

OBERVACIONES AL PROYECTO DE LEY N°22.363 SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL EN COSTA RICA

I. PREAMBULO

Antes de iniciar el análisis de cada uno de los artículos que componen el Proyecto de Ley sobre el Desarrollo Regional de Costa Rica, contenido en el Expediente Legislativo N°22363, es importante, realizar un análisis sustancial referido a como, esta propuesta, se entrelaza con la Ley N°9036 que es la que transformó al IDA en el Inder y que, precisamente, es de sumo interés para esta Comisión de Derecho Agrario, al ser una parte muy importante, no solo en la normativa agraria, sino, en el desarrollo de los territorios rurales y del Derecho Agrario en sí, ya que, esta ley propuso una serie de visiones del desarrollo en los territorios rurales que están siendo afectados severamente por el proyecto de ley propuesto.

1.) La Visión de la Ley N°9036

La Ley N°9036 introduce varios conceptos innovadores en materia de desarrollo y de planificación del desarrollo, que, con el proyecto de ley, se están viendo seriamente afectados y podría considerarse un retroceso.

2.) Desarrollo de abajo hacia arriba

En primer término, la Ley N°9036, introdujo el concepto de Desarrollo en los Territorios Rurales, como una forma integral de mejorar la calidad de vida, concepto que se fundamenta en tres ejes principales de desarrollo, como lo son: a) económico; b) social; c) ambiental. En ese sentido, el Desarrollo Rural Territorial, se define en el artículo 3 inciso i) de la Ley N°9036 de la siguiente forma:

*“i) **Desarrollo rural territorial:** proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores.”*

A partir de esta nueva visión, el desarrollo rural, ya no sería concebido, únicamente, como un desarrollo enfocado únicamente al agro; es decir, el desarrollo económico generado a través de actividades netamente agrarias, sino que, amplía su gana de acción, al concebir el desarrollo en los territorios rurales, como aquel, que incluye el desarrollo económico que se genera a través de proyectos productivos o de servicios, el desarrollo social que se genera a través de proyectos que interesan a toda la sociedad y, por supuesto, el desarrollo cultural, que también, puede ser conceptualizado entre el desarrollo social, sin embargo, el legislador deseo darle relevancia al separarlo, debido a que, ha sido históricamente uno de los aspectos más olvidados del desarrollo humano.

En ese sentido, la ley, no solo contempla el desarrollo desde una visión meramente general, sino que, conceptualiza la importancia del desarrollo de los habitantes de los territorios rurales, desde una perspectiva, de su desarrollo integral de los habitantes de los territorios rurales. Así, el inciso h) del mismo artículo 3, indica lo siguiente:

*“h) **Desarrollo humano:** la finalidad del desarrollo territorial rural es contribuir al proceso de generación de las capacidades humanas que permitan el ejercicio de la libertad y el crecimiento personal de los habitantes.”*

Inicia un proceso de cambio, una nueva política o visión del desarrollo que podríamos decir que es, el desarrollo desde abajo hacia arriba, lo que se ha considerado como desarrollo endógeno, donde se potencian las capacidades de cada territorio rural. En este caso, en específico, la ley promulga que, para lograr el desarrollo de los territorios rurales, primero, debe impulsarse el desarrollo de los seres humanos que los habitan, al generarse las capacidades que les permitan generarse, a sí mismos, el desarrollo personal en todas las áreas del desarrollo humano.

Ahora bien, la Ley N°9036, introduce el concepto de Desarrollo Rural, pero se ha limitado al desarrollo en los territorios rurales, pero ello no significa que sea per se excluyente del concepto de desarrollo que se debe tener en todo el país.

El INDER bajo este concepto de Desarrollo Rural mediante procesos de participación ciudadana, ha generado 29 territorios rurales, los cuales abarcan en gran parte todo el territorio nacional, con excepción de las áreas urbanas de la GAM, pero incluyendo, partes de la GAM que son rurales como las partes altas de Moravia, Guadalupe y Coronado, que, aunque están situadas en la GAM son rurales.

Lo anterior, permite concluir que la visión y concepto del desarrollo y planificación que contiene la Ley N°9036 debe servir de parámetro para el desarrollo general de nuestro país y no solo para los territorios rurales.

3.) Territorio Rural. Base de la Planificación

En materia de planificación del desarrollo en los territorios rurales, es importante, indicar que la Ley N°9036 establece, de la misma forma, una visión de desarrollo de abajo hacia arriba.

En el artículo 9° se establece, la creación de los territorios rurales como la fuente primordial de organización de la planificación del desarrollo, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 9.- Territorio rural, delimitación y clasificación

Para los fines de esta ley, el territorio rural es 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. Para el cumplimiento de sus fines y funciones, el Inder deberá elaborar una delimitación y clasificación de los territorios rurales. Dicha delimitación y clasificación de los territorios rurales será consensuada con los actores de los territorios y con los ministerios y autoridades competentes, y no modificará la división territorial y administrativa de la República, ni afectará las competencias públicas de las corporaciones municipales y de otros entes.

El Inder tomará como base de planificación y operación el territorio rural. Para fines operativos, el territorio lo conforman uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de su ecología, de sus actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de la población habitante en ellos.

Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios.”

De acuerdo con la norma transcrita, los territorios son la base de la planificación del desarrollo en los territorios rurales, los que no modifican la división territorial administrativa, en razón de que estos territorios rurales son el resultado de un proceso consensuado con sus habitantes para que ellos deciden con cuales otros cantones, distritos o provincias consideran tienen, características o intereses comunes, de forma tal que les permita el desarrollo de actividades que generen desarrollo para sus propios territorios.

4.) Políticas de Desarrollo

La generación de las políticas estatales, se modifica, generando la obligación al Estado costarricense de generar dichas políticas mediante la participación de los ciudadanos, que son, los que conocen mejor sus necesidades, expectativas y visión de futuro, para evitar así, que se genere una política impuesta a nivel central por las autoridades administrativas que no responde a sus necesidades o visión de futuro.

“ARTÍCULO 10.- Estrategias de fomento a la participación rural

En la ejecución de las políticas de desarrollo rural territorial, el Estado promoverá la participación de los actores de los territorios rurales como impulsores y gestores del desarrollo social, económico, ambiental y cultural de los territorios a los cuales pertenecen.

Esta participación será la base de lo siguiente:

- a) La formulación de una visión de futuro del territorio, capaz de orientar la inversión y la prestación de los servicios de apoyo necesarios.*
- b) La creación de espacios de diálogo y negociación para el tratamiento de temas relacionados con la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial.*

c) La coordinación entre las entidades públicas y los actores de los territorios para la formulación de estrategias y ejecución de actividades de interés mutuo.”

Es muy importante hacer ver que, esta norma, establece la obligación del Estado en promover la participación ciudadana en la generación de las políticas de desarrollo, ya que, como textualmente lo dice la norma es la ciudadanía la que puede generar *“La formulación de una visión de futuro del territorio, capaz de orientar la inversión y la prestación de los servicios de apoyo necesarios.”*

Además de la generación propia de su visión de futuro, los territorios, serían también espacios de diálogo y negociación entre la ciudadanía y las instituciones que operan en los territorios y, no menos importante, la negociación entre los mismos actores sociales del territorio para generar esas políticas propias de desarrollo.

Precisamente, bajo esta perspectiva de participación ciudadana, se generó la *“Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 -2030”* bajo la coordinación de Sepsa y el Inder. Como bien lo dijo en la presentación de esta política, el Ministro de Agricultura y Ganadería, Luis Felipe Arauz Cavallini, y cito:

“Esta Política es el resultado de un proceso participativo. En él convergieron los objetivos y los intereses de diferentes instituciones públicas y actores territoriales para generar un instrumento favorable a la articulación de la gestión público-privada, como plataforma facilitadora de los procesos de desarrollo endógeno de los territorios rurales.”¹

5.) Planificación Territorial y Regional

La planificación del desarrollo en los territorios rurales, se genera, en los propios territorios rurales a través de la participación ciudadana en el seno de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, órganos que no tienen la condición de personas jurídicas, más son órganos adscritos al Inder quien les proporciona la asesoría, capacitación, facilitación de procesos democráticos y recursos para su operación.

“ARTÍCULO 12.- Participación y organización de los actores en el desarrollo territorial

El Inder facilitará la participación y organización de los actores de los territorios rurales, según los siguientes criterios, en el marco de sus competencias:

a) Formulación participativa de una visión de futuro del territorio capaz de orientar la inversión y la prestación de los servicios de apoyo necesarios para impulsar en forma eficaz su desarrollo.

¹ SEPSA. *Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 -2030*. Página 7. Tomada de http://www.sepsa.go.cr/PRODUCTOS/2016-APAR_PEDRT%202015-2030.pdf.

b) Creación de espacios de participación que abran posibilidades para el incremento de la productividad y la competitividad, dirigidos a reactivar las economías territoriales y el desarrollo humano de sus habitantes.

c) Establecimiento de mecanismos de coordinación de las entidades públicas y entre estas y la sociedad civil.

d) Diseño y operación de mecanismos de ejecución de las propuestas de desarrollo que sean convenientes con los actores de los territorios rurales.”

Esta visión de futuro se plasma, con posterioridad a la negociación y participación colectiva, en los Planes de Desarrollo Territorial.

“ARTÍCULO 13.- Formulación de los planes de desarrollo rural territorial

El Inder, con la participación de los actores rurales tanto públicos como de la sociedad civil, agrupados en los consejos territoriales y regionales de desarrollo rural, apoyará y facilitará la formulación de los planes de desarrollo rural territorial de cada uno de los territorios y regiones, los cuales deberán estar armonizados con los planes reguladores elaborados por las municipalidades que orientarán la acción del sector público implicado, de acuerdo con los objetivos establecidos en la presente ley.”

Así las cosas, la Ley N°9036 generó una visión innovadora y avanzada para gestar el desarrollo, a través de, la producción de políticas de desarrollo y planificación, pero, a nivel de la participación activa de la ciudadanía.

Es menester indicar que el artículo 13, contempla además la generación de políticas y planes de desarrollo a nivel regional, bajo la misma fórmula, correspondiéndole al Inder, generar igualmente los espacios de participación a nivel regional al igual que al nivel territorial.

Ahora bien en este mismo orden, posteriormente se emite el Decreto Ejecutivo N° 41086 –MAG Reglamento a la Ley N°9036 vigente, en donde se incluyó la figura de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), definidos en el artículo 3 inciso j) como sigue:

“j) Consejo Regional de Desarrollo (COREDES): Instancia Regional definida y coordinada por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) que articula políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo regional.”

Por consiguiente de acuerdo a la norma hoy vigente, los COREDES son órganos definidos y coordinados por Mideplan, correspondiéndole realizar la labor de definición de políticas y generación de la planificación del desarrollo a nivel regional. Sin embargo, aunque estos consejos están bajo el control de Mideplan y no del Inder como indica la ley, al menos, se mantuvo la obligatoriedad de respetar los Planes de Desarrollo Rural Territorial como la fuente de creación de los Planes Regionales de Desarrollo como lo indica el artículo 14 de ese reglamento:

“Artículo 14°- Del enfoque ascendente en la formulación de la política y la planificación del desarrollo territorial

Los instrumentos de política y planificación deberán sustentarse en las acciones y proyecciones que establezcan los actores sociales al formular los PDRT, de modo que, contribuyan con los lineamientos generales de política y planificación en materia de desarrollo rural.

El PDRT deberá formularse atendiendo a los lineamientos establecidos por la PEDRT y considerando las directrices estratégicas del PNDRT. Los PDRT se comunicarán al COREDES correspondiente, para su análisis y consideración en la elaboración del respectivo PRD, para su articulación con las políticas sectoriales y con el PNDRT, para su posible incorporación en el PND.

El Inder, podrá coordinar con Mideplan y otras instituciones generadoras de información, para elaborar las herramientas conceptuales, metodológicas y operativas que fueren necesarias para articular la ejecución de dichos planes.”

Actualmente, los COREDES se encuentran regulados por el Decreto ejecutivo N° 39453-MP-PLAN del 14 de octubre del 2015 y, se mantiene el concepto de política ascendente.

II. PROYECTO DE LEY DESARROLLO REGIONAL DE COSTA RICA EXPEDIENTE N°22.363

Título I - Generalidades

Según la exposición de motivos del proyecto, se pretende, crear un sistema de planificación regional, o un subsistema de planificación, pero que termina convirtiéndose en un sistema de administración activa y actos de ejecución.

“ARTÍCULO 1-Finalidad

La presente ley tiene como finalidad impulsar el desarrollo regional en Costa Rica, para la mejora de las condiciones y la calidad de vida de toda la población, respetando las particularidades culturales y el aprovechamiento de las sinergias y potencialidades propias de cada región, en un contexto de participación democrática. Asimismo, reducir progresivamente los desequilibrios regionales mediante el diseño y la implementación de políticas públicas diferenciadas e incluyentes.”

Nótese que, la finalidad de la ley no es planificar – a pesar de que se crea un sistema de planificación en Mideplan, sino promover el desarrollo, lo cual, es diferente a planificar y coordinar las iniciativas de desarrollo e implica una labor activa de gestión. Dado lo anterior, la propuesta analizada es contraria a lo establecido en el artículo 2° inciso b) de Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 02 de mayo de 1974, que indica:

Artículo 2°.- Para alcanzar sus objetivos el Sistema Nacional de Planificación realizará las siguientes funciones:

b) Elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, y someterlas a la consideración y aprobación de las autoridades correspondientes. c) Participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional.

El proyecto de Ley Expediente N° 22.363 como se indicó en líneas precedentes, peligrosamente invade competencias de instituciones autónomas, por cuanto el MIDEPLAN propone políticas de desarrollo económico y social que se introducen en el plan nacional de desarrollo, marco de referencia para la planificación de las instituciones públicas, pero no ejecuta estas políticas de desarrollo, sino que esa tarea es propia de cada institución, así la tarea de MIDEPLAN posterior a la planificación es la evaluación de los resultados. Sin embargo, en este proyecto, MIDEPLAN no solo propone, sino que también realiza, convirtiéndose en ejecutor de las acciones introducidas por el mismo en el plan nacional de desarrollo, siendo precisamente allí donde está el roce con las competencias de las instituciones públicas asentadas en las diferentes regiones del país.

Por lo que consideramos, debería revisarse este artículo.

“ARTÍCULO 3-Ámbito de aplicación

Esta ley es de orden público. Se aplicará en todas las regiones oficiales del país establecidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en adelante el Mideplán. Será vinculante para todo el sector público, central y descentralizado, incluyendo las empresas públicas, a excepción de aquellas que operan bajo régimen de competencia, a las cuales la presente ley faculta para coadyuvar en el cumplimiento de sus objetivos. Las municipalidades participarán activamente en el desarrollo regional, sin perjuicio del principio de autonomía municipal.”

Si esta norma es de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones del país y vinculante todas las decisiones que se tomen en el Subsistema de Planificación Regional, consideramos que se está violentando los principios de la autonomía de los entes descentralizadas, ya que, este subsistema de planificación genera actos que van más allá de la planificación y la coordinación..

Título II – Desarrollo Regional

“ARTÍCULO 6- Objeto del desarrollo regional en Costa Rica

- a) Disminuir las desigualdades en desarrollo presentes entre regiones y al interior de las regiones.*
- b) Gestionar el desarrollo social, económico, ambiental, institucional y político de todas las regiones del país.”*

En el artículo 6 propuesto se definen, los objetivos del desarrollo regional; sin embargo, pareciera que este artículo en realidad no establece realmente

objetivos sino descripciones muy vagas y generales. Incluso, el inciso a), no queda claro que significa “*al interior de las regiones*”; ya que, si ese término refiere a lo interno de la región, es decir disminuir desigualdades a lo interno de la región, estaríamos hablando, de la planificación local o territorial que es la que se hace conforme al sistema de la Ley N°9036 para los territorios rurales.

“ARTÍCULO 9-Rectoría

El Mideplán, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Planificación, dirigirá y coordinará el Subsistema por medio del Área de Planificación Regional y sus direcciones regionales.”

A partir de este artículo, se introducen una serie potestades de imperio en Mideplan sobre el subsistema de planificación regional, ampliando su gama de acción en materia de planificación y coordinación, al margen de sus competencias otorgadas por la Ley N° xxx

fuera de las competencias de este ministerio. En este caso, se da la primera potestad como es dirigir y coordinar el subsistema.

“ARTÍCULO 11- Funciones del Subsistema

Son funciones del Subsistema las siguientes:

- a) Planificar, dirigir, coordinar, organizar, monitorear y evaluar el desarrollo económico, social y ambiental en el nivel regional.*
- b) Realizar estudios, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo regional y a disminuir las desigualdades dentro y fuera de las regiones.*
- c) Promover la desconcentración y la descentralización regional para mejorar la eficacia de la Administración Pública.*
- d) Garantizar la coordinación interinstitucional.*
- e) Cualquier otra que resulte comprendida dentro de su competencia y que reglamentariamente establezca el Mideplán ...”*

El inciso b) indica que, son funciones del subsistema de planificación, el realizar, programas y proyectos de desarrollo regional, lo cual, se excede por mucho las labores de planificación y coordinación de ejecución y se traslada, directamente, a la fase de ejecución y gestión; es decir, que el subsistema dirigido y coordinado por Mideplan realizará y ejecutará los proyectos de desarrollo regional, excediendo, como se ha citado supra en las competencias propias de MIDEPLAN.

El inciso c) indica que el subsistema de planificación promoverá la desconcentración y descentralización regional de la administración activa, es decir, de igual manera va a formular políticas de organización interna y estructural de las diferentes administraciones activas, lo cual evidencia otra clara violación a la autonomía administrativa.

El inciso d) indica que el Subsistema de Planificación va a “garantizar” la coordinación institucional, lo cual, es un verbo muy activo, es decir, como puede garantizar un sistema de planificación –que no realiza gestión- que exista una coordinación institucional.

Por último, pero no menos importante, indica el inciso e) que el subsistema tendrá, además, cualquier otra función que el propio Mideplan establezca por decreto, es decir, se podrá dar potestades a este subsistema de planificación mediante una norma establecida, unilateralmente, por el Poder Ejecutivo violentando el Principio de Reserva Legal en materia de competencias y potestades administrativas.

“ARTÍCULO 12- Obligaciones de las instituciones en el Subsistema

En el marco del Subsistema, las instituciones tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Incorporarse al proceso de identificación, formulación, presupuestación, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias, planes, programas y proyectos para el desarrollo regional.*
- b) Implementar acciones para la desconcentración de los servicios institucionales en las regiones.*
- c) Alinear sus funciones y objetivos operativos de alcance regional para que estén alineados con los objetivos, instrumentos y mecanismos del Subsistema y contribuyan a su fortalecimiento.*
- d) Coordinar y articular sus acciones para un mejor uso de los recursos, el Mideplán establecerá los mecanismos que faciliten su cumplimiento. Todas las políticas públicas, programas y proyectos institucionales de impacto regional deberán gestionarse a través de tales mecanismos.*
- e) Participar y contribuir con los procesos de desarrollo de capacidades en el marco del Subsistema. Lo anterior en concordancia con los lineamientos, las metodologías y los procedimientos emitidos reglamentariamente por el Mideplán.”*

En esta norma, se establece por ley, una serie de obligaciones a las instituciones descentralizadas y a los órganos desconcentrados que podría estar en violación de los principios de autonomía establecidos en la Constitución.

En el inciso a), vemos como, se establece la obligación de someter su presupuesto –se le llama *presupuestación (sic)*- a las decisiones que tome el subsistema, lo que, va en clara violación de la autonomía patrimonial que ostentan, ya que, será este subsistema el que le imponga lo que debe presupuestar y como debe presupuestarlo y cuánto debe presupuestar. Más adelante, sobre todo cuando comentemos el artículo 27, se podrá ver esta intromisión de forma más clara.

En el inciso b), nuevamente, se reafirma la obligación de las instituciones de modificar su estructura y organización, para la desconcentración regional, conforme el subsistema de planificación lo indique.

El inciso c), en nuestra opinión, es aún una intromisión más clara en la autonomía, debido a que, genera la obligación de alinear sus funciones y objetivos operativos a lo que le dicte el sistema, es decir, deberá operar como le dicte el sistema.

El inciso d) establece que las instituciones no podrán hacer ninguna actividad o proyecto propio sin que esté aprobado inicialmente por el subsistema. Lo irónico aquí, es que este proyecto, habla del desarrollo regional como si existiera alguna actividad que no impacte en desarrollo regional. El país, completo, estará dividido en regiones, por tanto, todas las actividades y proyectos tendrán un impacto en el desarrollo regional, así como, lo tienen en el desarrollo territorial, local o nacional, por lo que, todas las actividades de las instituciones públicas tienen –en menor o mayor grado- impacto regional, por tanto, todas deben ser aprobadas por el subsistema. Pero, además, el inciso le da la potestad a Mideplan de definir, unilateralmente, los mecanismos para que las instituciones hagan un mejor uso de sus recursos, es decir, continua la intromisión en la autonomía patrimonial.

Título III - Instrumentos, división y gobernanza para el desarrollo regional

Se inicia, a partir de este título, una descripción más detallada del Subsistema de Planificación, su funcionamiento, instrumentos y obligaciones de los miembros.

“ARTÍCULO 13- Política nacional de desarrollo regional

El Mideplán coordinará la elaboración de la política de desarrollo regional para reducir las desigualdades económicas, ambientales, sociales y culturales entre las distintas regiones, que incorpore el componente ordenamiento territorial. La formulación del Plan Nacional de Desarrollo deberá contemplar esta política, la cual tendrá una vigencia de diez años.”

En esta norma se otorga otra competencia exclusiva a Mideplan, como lo es, coordinar la elaboración de la Política de Desarrollo Regional, sin que, se indique participación alguna de otros entes o de los actores sociales interesados, por lo que, no está claro con quien va a coordinar la elaboración de la política. Pero, además, se indica que el Plan Nacional de Desarrollo, deberá contemplar dicha política.

“ARTÍCULO 14- Planes regionales de desarrollo

Los planes regionales de desarrollo son instrumentos de planificación de mediano plazo que establecen los lineamientos y las prioridades para el desarrollo de las diferentes regiones del país, vinculantes para todo el sector público y concordante con el objeto y los principios de esta ley...”

En esta norma se establece que los Planes Regionales de Desarrollo son vinculantes para las instituciones públicas, es decir, que sus planes operativos deben estar circunscritos a lo que establece el Plan Regional de Desarrollo.

Debemos recordar que, el Poder Ejecutivo, respecto a las instituciones autónomas, tiene una potestad de coordinación, pero no de dirección, ni de jerarquía, por lo que, no debe imponerles decisiones o planes operativos.

“ARTÍCULO 20- Circunscripción de los territorios rurales

Los territorios rurales, definidos mediante la Ley N.º 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), de 11 de mayo de 2012, deben circunscribirse a los límites geográficos de la regionalización oficial del país establecida por el Mideplan (sic).”

En esta norma habría que, preguntarse, que pasaría entonces con los territorios rurales conformados por el Inder, que, hasta el momento, son 29 territorios rurales que abarcan todo el territorio nacional, habría que modificarlos para que cumplan con la regionalización oficial de Mideplan.

Ahora bien, los territorios rurales generados por el Inder –los 29- fueron generados después de un proceso democrático donde los mismos actores sociales de cada área geográfica, decidieron por voluntad propia, con cuales otras áreas geográficas deseaban trabajar, tomando en cuenta, las afinidades que los unían más allá de la división territorial administrativa.

La regionalización, por otro lado, es generada, según el artículo 18 de este proyecto, por Mideplan sin participación de ninguna otra institución y, mucho menos, de la ciudadanía o los actores sociales; es decir, es una regionalización impuesta unilateralmente por Mideplan y, con base en esa regionalización, se tendrá que modificar la voluntad de los actores sociales expresada en los territorios rurales formados conforme a su visión democrática de futuro,

Definitivamente, el artículo 18 y el 20, son un grave retroceso en la visión de desarrollo participativo –ascendente- que estaba promulgando la Ley N°9036, ya que, como puede verse la decisión de la regionalización es unilateral de Mideplan, mientras que, bajo la Ley N°9036 hasta las regiones y los consejos regionales se escogían por la vía de abajo hacia arriba –lo cual se elimina en este proyecto de ley- y ahora volvemos al método de arriba imponiendo hacia abajo.

Los artículos 19 y 21, nuevamente, violenta la autonomía organizativa de las instituciones descentralizadas, al indicar que deberán ajustar sus organizaciones internas a la regionalización que haga Mideplan y deberán generar o establecer sedes regionales donde no las tengan. Más aún, si Mideplan modifica sustancialmente las regiones actuales, eso podría implicar una fuerte inversión para generar nueva infraestructura regional que no se tiene en la actualidad e incluso, que infraestructura regional que se tiene en este momento pierde relevancia al modificarse los centros regionales conforme a la nueva regionalización.

“ARTÍCULO 23- Creación de las Aredes

Se crea una Agencia Regional de Desarrollo, en adelante Arede, por cada región. En su conformación deberán incluirse los diversos actores del desarrollo regional. Las Aredes operarán conforme a la regionalización establecida por la normativa vigente. En el caso de la región Central, dadas las características particulares, se podrán establecer estructuras organizativas y de coordinación subregional, que permitan cumplir con los propósitos de la presente ley.”

Lo más importante de los Aredes, como se dijo anteriormente, es que, la norma no indica cómo se van a incluir a los diversos actores sociales, ni tampoco, cuales actores sociales se toman en cuenta o como son elegidos para asegurar una verdadera participación. A diferencia de esto, el artículo 8 inciso b) de la Ley 9036 contempla de manera clara y precisa la conformación de los Consejos regionales de Desarrollo y dice:

“ARTÍCULO 8.- Estrategias de coordinación y fomento en la participación rural

El Inder asesorará y facilitará la participación y organización de los actores en los territorios rurales bajo los siguientes criterios:

(...)

b) En el nivel regional, se constituirán los consejos regionales de desarrollo rural, con la participación de los entes públicos pertinentes y de las organizaciones de la sociedad civil participantes en los consejos territoriales de desarrollo rural...”

Reiteramos las observaciones que se hicieron, en la sección anterior, sobre el artículo 25, y 26 de este proyecto de ley respecto a la composición de las Aredes y el retroceso que significa en la participación de los actores sociales en la toma de decisiones sobre su futuro.

A partir del Artículo 27 se crean las Mesas de Acuerdos para el Desarrollo Regional, en donde se elimina la visión de generación del desarrollo de forma ascendente –de abajo hacia arriba- para volver a la visión de arriba imponiendo hacia abajo.

“ARTÍCULO 27- Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional

Se crea, en cada región, una Mesa de Acuerdos para el Desarrollo Regional, en adelante Mesas de Acuerdo, como espacio de encuentro y negociación entre autoridades nacionales y los interlocutores regionales.

Los programas y proyectos derivados de los acuerdos serán de carácter obligatorio para las instituciones. Las instituciones públicas vinculadas con la ejecución de esos proyectos deberán asignar de los recursos correspondientes para su ejecución, en el presupuesto ordinario y extraordinario inmediato siguiente.

Las Mesas de Acuerdo estarán constituidas por una delegación de ministros o ministras, o viceministros o viceministras en su representación, presidentes o presidentas ejecutivos o gerentes en su representación y el directorio de la Arede de cada región. En caso de asistir a las Mesas de Acuerdos funcionarios en calidad de representación, lo harán con vos, voto y poder de decisión en el acto...”

El primer punto que debemos destacar sobre las Mesas de Acuerdos es su conformación. El párrafo final indica que, están conformadas por una lista de funcionarios públicos y, solamente, agrega al final el directorio de la Aredes de cada región. En otras palabras, los únicos miembros de estas Mesas que no serán funcionarios públicos de alto rango (normalmente ubicados en las oficinas centrales) serán los miembros del directorio de los Aredes.

Ahora bien, como se indicó en el “Análisis General”, el artículo 25 establece que el directorio será definido por la vía reglamentaria por Mideplan y, se desconoce, cuanta participación tendrán los actores civiles en dicho directorio, ya que, la única certeza que tenemos es que 2 de sus miembros deben ser de la sociedad civil –presidente y vicepresidente- pero el resto de los miembros del directorio podrían ser también funcionarios públicos, por lo que, no hay certeza de que exista una verdadera representación de la sociedad civil de cada región en las Mesas de Acuerdos, las cuales, como veremos son aún más importantes que las propias Aredes.

El párrafo segundo de este artículo 27 establece que las decisiones que se tomen en las Mesas de Acuerdo son obligatorias para las instituciones, quienes, además, deberán destinar los recursos para los proyectos que se aprueben en dichas mesas, es decir, que estas mesas adquieren la potestad jerárquica absoluta sobre las instituciones descentralizadas, indicándoles cuales proyectos deben realizar y el dinero que les deben destinar.

“ARTÍCULO 28- Contratos de Gestión

Se crean los Contratos de Gestión como instrumentos de articulación de los recursos y acciones relacionadas con proyectos o programas de inversión regional, en los cuales se formalizan los acuerdos derivados de las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional.

En su suscripción podrán participar instituciones públicas, Aredes, gobiernos locales, organizaciones de sociedad civil, empresa privada, organismos de cooperación internacional y toda otra organización involucrada en el desarrollo regional.

Estos contratos deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se aplican los compromisos adquiridos por las partes, los objetivos a cumplir y los mecanismos de evaluación.

En un plazo no mayor a dos meses, las instituciones responsables en la implementación de los compromisos generados en las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional deberán formalizar dichos compromisos a través de un Contrato de Gestión.”

Pareciera que, los Contratos de Gestión, son las actas de acuerdos que se toman a lo interno de las Mesas de Acuerdo, los cuales, en el plazo máximo de 2 meses tienen que ponerse, obligatoriamente, en un contrato formal que será suscrito por los jefes de las instituciones involucradas en el proyecto y, posiblemente, con los representantes de la sociedad civil.

Ahora bien, el primer punto que preocupa de esta figura que se está creando, es que, al ser un contrato de gestión entre varias partes que participan y, que,

dichas partes pueden ser públicas y privadas, debería regularse por la ley de Contratación Administrativa y no podría realizarse como se indica en este punto. Recordemos, que el sistema de Contratación Pública tiene rango constitucional.

Sin embargo, la figura pareciera más cercana a un convenio de gestión y no un contrato, el cual, no estaría regulado por la normativa de contratación pública.

En segundo término y más preocupante, es la nueva intervención o violación de la autonomía administrativa, en la que, se obliga a instituciones públicas, bajo la decisión de terceros, a suscribir contratos formales y obligaciones formales puestas en un contrato, eliminando por completo, la capacidad de la institución de querer obligarse o no, lo que, podría ser hasta un vicio de nulidad en el contrato, al faltar la voluntad del suscribiente.

Título IV - Financiación

El Título IV, “Financiación Regional”, crea el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional. Lo primero que debemos tratar de entender es cuál es el propósito y para que se crea este fondo si, el artículo 27 anteriormente comentado, indica que cuando se apruebe un proyecto en las Mesas de Acuerdos, las instituciones están obligadas a presupuestar y aportar los recursos necesarios para realizar los proyectos, entonces, para que se necesita este “Fondo”.

Más aún, los recursos del Fondo pasan a ser manejados por la Caja única del Estado, y es conocido que, a pesar de que tengan un fin específico, los mismos se encontrarían bajo el control del Ministerio de Hacienda y, bajo la posibilidad, de ser utilizados en otras necesidades del erario público y no ser utilizados en el Desarrollo Regional, además de que, como se dijo anteriormente, prácticamente cualquier actividad puede ser catalogada como una actividad de desarrollo regional y, así, justificar el uso de estos recursos por parte del Poder Ejecutivo.

“ARTÍCULO 32- Dotación del Fonader

El Fondo se constituye con recursos provenientes de:

a) Aporte público solidario para el desarrollo regional.

a.1. Las sumas que se asignen en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, con independencia de los recursos comprometidos en las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional.

a.2. De todas las instituciones descentralizadas y las empresas públicas a girar al Fonader, un aporte solidario proveniente del superávit libre efectivo acumulado anual, libre y total, que cada una de ellas liquide. Este porcentaje será establecido por el presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, que emitirá a más tardar en el mes de marzo de cada año y que regirá para el presupuesto ordinario del año siguiente. Quedan excluidas de esta obligación las municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social y las empresas públicas que estén en competencia. Se autoriza a la

Contraloría General de la República a improbar el presupuesto ordinario presentado por las instituciones que no transfiera los recursos que corresponda.

b) Contribuciones, aportes, donaciones, legados y transferencias de las municipalidades, las empresas públicas, personas físicas y personas jurídicas. Para el caso de las dos últimas, los aportes o donaciones que hagan al Fonader serán deducibles del Impuesto sobre la Renta por una única vez.

c) Los proyectos seleccionados para la Región Huetar Caribe podrán ser cofinanciados con recursos propios del Fondo en conjunto con recursos del canon por la explotación de la concesión y para el desarrollo regional, de acuerdo con lo establecido en el contrato de la Terminal de Contenedores de Moín. Para ello, el Fondo deberá presentar ante Japdeva dichos proyectos para que sean sometidos a la metodología existente y considerados para aprobación por el Consejo Director de Japdeva. De ser aprobados, Japdeva realizará las coordinaciones para trasladar los recursos pertinentes al Fondo o a la Unidad Ejecutora determinada.

d) A partir del año 2023, un 1% del ingreso anual que recauden las municipalidades por concepto del impuesto de bienes inmuebles, conforme al artículo 30 de la Ley del Impuesto sobre Inmuebles, N.º 7509, de 9 de mayo de 1995, y sus reformas.

e) El diez por ciento del impuesto a la madera establecido en la Ley número 7575, Ley Forestal, de 5 de febrero de 1996.

f) Las ayudas de cooperación internacional.”

El artículo 32 establece la obligatoriedad de todas las instituciones descentralizadas y otros entes, de enviar recursos al Fonader, como un aporte solidario conformado por el superávit de cada institución, pero donde el porcentaje será determinado por el Presidente de la República, lo cual genera incerteza sobre el uso de los recursos; otorgando el mismo artículo la potestad a la Contraloría General de la República de no aprobar los presupuestos de las instituciones públicas que no contengan ese rubro, lo cual podría dejar a las Nuevamente mencionar la intromisión en la autonomía patrimonial de las instituciones descentralizadas.

El inciso d) merece especial mención, ya que, la Autonomía Patrimonial de las Municipalidades se encuentra establecida a nivel constitucional y, este punto, parecería violatoria de esta autonomía, por lo que, pareciera que una ley no podría desviar recursos destinados a las Municipalidades hacia el Poder Ejecutivo.

El artículo 33, en primer término, contiene una deficiencia matemática, ya que, indica que el 96% del fondo se utilizará en proyectos de desarrollo regional estratégicos. El 2% en gastos operativos del Fondo (desconocemos cuales son si el que maneja el fondo es Mideplan que ya tiene un presupuesto asignado) y 1% para la operación de los Aredes. Todo lo anterior suma un 99%, por lo que, falta de asignar un 1%.

Nuevamente, cabe preguntarse, cuáles son esos proyectos estratégicos que serán cubiertos por el Fonader, si los proyectos de las Mesas de Acuerdo ya están cubiertos.

“ARTÍCULO 34- Cobertura espacial del Fondo

El Fondo atenderá demandas estratégicas para el desarrollo, vinculadas a los espacios regional e interregional. Los recursos del fondo provenientes de inciso c) del artículo 32 no están sujetos a cubrir proyectos interregionales.”

El artículo 34 nos deja más dudas, se debe entender, entonces, que, estas demandas estratégicas se cubren con el 96% destinado a los proyectos estratégicos o es lo mismo demandas estratégicas que proyectos estratégicos.

“ARTÍCULO 35- Administración y gestión del Fondo

Corresponderá al Mideplán la administración y gestión del Fondo en concordancia con la normativa y procedimientos del SNIP. Habrá una cuenta denominada Fondo Nacional para el Desarrollo Regional en la caja única del Estado, la cual se registrará según lo establecido en el artículo 66 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001, y en la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, N.º 9371, de 28 de junio de 2016.”

Queda claro que la administración y “gestión” del Fonader es de absoluta discreción de Mideplan; es decir, no solo lo administra financiera y operativamente, sino que, lo gestiona, es decir, decide qué hacer con el dinero y cómo hacerlo. Lo cual, va a quedar más claro, en el siguiente artículo.

“ARTÍCULO 36- Competencias del Mideplán

Son competencias del Mideplán las siguientes:

- a) Elaborar la propuesta de marco estratégico de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo regional y la política nacional regional de desarrollo regional.*
- b) Elevar a las Aredes la propuesta del marco estratégico definido en el artículo anterior.*
- c) Seleccionar en conjunto con las Aredes las líneas de acción por desarrollar.*
- d) Establecer la dotación de recursos a cada línea de acción.*
- e) Disponer los criterios de selección de los proyectos por ejecutar, con cargo a cada una de las líneas de acción.*
- f) Revisar, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, el control y seguimiento de los proyectos financiados, así como la evaluación del Fondo nacional para el desarrollo regional.”*

Es muy importante hacer hincapié en los verbos utilizados en este artículo 36, ya que, como se ve se indica:

- a) Elaborar la propuesta de marco estratégico. Tiene la facultad de elaborar el marco estratégico, y aunque es solo una propuesta, no es revisada ni aprobada por ningún otro ente.
- b) Elevar a las Aredes la propuesta de marco estratégico. Nótese que la norma no indica que las Aredes vayan a aprobar este marco estratégico, solo se les eleva, pero parece que es solo para su conocimiento. Tampoco dentro de las funciones o fines de las Aredes contenidas en el proyecto se establece la potestad de aprobar este marco estratégico.
- c) Seleccionar, en conjunto con las Aredes, las líneas de acción a desarrollar. Obviamente las líneas de acción van a estar restringidas por el marco estratégico, por lo que, no hay mucho margen para desviarse de lo que ya Mideplan propuso, para las Aredes. Tampoco, la norma indica cómo es que se va a hacer esa coordinación con las Aredes para definir las líneas de acción y cuanta participación real van a tener estos últimos en la escogencia. Eso se definiría en el reglamento hecho por Mideplan.
- d) Estableces la dotación de recursos a cada línea de acción. Parece que aquí ya entramos al punto medular, es Mideplan, el que decide de forma unilateral cuánto dinero se destina a cada una de las líneas de acción “consensuadas” según el apartado anterior, es decir, la asignación de recursos no es consensuada y pareciera que eso no tiene lógica y no es, ciertamente, la versión moderna de desarrollo participativa que se dice que se está promoviendo.
- e) Disponer los criterios de selección de los proyectos. Nuevamente, es Mideplan, quien decide cuales son los criterios, sin consensuarlo con nadie, para escoger cuales proyectos son elegibles y cuáles no.
- f) Revisar junto con el Ministerio de Hacienda, el control y seguimiento de los proyectos financiados con el Fonader. No se entiende cual es la participación de Hacienda si el Fonader está bajo la administración y gestión exclusiva de Mideplan. No parece conveniente que la fiscalización de la ejecución de los proyectos se realice entre dos ministerios porque se diluye la responsabilidad, se presentan problemas de coordinación y toma de decisiones que puede afectar la efectiva labor de fiscalizar.

A partir, de este artículo, se nuestra que dentro del mismo proyecto de ley, existe una duplicidad entre órganos creados que hacen lo mismo, conocer, aprobar y ejecutar proyectos de desarrollo regional, sin que, quede claro cuales proyectos serían conocidos por las Mesas de Acuerdo y cuales por los Aredes.

“ARTÍCULO 37- Usuarios del Fonader

Tendrán la condición de usuarios del Fondo aquellos actores que presenten proyectos a las Aredes...”

Esta norma nos establece, como indicábamos, que tenemos dos ámbitos de tramitación de los proyectos o dos sistemas, las Mesas de Acuerdos y los Aredes. Entonces, se podrían tramitar y aprobar proyectos en las Mesas de Acuerdo y, en este caso, los fondos serían aportados por las instituciones involucradas de forma obligatoria y, por supuesto, se tramitarán proyectos en las Aredes, los cuales la ley pareciera indicar que en estos casos los recursos salen de Fonader, eso sí, bajo la decisión absoluta de Mideplan como indicamos.

Aquí habría que preguntarse ¿cuál es la necesidad de crear ambos órganos de tramitación de proyectos de desarrollo regional y con fuentes de financiamiento diferentes?

“ARTÍCULO 38- Selección de proyectos

Corresponderá a las Aredes seleccionar los proyectos a presentar y ejecutar...”

En esta norma se indica que las Aredes seleccionarían los proyectos a presentar y ejecutar. Primero, no se entiende a quien se los presenta, se debe entender entonces que se los presentan a Mideplan para que apruebe que se ejecuten.

Sin embargo, debemos analizar bien la cuestión, cual es la decisión de las Aredes. Existe un Plan nacional de desarrollo y un Plan Regional de Desarrollo que su elaboración fue coordinada y aprobada por Mideplan.

Mideplan establece, unilateralmente, el marco estratégico del que van a salir las líneas de acción.

Mideplan establece cuales son los criterios de selección de los proyectos y, por último, dicen cuánto dinero recibe cada proyecto.

Entonces, con fundamento en eso, que es lo que deciden las Aredes respecto a los Proyectos, cuando todos los criterios para seleccionar los proyectos a ejecutar son definidos de antemano por Mideplan.

III. CONCLUSIÓN

Con fundamento en todo lo indicado, consideramos, que este Proyecto de Ley es, un grave retroceso en el modelo de desarrollo ascendente, inclusivo y participativo que fue implementado por la Ley N°9036, el cual, más bien, debería ser replicado para la GAM y así abarcar todo el país y debería reconsiderarse esta propuesta.

No cabe duda que, esta normativa afectaría gravemente el excelente trabajo que ha venido logrando el Inder y las demás instituciones del Sector Agro en coordinar entre sí y con la sociedad civil para generar un desarrollo participativo y apegado, verdaderamente, a las necesidades de los pobladores rurales.

Desde el punto de vista del derecho Agrario, la Ley N°9036 apertura el horizonte de las materias a ser de relevancia para nuestra rama del derecho, y

este proyecto de ley, pareciera ser contrario a esa apertura que se logró, ya que, se convierte, más bien, en una recentralización de las potestades gubernamentales, en este caso, en Mideplan.

No cabe duda, que, Mideplan, adquiere a través de este proyecto de ley, una fuerte injerencia en la gestión del desarrollo, casi de manera exclusiva.

Existe una fuerte intromisión de Mideplan en la Autonomía de las Instituciones Autónomas y de las Municipalidades, en su autonomía administrativa al indicarle la organización a nivel regional que tienen que tener, en su autonomía patrimonial, al obligarle a introducir recursos en sus presupuestos para proyectos que fueron creados y aprobados por otros entes u órganos, al tomarles parte de sus presupuestos que pasan a control del Poder Ejecutivo y, definitivamente, al quitarle al Inder todas las potestades que tienen sobre el Desarrollo en los Territorios Rurales, que pasarían a ser, simples ejecutores de la voluntad de las regiones.

Por último, Mideplan tiene como objetivo la Planificación de los esfuerzos estatales, sin embargo, en este proyecto de ley se convierte en un gestor del desarrollo, cambiando su labor, de ente asesor, coordinador y regulador de la planificación de la administración activa a ser administración activa, lo cual, pareciera ser inconveniente a todas luces.