
- Gestar un mayor monitoreo y acciones para cumplir los derechos laborales y que las personas no abandonen sus estudios.
- Procurar que los proyectos de vivienda social respondan a las necesidades de la población e integren la misma con personas provenientes de zonas foráneas. (Chacón, 2017, p. 90)

Paralelo a esto, se procuraron medidas para la protección del recurso hídrico afectado por los cultivos de piña en la zona, así como incentivar a que el desarrollo local proteja los recursos de las generaciones futuras. Con esta información se logró formular la siguiente Visión del Territorio:

Ser un territorio reconocido por su desarrollo turístico y rural a nivel regional, caracterizado por contar con destinos turísticos destacados por la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales. Se pretende consolidar el éxito de la planificación mediante la fiscalización continua de los diversos actores de la sociedad civil, la capacitación y fomento de nuevos emprendimientos, la diversificación productiva y la inclusión de la población en la gestión y manejo de los diferentes proyectos. (Chacón, 2017, p. 91)

Como resultado se procuró buscar hacer frente al principal problema de la zona en materia territorial el cual es la "Imposición de un modelo de desarrollo orientado a la satisfacción de los requerimientos de las grandes empresas sobre las necesidades de la población y características de la zona" (Chacón, 2017, p. 91).

Este gran problema es reforzado por actividades bananeras en manos de pocos empresarios. Así como monocultivos de piña que afectan los mantos acuíferos y la salud de las personas por el uso de plaguicidas, una planificación urbana sin supervisión, incentivos económicos del gobierno local al sector cultura inexistentes, sobreoferta de mano de obra barata y pocos espacios de integración cultural entre los territorios.

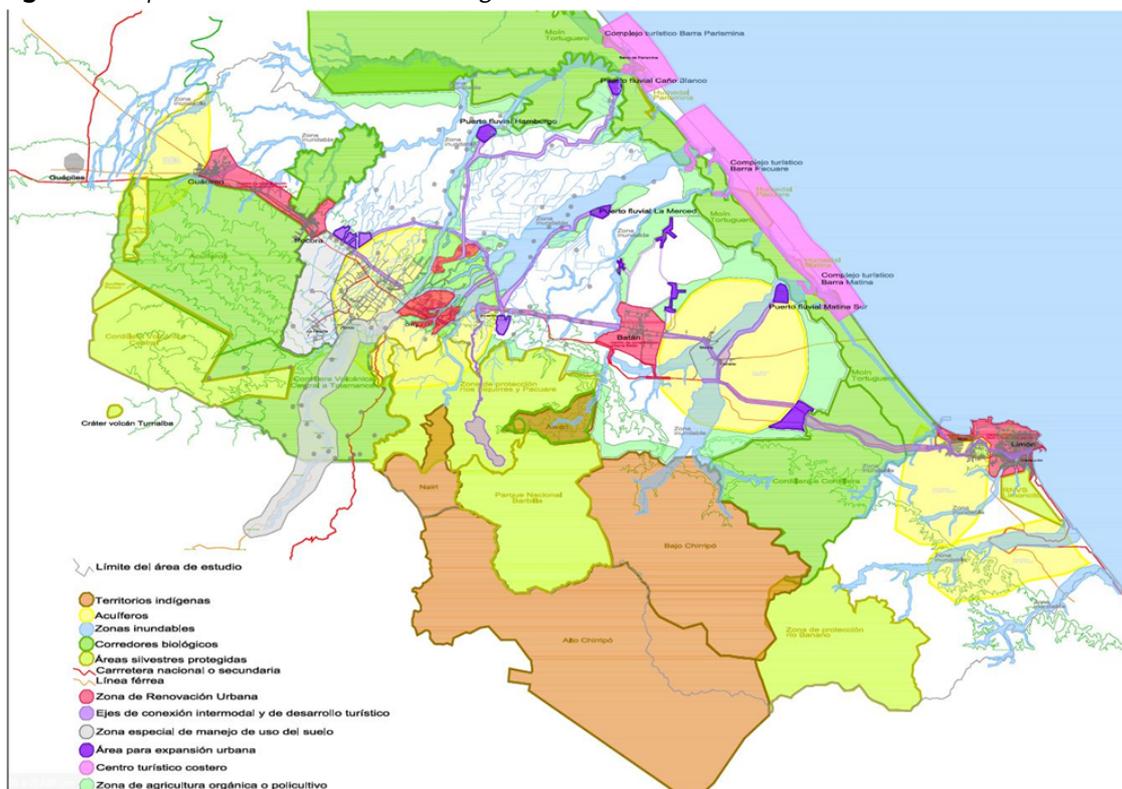
Los anteriores problemas generan una población vulnerable, reflejado en los índices sociales, la presencia de narcotráfico, desgaste de la estima de la ciudadanía, contaminación ambiental, erosión de los suelos, entre otros. Dadas

estas circunstancias, se formuló una Propuesta Estratégica Territorial que respetase las características de la zona y que no se enfocase exclusivamente a las necesidades del mercado y la población en este momento histórico determinado.

Propuesta de Desarrollo

Tal como se indicó en la metodología, la última fase es la “Propuesta de Desarrollo, la cual se desarrolló a partir de lo ya expuesto en conjunto con otros resultados. Su principal característica es ir más allá del contexto de la ampliación de la Ruta 32, de modo tal, que esta genere un escenario que propicie posibilidades de solución a otras problemáticas. Para lograr esta intención, se prestó mucha atención a las zonas inundables, curvas de nivel, zonas indígenas, entre otros elementos que permitieron identificar zonas para la renovación urbana, ejes de desarrollo turístico, áreas de expansión urbana, zonas agrícolas, entre otros que se resumen en la Figura 8.

Figura 8. Propuesta de Planificación Estratégica Territorial Base



Nota: Elaboración propia.

La primera zona por destacar es la destinada a la renovación urbana (color rojo), en el mapa se pretendió detallar como los centros urbanos de los principales poblados de la zona de intervención han crecido históricamente. A partir de ese

patrón, se exageró el posible crecimiento a futuro para comprender la escala macro, de modo tal que se lograra abordar cada particularidad amparados en una propuesta de Reglamento de Renovación trabajado en la maestría. Este señala una metodología para trabajar diversos escenarios, desde asentamientos informales, zonas deterioradas, espacios culturales y otros.

Seguido de lo anterior, se propusieron los Ejes de Conexión Intermodal y Desarrollo Turístico (mancha morada). Ya consolidadas las ciudades, y en alto apego al respeto a las reservas biológicas, mantos acuíferos y zonas protegidas, se plantean zonas de conexión que utilicen puestos fluviales en los poblados de Hamburgo y Caño Blanco. En dichos lugares se plantea generar y aprovechar medios de comunicación no tradicionales, los cuales, por sus puntos estratégicos, pueden servir como interconexión con zonas turísticas en la provincia. Considerando las dos anteriores zonas, y con miras al fomento de nuevas formas de empleo sostenible, se pensó en zonas de atracción turística. De este modo, se ideó el Centro Turístico Costero y áreas de Expansión Urbana (color rosado), donde se toman en cuenta los parques que están en régimen de protección en la zona Atlántica, por mencionar algunos: Tortuguero y la desembocadura del Río Parismina. En dichos lugares se considera que existe potencial para fomentar proyectos de turismo ecológico de muy bajo impacto, junto con centros de investigación que aprovechen la riqueza natural de la provincia. Junto a ellas, las secciones morado oscuro son vistas como lugares para generar nuevos poblados como Nuevo Siquirres en un escenario de crecimiento demográfico de población joven y así aprovechar la posición estratégica comercial de ese lugar.

Finalmente, se reservó una zona de policultivo o agrícola en aras de romper con los monocultivos de piña y banano, en especial por el grave daño que representa el primero para la salud de los pobladores de la provincia. Es importante resaltar que lo planteado busca aprovechar las zonas de inundación presentes como un recurso natural aliado. Sin embargo, la presente Propuesta de Desarrollo Territorial Estratégico no se limitó a un simple zonaje, sino que, a partir de las necesidades específicas detectadas y las aristas del desarrollo sostenible, se plantearon una serie de proyectos, tal como se muestra en la Tabla 1.

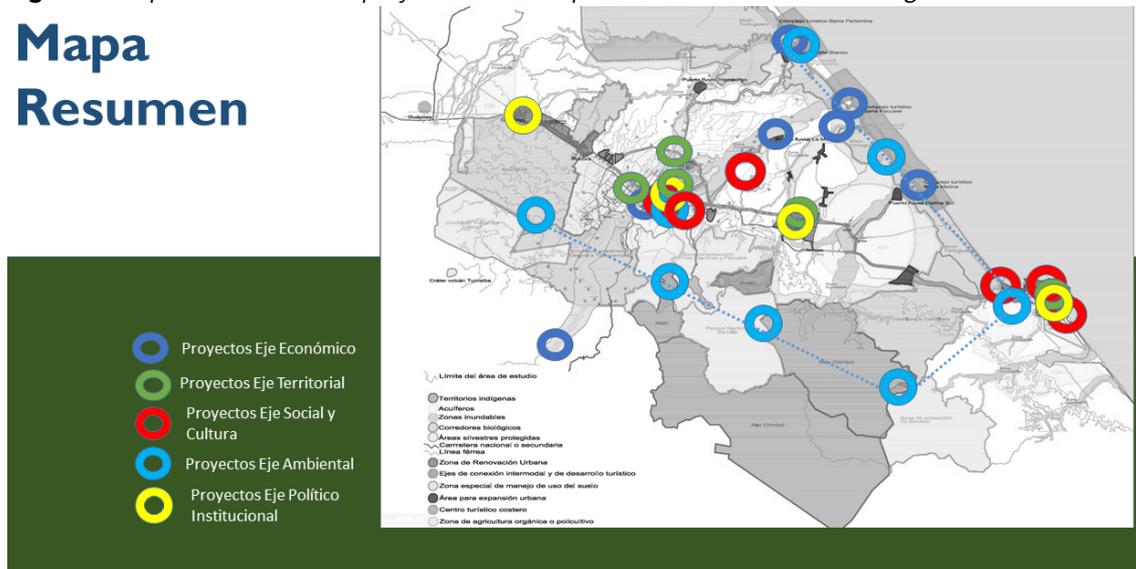
Tabla 1. Identificación de proyectos de Desarrollo para la Propuesta de Planificación Territorial Estratégica

| Eje | Objetivo | Cantidad de Proyectos |
|----------------------------|--|-----------------------|
| Eje Económico | Implementar propuestas de generación de empleo acordes a las características de las diferentes localidades y con un enfoque de desarrollo sostenible con la finalidad de generar nuevas condiciones de empleo y mejoras en la calidad de vida de los habitantes. | 4 |
| Eje Territorial | Fomentar la consolidación de centros urbanos, así como el equipamiento necesario en aras de evitar el crecimiento disperso y atender las problemáticas particulares presentes. | 6 |
| Eje Social y Cultural | Rescatar la memoria histórica y cultural de las zonas de intervención con la finalidad de establecer atractivos para la zona y generar cohesión en torno a sus tradiciones | 3 |
| Eje Ambiental | Incentivar la protección de los recursos naturales de la zona mediante acciones de educación popular y protección a zonas especiales. | 2 |
| Eje Político-Institucional | Establecer los mecanismos formales y prácticos para garantizar la participación y transparencia en la gestión de la Planificación Estratégica de la zona. | 3 |
| Total | | 18 |

Nota: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y Agrícola sostenible y de protección del territorio en la Región Caribe Norte, Chacón (2017).

Los anteriores proyectos fueron retomados de entidades públicas tras una revisión documental, sumado a los formulados por el equipo de trabajo durante el proceso de investigación. Se pretendió que estos tuviesen un alcance territorial y que ofrecieran respuestas a los problemas particulares de la región, como se muestra en la Figura 9. Cada uno de ellos se pueden consultar a profundidad en el Trabajo de Investigación Aplicada.

Figura 9. Mapa Resumen de los proyectos en la Propuesta de Planificación Estratégica Territorial



Nota: Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y Agrícola sostenible y de protección del territorio en la Región Caribe Norte, Chacón (2017).

Todos los proyectos rescatados y formulados poseen sus respectivos generales, específicos, descripción, actores involucrados y duración por fases. De esta manera, se pretendió generar una Propuesta Estratégica Territorial acorde a los problemas detectados y las particularidades de la zona, pero más importante, que superase la noción de que el territorio se tiene que adaptar a los requerimientos del mercado como única tesis a defender, planteando otras posibilidades reivindicativas. Sin embargo, las reflexiones dan para más.

Reflexiones Finales

Tal como se ha planteado a lo largo del documento, es clara la relación de dominación que ejerce un ejercicio de la planificación del territorio enfocada al modelo de desarrollo. Es una dinámica que genera exclusión, junto con condiciones que atentan contra la dignidad humana y por ende los derechos humanos. De ahí la importancia de que las propuestas de esta índole contemplen la conformación de un equipo de trabajo de diversas profesiones, que validen la importancia del análisis histórico de la configuración actual de los actores, sus vivencias y con una orientación a satisfacer sus necesidades.

De este modo, el análisis de la cuestión social mientras no se aborde de una forma geográfica, generará soluciones en contra de las personas con quienes se trabaja. Ejemplo de esto: bonos de vivienda en zonas que no poseen fuentes de empleo, programas asistenciales que se desligan del entorno y no van más allá de seleccionar la población meta por zona¹² (Estrategia Puente al Desarrollo), entre otros.

Reconocer lo anterior, también, conlleva una crítica a los mapas sociales, en tanto estos, pese a dar una representación local de las condiciones de la población, pueden inducir al error de no trabajar cercanos a esta. Es decir, una instrumentalización *in extremis* de los datos que descarta el contacto directo con las personas.

Así las cosas, las políticas públicas orientadas a dignificar al ser humano -y por ende validar sus derechos- están trastocadas por pensar su implementación en un contexto geográfico, histórico y social, en la mira de validar a la población. Alejarse de esta perspectiva implicaría escoger un camino por el cual el capital continúe su lógica de acumulación en detrimento de la población de una región

¹² Así como el establecimiento de normas para la atención que culminan en normalizando el lugar de los cuerpos de la población meta, constituyéndose en sí mismos en cadenas para la población en lugar de opciones liberadoras.

o zona, de ahí la importancia de la claridad técnica, ética y política del equipo de trabajo.

Es por ello, que la principal conclusión del estudio es considerar a la Planificación Estratégica Territorial como un instrumento que puede dirigirse a perpetuar condiciones injustas de acumulación de recursos. O bien, ser utilizada como una herramienta para la validación de derechos, la dignificación de la condición humana y la promoción de una adecuada relación con su entorno en franco respeto por los elementos propios de la región.

Un punto de partida epistémico para lograr este cometido es caer en cuenta de la necesidad imperiosa de incluir en todas las etapas de la formulación a la población, y el respeto a esta mediante las devoluciones, seriedad en la formulación de los encuentros, entre otras. No obstante, dado que este fue un trabajo académico no se lograron realizar estas acciones dado que el lapso temporal para toda su formulación fue de un semestre, siendo una de las grandes limitantes.

Dicho esto, ante la pregunta: ¿es posible una planificación que vaya más allá de los intereses del capital?, la respuesta es: sí, siempre y cuando se den una serie de condiciones. Es especial el compromiso ético, político e histórico del equipo de trabajo, así como una metodología que permita no solo determinar las variables propias del desarrollo sostenible, sino entender el impacto que el paisaje ha sufrido con el transcurso del tiempo. De lo contrario, es posible caer en el error de lo esperado por los grandes intereses: relegar a un segundo plano las necesidades de la población local, y someter a esta a un escenario que dista mucho de un derecho a la ciudad, incluso, situaciones en donde sus derechos fundamentales sean cercenados.

Es en este momento donde se posicionan otros elementos débiles del proceso. La primera debilidad son las limitantes de tiempo para la investigación junto con la generación de productos. En síntesis, el trabajo efectuado se desarrolló en un semestre a partir de fuentes secundarias de datos como: textos, investigaciones previas, lecturas institucionales y otras. El principal problema con esto es la generación de una planificación desde el punto de vista de estudiantes de la Gran Área Metropolitana con un limitado acercamiento al entorno, lo cual en sí mismo es una imposición de una cosmovisión del deber ser del desarrollo.

Seguido de ello, los cambios de gobierno hacen que las Propuestas de Desarrollo Estratégico sean todo menos sostenibles y sustentables, tal como lo pretende de forma idílica la percepción de Desarrollo Sostenible. Si bien es cierto que esta concepción logra incluir las variables social, económica y cultural, el aparato legal actual hace que las iniciativas no se puedan mantener a largo

plazo salvo que exista un empoderamiento y especial involucramiento de la población residente.

De la mano con esto, se puede caer en utilizar el discurso del desarrollo sostenible con un uso ideológico de la naturaleza como deseo o fantasía, en tanto se tiene la finalidad, dependiendo del grupo de trabajo y el discurso del gobierno de turno, de dar a entender un momento de perfecta armonía que haga alusión a estados previos del paisaje. Esto es imposible, dado que cada propuesta de planificación generará nuevas relaciones con el medio ambiente y sus habitantes.

A modo de cierre, el ejercicio de la elaboración de este Plan Estratégico fue de especial crecimiento para los estudiantes involucrados, en buena medida por la guía del equipo de profesores y profesoras que dictaron las clases y brindaron sus observaciones a cada uno de los productos entregados. Como parte de esta experiencia, una de las recomendaciones que se hace a la academia es la extensión del plazo temporal para hacer esta investigación, de modo que se efectuó en dos semestres en lugar de uno con colaboración de estudiantes de grado y que contemple mayor interacción con la población local. Por último, se ha de contemplar un análisis de riesgos, de modo que se delimiten las acciones a ejecutar por parte del equipo ante situaciones disparadoras.

Referencias bibliográficas

- Barrantes Chaves, K, y Pujol Mesalles, R. (Eds.). (2011). *Guía de Ordenamiento Territorial en Espacios Rurales*. Fundación DEMUCA.
- Bosque, D. (26 de abril de 2018). Por fin comienzan labores para ampliar carretera a Limón. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/por-fin-comienzan-labores-para-ampliar-la/UYGYIYIELFA6JK7VGETW5YPCOA/story/>
- Cascante Carvajal, C. (2015). *Análisis de situación del territorio INDER Matina-Limón como contribución a la fase inicial de la Planificación del Desarrollo Rural Territorial*. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- Chacón Muñoz, E. (2017). *Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico y Agrícola Sostenible y protección del territorio en la Región Caribe Norte*. Universidad de Costa Rica.
- Costes, L. (2011). Del "derecho a la ciudad" de Henry Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna En B. Y. Garnier, L. Costes, C. Ghorra-Gobin, K. Goonewardena, P. Marcuse, E. Matrínez, S. Y. Schmid, F. Roch, J. Fenández, y Á. Sevilla (Eds.), *Espectros de Lefebvre* (Vol. NS02, pp. 89-100). Universidad Politécnica de Madrid.

Fernández Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 39(154), 621–637. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75799>

Fernández Güell, J. M. (2008). *La Planificación Estratégica ante la Crisis de la Ciudad Contemporánea*. Archivo Digital Biblioteca Universitaria Politécnica. http://oa.upm.es/4754/1/INVE_MEM_2008_56108.pdf

Gintrac, C. (31 de agosto de 2013). Las aportaciones de la geografía radical y la geografía crítica anglosajona a la teoría urbana. En D. Wachsmuth, V. Gómez, J. Álvarez, C. Gintrac, E. Álvarez de Andrés, C. Hadjimichalis, S. Gunn, F. Roch, J. Fernández, y Á. Sevilla (Eds.), *Teoría Urbana: estados del Arte* (Vol. NS06-2013, pp. 53-61). Universidad Politécnica de Madrid. <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/articulos-ns/ns06/las-aportaciones-de-la-geografia-radical-y-la-geografia-critica-anglosajona-a-la-teoria-urbana/>

Hidalgo Capitán, L. (2007). *Los Modelos Históricos-Estructurales del Desarrollo Costarricense*. Observatorio de la Economía Latinoamericana. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cr/2007/alhc.htm>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015). *Índice de Pobreza Multidimensional: Metodología*.

Madrigal, L. (27 de junio de 2015). Hace 20 años, José María Figueres cerró el INCOFER y el país sufre hoy las consecuencias. *elmundo.cr*. <https://www.elmundo.cr/hace-20-anos-jose-maria-figueres-cerro-el-incofer-y-el-pais-sufre-hoy-las-consecuencias/>

Ramírez, J, y Maldonado, J. (1988). *Cobertura Boscosa Densa 80-100% de cobertura del suelo en Costa Rica en los años 40, 50, 61, 77, 83 y 87*. Dirección Regional Forestal, Oficina de Planificación Sectorial Agrícola.

Swyngedouw, E. (2011). ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada. En J. Borja, Brenner, Peck y Theodore, F. Eckardt, Elden, Gregory y Sevilla, Díez. Sanz y Zazo, J. Friedmann, E. Swyngedouw, F. Roch, J. Fernández, y Á. Sevilla (Eds.), *Los futuros de la planificación* (Vol. NS01, pp. 41-66). Universidad Politécnica de Madrid. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/410>