

Somos el Territorio Norte-Norte

Sistematización de la experiencia
de planificación del Territorio
Norte-Norte (TNN)



UNED

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura



Nicaragua

Océano
Pacífico



INSTITUTO
DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

Somos el Territorio Norte-Norte

Sistematización de la experiencia de planificación del Territorio
Norte-Norte (TNN), 2010-2015

Agradecimientos

Municipalidad de Guatuso

Concejo Municipal de Guatuso (2010- 2016).
Abelino Torres Torres, alcalde de Guatuso (2011-2016).
Wilson Campos Cerdas, vicealcalde II de Guatuso (2011- 2016).
José David Jiménez Alvarado, gestor ambiental, Municipalidad de Guatuso.

Municipalidad de Los Chiles

Concejo Municipal de Los Chiles (2010- 2016).
Álvaro Solano Lazo, alcalde (2011- 2014).
Elieth Artavia Galeano, alcaldesa de Los Chiles (2014- 2016).
Arturo Cantón, asesor *ad honorem* del alcalde de Los Chiles (2011- 2014).

Municipalidad de Upala

Concejo Municipal de Upala (2010- 2016).
Alejandro Ubau Hernández, alcalde de Upala (2011- 2016)
Javier Villalobos Villegas, planificador, Municipalidad de Upala.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Magally Castro Álvarez, directora, Proyecto Gestión Integral del Territorio.
Carmen Umaña Ureña, responsable del componente ASADAS, Proyecto
Gestión Integral del Territorio.
Lirae Sancho Chacón, Área de Conservación Huetar Norte.
Sandra Díaz, Área de Conservación Huetar Norte.
Heiner Acevedo, contraparte del Instituto Nacional de la Biodiversidad para
el Proyecto Gestión Integral del Territorio.

**Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con
Nicaragua**

Lesvia Cruz, directora ejecutiva.

Gabriela Ruiz, directora a.i.

Movimiento Cooperativo Costarricense

Rigoberto Sánchez, secretario ejecutivo, Consejo Nacional de Cooperativas

Jesús Ortega, asesor.

Consultores

Antonio Osorio Osorio.

Luis Fernando Sandoval.

Greyty Thompson.

Un agradecimiento especial para: Alejandro Ubau Hernández, Arturo Cantón, Carmen Umaña Ureña, Elieth Artavia Galeano, Javier Villalobos Villegas, José David Jiménez Alvarado, Lirae Sancho Chacón, Magally Castro Álvarez, Sandra Díaz y Wilson Campos Cerdas, quienes realizaron aportes indispensables para la construcción de este documento.

Contenido

| | |
|---|----|
| Agradecimientos..... | 3 |
| Contenido..... | 5 |
| Acrónimos..... | 7 |
| Introducción | 9 |
| Sobre la sistematización de la experiencia..... | 10 |
| Somos el territorio Norte- Norte..... | 11 |
| Características del territorio Norte- Norte (TNN)..... | 12 |
| Actores protagonistas en el proceso | 15 |
| Antecedentes del proceso desde la perspectiva de los actores | 24 |
| Las etapas de gestión municipal y la participación comunal | 38 |
| 1. Reflexión..... | 39 |
| 2. Sensibilización | 40 |
| 3. Construcción de la propuesta metodológica de trabajo | 44 |
| 4. Implementación de la propuesta metodológica | 46 |
| 5. Incidencia política | 54 |
| Resultados concretos del proceso de planificación territorial | 58 |
| Dificultades | 60 |
| Seguimiento y posibles retos | 67 |
| Lecciones aprendidas..... | 71 |
| Consideraciones finales sobre el proceso | 78 |
| Referencias bibliográficas | 84 |
| ✓ Personas entrevistadas:..... | 85 |

Lista de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1: Síntesis del proceso de planificación territorial del TNN | 57 |
|---|----|

Lista de mapas

| | |
|---|----|
| Mapa 1: Ubicación del TNN en el territorio nacional..... | 13 |
| Mapa 2: Proyecto ruta turística Los Maleku, planteada en el marco del PEI-TNN | 59 |

Lista de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Datos demográficos del TNN | 12 |
| Tabla 2: Resumen de las gestiones municipales desde las alcaldías | 17 |
| Tabla 3: Resumen de las gestiones del Comisión de Desarrollo Territorial (CDT)..... | 21 |
| Tabla 4: Mecanismos y espacios de participación comunal..... | 23 |
| Tabla 5: Cronología de los principales hitos en el proceso de planificación del TNN | 36 |
| Tabla 6: Resumen de las gestiones de los concejos municipales..... | 41 |
| Tabla 7: Planificación de los talleres de elaboración de los PDHCL-UPALA | 47 |

Acrónimos

| | |
|-----------|--|
| ADRHN | Agencia de Desarrollo para la Región Huetar Norte |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| AED | Asociación Empresarial para el Desarrollo |
| CATIE | Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza |
| CCCI | Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional |
| CD | Concejos de Distrito |
| CDT | Comisión de Desarrollo Territorial |
| CENDEROS | Centro de Derechos Sociales del Migrante |
| CONACOOOP | Consejo Nacional de Cooperativas |
| CONARE | Consejo Nacional de Rectores |
| CTDR | Consejo de Desarrollo Rural Territorial |
| DEMUCA | Fundación Desarrollo Municipal de Centroamérica |
| DINADECO | Dirección Nacional para el Desarrollo de la Comunidad |
| ECADERTH | Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial |
| FGLCFN | Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua |
| FIDA | Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola |
| GEF | Global Enviromental Found |
| GIT | Gestión Integral para el Desarrollo |
| GIZ | Agencia Alemana de Cooperación |
| ICT | Instituto Costarricense de Turismo |
| IICA | Instituto Interamericano de Agricultura |
| IDA | Instituto de Desarrollo Agrario |
| IFCMDL | Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local |
| Inder | Instituto de Desarrollo Rural |
| IMAS | Instituto de Mixto de Ayuda Social |
| MAG | Ministerio de Agricultura y Ganadería |
| MCC | Movimiento Cooperativo Costarricense |
| MCJ | Ministerio de Cultura y Juventud |

| | |
|----------|---|
| MEIC | Ministerio de Economía Industria y Comercio |
| MEP | Ministerio de Educación Pública |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación y Política Económica |
| MINAE | Ministerio de Ambiente y Energía |
| MOPT | Ministerio de Obras Públicas y Transporte |
| PDHCL | Planes de Desarrollo Humano Cantonal Local |
| PDRT | Plan de Desarrollo Rural Territorial |
| PEM | Plan Estratégico Municipal |
| PEI-TNN | Plan Estratégico Integral del Territorio Norte- Norte |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PROMES | Proyecto Promoviendo Mercados Sostenibles |
| SETENA | Secretaría Técnica Ambiental |
| SINAC | Sistema Nacional de Áreas de Conservación |
| TEC | Instituto Tecnológico de Costa Rica |
| TNC | The Nature Conservancy |
| TNN | Territorio Norte-Norte |
| UCR | Universidad de Costa Rica |
| UNA | Universidad Nacional |
| UNED | Universidad Estatal a Distancia |
| USG | Unidades Socioecológicas de Gestión |

Introducción

Entre las acciones implementadas por el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la UNED, para contribuir a la promoción de la participación ciudadana en la gestión local, se encuentra la generación de recursos educativos en procura de fortalecer las capacidades de los distintos actores en un territorio. La producción de estos recursos está ligada a procesos de investigación para identificar y recopilar experiencias de gestión política territorial que contribuyan a fundamentar y orientar técnica-metodológicamente los procesos educativos para el desarrollo local.

El presente documento, recupera la experiencia de planificación para el desarrollo del TNN, conformado administrativamente por los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso. Es decir, la experiencia se desarrolla en presencia de tres gobiernos locales, cuya gestión expresó criterios asociados a las Buenas Prácticas Municipales (BPM), entre ellos: innovación, optimización de los recursos, participación social, en una experiencia desarrollada para responder a las necesidades en el Territorio Norte-Norte.

La experiencia de planificación para el desarrollo del TNN, se gestó localmente con la participación de diversos actores sociales y se posicionó a partir del acuerdo político entre los tres alcaldes y Concejos Municipales en los tres cantones, por lo tanto, la gestión municipal es un elemento esencial para la puesta en marcha de este tipo de iniciativa.

Este documento muestra las expresiones más relevantes de la gestión municipal en esta experiencia, desde la perspectiva de quienes protagonizaron el proceso.

Sobre la sistematización de la experiencia

El acercamiento a la experiencia de planificación del TNN, requirió el abordaje adaptado a un contexto de gran extensión geográfica, con una división administrativa cantonal, y la convergencia en la gestión de tres gobiernos locales en proceso de cambio, debido a las elecciones municipales celebradas en febrero de 2016.

Respecto a la transición o proceso de cambio, es importante destacar que no fue exclusivo en la función municipal, también se presentaron cambios en las dinámicas cotidianas, laborales, domicilio, sitio de trabajo y circunstancias personales de los distintos actores que participaron en la experiencia, por ello, variaron las posibilidades de ubicarles dentro y fuera del territorio.

Bajo estas premisas, esta sistematización parte de lo general a lo particular, se ubicó documentación y consultaron fuentes secundarias de información para generar pistas que dieran contenido a la recuperación de la experiencia. Al mismo tiempo, se generó un mapeo preliminar de actores claves, ampliado a partir de la consulta y aportes de quienes vivieron el proceso.

Durante el trabajo de campo se realizó un total de diez entrevistas; siete individuales, dos colectivas y una entrevista individual en San José. Con todos los actores se hizo un recorrido por lo que consideraron los hitos, las principales gestiones, los resultados, dificultades y las lecciones aprendidas en el proceso. Luego de las entrevistas, se alcanzó el punto de saturación de la información, se procedió a construir el documento. Finalmente, se realizó una nueva consulta a los actores involucrados, con el fin de precisar aspectos de la experiencia. Y con esta ruta de trabajo se obtuvo el presente documento.

Somos el territorio Norte- Norte

Luego de dos importantes encuentros en febrero y marzo de 2011, los alcaldes, vice alcaldes, Concejos Municipales (CM), en Upala, Guatuso y Los Chiles, asumieron la decisión política de unir esfuerzos para gestionar integral y sostenidamente los tres cantones como un solo territorio. El acuerdo supuso un gran reto pues requería un fuerte componente de participación local, esto implicó trazar una ruta metodológica con una cantidad significativa de recursos.

Seguidamente de varias etapas y muchos aliados estratégicos, el proceso de planificación para el desarrollo del TNN, se materializó en el Plan Estratégico Integral del Territorio Norte-Norte (PEI- TNN), construido con una importante participación comunal, alcaldías, vicealcaldías, integrantes de los Concejos Municipales de las tres municipalidades, así como personas funcionarias municipales, integrantes de la Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua (FGLCFN), el Movimiento Cooperativo Costarricense (MCC) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) mediante el proyecto Gestión Integral del Territorio (GIT), entre quienes tuvieron una participación más activa.

Durante el proceso se integraron muchos otros actores de acuerdo con sus competencias y con la etapa del proceso que se estaba implementando. Ese despliegue de esfuerzos quedó plasmado en una propuesta consensuada entre los actores locales, donde se mencionan importantes antecedentes, relevantes en el proceso de planificación.

Características del territorio Norte- Norte (TNN)

Los cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles conforman el TNN. Esta designación supera la simple sumatoria de tres espacios geográficos vecinos. Es una autodesignación, una expresión que integra importantes similitudes compartidas, como el desarrollo humano y económico más bajo en el país, y también similitudes sociales, económicas y ambientales de gran potencial para el desarrollo.

El territorio tiene formidables atractivos turísticos, estupendas tierras para la agricultura y una población con el talante para trabajar por alcanzar el bienestar colectivo, pero con grandes necesidades técnicas y financieras. Por esta razón, en el TNN convergen innumerables iniciativas e instancias entre instituciones, ONGs, agencias de cooperación, universidades, entre otras, quienes emprenden acciones orientadas al desarrollo de este extenso territorio.

De acuerdo con el Plan Estratégico Integral del TNN (PEI- TNN), la extensión del TNN equivale al 7,25% del territorio nacional. En la tabla 1 se aprecian algunos datos específicos por cantón, esto permite dimensionar la complejidad de construcción de una propuesta de planificación territorial.

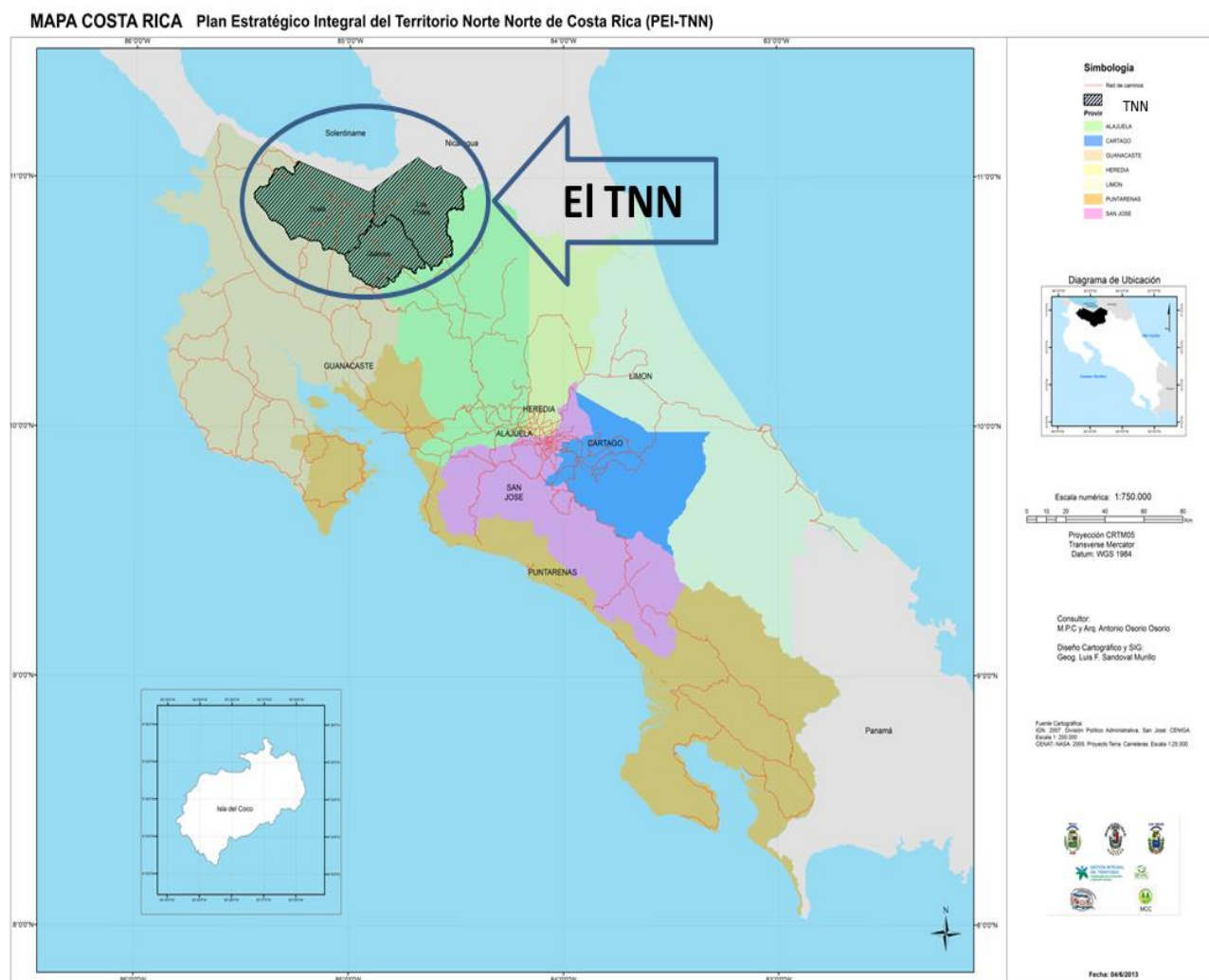
Tabla 1: Datos demográficos del TNN

| | Upala | Guatuso | Los Chiles | TNN |
|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|------------|
| Extensión en km ² | 1 580,67 | 758 | 1 360 | 3698,65 |
| Población total al 2011 | 43 951 | 15 508 | 23 726 | 83 185 |
| % población urbana (2016) | 34 | 22 | 12 | 26 |
| % población rural (2016) | 66 | 78 | 88 | 74 |
| Densidad poblacional | 27,81 | 20 | 17 | 22,49 |
| Cantidad de distritos | 8 | 4 | 4 | 16 |

Fuente: PEI- TNN con base en el Censo Nacional de Población, 2011.

Con 45 años cumplidos en marzo 2015, Upala, Guatuso y Los Chiles representan los tres cantones más jóvenes de Costa Rica. Algunos de sus distritos forman parte del Cordón Fronterizo Norte, por ello presentan elementos culturales e identitarios visibles en su dinámica económica-productiva, significativamente influenciada por la interacción con Nicaragua. Además, cabe destacar la presencia de la etnia indígena maleku, único pueblo indígena habitante en el TNN.

Mapa 1: Ubicación del TNN en el territorio nacional



Fuente: PEI-TNN, 2013

El TNN es predominantemente rural y presenta características propias de la ruralidad, descritas por sus habitantes como: “asentamientos dispersos,

dependencia de los recursos naturales, implementación de actividades agropecuarias, forestales y venta de la fuerza de trabajo” (Valverde, Acuña, Barrantes & González, 2011: 48).

En materia de recursos naturales, el TNN posee la Zona Protectora Miravalles, los parques nacionales Volcán Tenorio, Rincón de la Vieja y Parque Nacional Guanacaste. Además, tres refugios nacionales de vida silvestre como la Laguna Las Camelias, Corredor Fronterizo y Caño Negro, este último considerado el tercer humedal más importante del mundo.

Por otra parte, el 30% de las tierras en el TNN tiene algún tipo de restricción de uso, lo cual no es respetado por algunas fincas agrícolas, pecuarias o forestales, cuyas actividades no están acorde a la vocación y capacidad de uso de suelo donde desarrollan sus operaciones (PEI-TNN,2013).

Existe una importante presencia de organizaciones de base que tienen la convicción de trabajo colectivo y organizado, pero carecen de recursos financieros y técnicos para emprender acciones estratégicas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida en sus comunidades.

Respecto al turismo, se presenta la paradoja de contar con una oferta de importantes atractivos para el turismo nacional y extranjero, pero una incipiente oferta habitacional y de servicios, a diferencia del vecino cantón de San Carlos que está sumamente fortalecido en ese ámbito. En este escenario, la situación de los tres gobiernos locales es precaria e insuficiente para responder individualmente a la demanda y necesidades en los tres cantones, esto indica una de las razones para invertir esfuerzos en una propuesta de planificación territorial para el desarrollo.

Actores protagonistas en el proceso

Alcaldías durante el periodo 2011- 2016

Las alcaldías tuvieron presencia permanente durante todo el proceso planificación territorial del TNN, al principio durante la reflexión y el diálogo sobre el estado de situación del territorio, posteriormente ratificaron la Comisión de Desarrollo Territorial (CDT) en la cual participaron personas funcionarias municipales en su representación, así como otros actores quienes asumirían el proceso mediante retos y tareas fuera y dentro del territorio.

Seguidamente, los alcaldes conformaron un espacio político que acompañó todo el proceso, tomaron decisiones informadas mediante el intercambio directo con sus representantes en la CDT y brindaron el respaldo necesario cuando así fuese requerido. En tanto, la elaboración del PEI-TNN fue paralela a la planificación cantonal. Además, seguían al frente de todas las responsabilidades que implica gestionar un gobierno local, por lo tanto, fue muy clara la necesidad de delegar funciones sin distanciarse del proceso.

Alcaldías por cantón

- ✓ Guatuso: Sr. Abelino Torres Torres.

- ✓ Upala: Sr. Alejandro Ubau Hernández.

- ✓ Los Chiles: Sr. Álvaro Solano Lazo, quien deja la municipalidad en 2014.

- ✓ Los Chiles: Sra. Elieth Artavia Galeano, vice alcaldesa I, quien asumió el cargo de alcaldesa en 2014 luego de la salida del Sr. Álvaro Solano.

Alcaldes del TNN

Taller Territorial con políticos, noviembre, 2012



De izquierda a derecha: Alejandro Ubau, alcalde de Upala, Abelino Torres, alcalde de Guatuso, Alvaro Solano, alcalde de Los Chiles.
Fotografía: Javier Villalobos, 2012.

Tabla 2: Resumen de las gestiones municipales desde las alcaldías

| Resumen de gestiones de las alcaldías |
|---|
| <p>Tomaron la decisión política consensuada entre los tres gobiernos locales, sobre trabajar una propuesta planificación territorial.</p> |
| <p>Participaron en la reflexión inicial sobre los enfoques que direccionarían el proceso territorial.</p> |
| <p>Generaron condiciones en las municipalidades, para vincularse consecuentemente con la planificación del TNN. En Upala, se creó la oficina de derechos humanos, uno de los enfoques del Plan Estratégico Municipal (PEM-TNN), incluida en el organigrama municipal. En Guatuso, se creó una oficina de desarrollo municipal, no incluida en el organigrama, pero tenía las atribuciones de una oficina de planificación, contaba con respaldo del alcalde y el Concejo municipal.</p> |
| <p>Asignaron y acuerparon al personal técnico municipal para conformar la CDT que, junto a la FCGLFN, establecieron la plataforma técnica estratégica para direccionar el proceso de planificación territorial del TNN.</p> |
| <p>Informaron al Concejo Municipal sobre los avances del proceso de construcción de los PCDHL y el PEI-TNN, elaborado paralelamente.</p> |
| <p>Participaron en reuniones políticas con el objetivo de tomar de decisiones más allá de las competencias de la CDT y la FCGLFN.</p> |
| <p>Realizaron encuentros con agencias de cooperación internacional y otros actores estratégicos para gestionar recursos para el proceso de planificación territorial.</p> |
| <p>Participaron en los dos talleres de validación del PEI-TNN.</p> |
| <p>Participaron en espacios académicos para la promoción y legitimación del proceso de planificación territorial.</p> |
| <p>Defendieron con argumentos sólidos el proceso de planificación territorial materializado en el PEI-TNN, ante las nuevas autoridades nacionales y regionales de gobierno.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Taller Territorial con políticos. Regidores de los Concejos Municipales de Upala, Guatuso y Los Chiles, noviembre, 2012.



Fotografía: Javier Villalobos, planificador, Municipalidad de Upala

Integrantes de la Comisión de Desarrollo Territorial (CDT)

La Comisión de Desarrollo Territorial (CDT) era una instancia creada para orientar técnicamente el proceso de planificación del TNN. Esto incluía la identificación de aliados estratégicos, gestión de recursos, el contacto con las comunidades y la estrategia metodológica. Entre sus integrantes figuran:

- ✓ Wilson Campos Cerdas, vicedelcalde II de Guatuso, quien fungió como coordinador de la CDT, pero también tuvo un papel político clave.

- ✓ Sra. Elieth Artavia Galeano, en calidad de vicedelcaldesa I, de Los Chiles.

- ✓ Sra. Lesvia Cruz, directora ejecutiva de la Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua (FGLCFN).
- ✓ Sra. Gabriela Ruiz, directora a.i. (FGLCFN) a partir del 2013.
- ✓ Sr. Javier Villalobos, planificador de la Municipalidad de Upala.
- ✓ José David Jiménez Alvarado, gestor ambiental, municipalidad de Guatuso.
- ✓ Sr. Arturo Cantón, asesor *ad honorem* del alcalde de Los Chiles.
- ✓ Sra. Magally Castro Álvarez, directora del Proyecto Gestión Integral del Territorio (GIT) del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).
- ✓ Carmen Umaña Ureña: Proyecto-GIT, responsable del componente ASADAS, representó a Magally Castro durante unos meses en el 2012.
- ✓ Sr. Jesús Ortega, asesor del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO) y del Movimiento Cooperativo Costarricense (MCC).

Reuniones de la CDT, 2012



Foto: Proyecto GIT



Foto: Proyecto GIT

Tabla 3: Resumen de las gestiones del Comisión de Desarrollo Territorial (CDT)

| Resumen de las gestiones de la Comisión de Desarrollo Territorial (CDT) |
|--|
| <p>Aportó insumos para la reflexión sobre el estado de situación de los cantones del TNN como punto de partida para la planificación.</p> |
| <p>Diseño, planificación, negociación y supervisión de todo lo relacionado con la metodología de trabajo en el ámbito cantonal y territorial.</p> |
| <p>Definición y gestión de los recursos necesarios para la elaboración participativa de los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (PDHCL) y el PEI-TNN.</p> |
| <p>Asistencia a reuniones de promoción y canalización de recursos para el proceso cantonal y territorial. Representan la posición oficial de los gobiernos locales, por delegación directa de las alcaldías.</p> |
| <p>Informaron a los concejos municipales sobre los avances del proceso.</p> |
| <p>Mantuvieron informadas a las alcaldías de manera oportuna y permanente.</p> |
| <p>Organizaron la realización de los talleres distritales, cantonales y territoriales.</p> |
| <p>Convocaron a la población a los talleres de elaboración los planes de PDHCL.</p> |
| <p>Acompañaron las mesas de trabajo en los talleres realizados en el nivel territorial.</p> |
| <p>Realizaron la contratación y supervisión de un profesional responsable del acompañamiento y redacción del PEI- TNN a través de la FGLCFN quien eventualmente canalizaba los recursos para el proceso.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Otros apoyos de recurso humano externo

- ✓ Asesoría del Arq. Antonio Osorio Osorio durante todo el proceso de elaboración y consolidación del PEI- TNN. Redactó el documento basado en los insumos de los talleres y la participación comunal, bajo la supervisión de la CDT y posteriormente fue revalidado en un proceso mediado por el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y enunciado por esta instancia como Plan de Desarrollo Rural Territorial de los cantones (Upala-Guatuso-Los Chiles) CC: TNN.
- ✓ Equipo de profesionales aportados por el PNUD, dirigido por la planificadora Olga Martha Sánchez, quienes facilitaron los talleres para la construcción del Plan de Desarrollo Humano Cantonal Local (PDHCL), en coordinación con la CDT, en un proceso paralelo a la construcción del PEI- TNN.
- ✓ Sistema de Información Geográfica (SIG): Lic. Luis Fernando Sandoval.
- ✓ Proyecciones estadísticas: Lic. Greyty Thompson.
- ✓ Proyecto GIT-SINAC-INBIO: Heiner Acevedo Mairena.
- ✓ Sr. Rigoberto Sánchez, secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP), contacto directo con el Movimiento Cooperativo Costarricense (MCC).

Participación comunal

En el proceso participaron representantes comunales, aliados estratégicos y funcionarios, quienes aportaron, en un primer momento, en los talleres para la construcción del PDHCL de su cantón. En un segundo momento, conforman una delegación designada colectivamente en los talleres cantonales, para asistir a los talleres para la construcción y consolidación del PEI-TNN. Según las listas de asistencia a lo largo de las distintas fases del proceso, se estima un total de tres mil personas involucradas en la construcción del PEI-TNN.

Tabla 4: Mecanismos y espacios de participación comunal

| Mecanismos y espacios de participación |
|--|
| Primer taller cantonal de sensibilización y presentación de la propuesta de trabajo para elaborar los PDHCL, con facilitación municipal y del PNUD. |
| Primer taller distrital para la generación de un diagnóstico inicial o estado de situación sobre los problemas comunales, necesidades y posibles soluciones. Se realizó con facilitación municipal y del PNUD. |
| Segundo taller distrital para la devolución ordenada de la información producida en el primer taller distrital para potenciales modificaciones. |
| Segundo taller cantonal para la validación del PCDHL, creado con los insumos aportados en los talleres distritales. |
| Definición de representantes comunales para asistir a la validación del PEI-TNN. |
| Participación comunal en los dos talleres de validación del PEI-TNN |
| Aportes y precisiones conceptuales al PEI-TNN, como las realizadas por la Fundación CENDEROS en materia de derechos de la población migrante. |

Fuente: Elaboración propia.

Antecedentes del proceso desde la perspectiva de los actores

“Otra entidad que llegó al territorio con la intención de trabajarlo integralmente, fue el Movimiento Cooperativo. Le invitamos a que se integrara a la mesa y se fue haciendo un trabajo importantísimo. Usted sabe, el Movimiento Cooperativo, el SINAC, las tres municipalidades, los líderes comunales, las asociaciones de desarrollo, todos esos en una mesa hablando de lo mismo, entonces, así se fue fortaleciendo el grupo” Arturo Cantón.

¿Qué motivó a los actores a realizar el proceso de planificación del TNN?

El proceso de planificación del TNN se sustentó en acciones y la suma de voluntades de actores locales que venían trabajando desde distintos lugares por el desarrollo de sus cantones, tal y como se amplía más adelante. Para el 2011, los actores locales se encontraron en medio de un ambiente propicio para trabajar por un proyecto conjunto y aprovecharon la coyuntura.

De acuerdo con los relatos de los actores que atendieron la consulta, entre las numerosas iniciativas para el desarrollo implementadas en el TNN, destacaron varias premisas que influyeron de manera más directa y motivaron el proceso de planificación del TNN.

Las premisas más predominantes son:

- ❖ El Proyecto Gestión Sostenible de la Cuenca del Río Frío.
- ❖ La percepción respecto al cantón de San Carlos.
- ❖ La necesidad de una agenda de desarrollo.
- ❖ La articulación de iniciativas locales por parte del SINAC.
- ❖ El Proyecto Gestión Integral del Territorio (GIT- SINAC).

El Proyecto Gestión Sostenible de la Cuenca del Río Frío

El proceso de planificación del TNN también se nutrió de dinámicas entre gente local e instituciones a través de espacios e iniciativas de interacción. En esos espacios predominaba la inquietud de unir esfuerzos entre las municipalidades, la representación comunal y aliados estratégicos con el fin de optimizar recursos para el territorio.

Una de las instituciones que desarrolló iniciativas con un fuerte componente de participación social, amparada en la Ley de la Biodiversidad, es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), mediante las personas funcionarias en las oficinas de las unidades territoriales denominadas como Áreas de Conservación.

De acuerdo como se describe en su sitio web, el SINAC fue creado en la Ley de Biodiversidad No 7788 (1998) como un sistema con personería jurídica propia para la gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, integra las competencias en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas; con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

A partir del 2005, el SINAC implementó el proyecto Gestión Sostenible de la Cuenca del Río Frío, financiado por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID). Su administración estuvo a cargo del Instituto Nacional de la Biodiversidad (INBIO) y lo ejecutó el Área de Conservación Huetar Norte (ACAHN).

Según Lirae Sancho y Sandra Díaz, funcionarias de ACAHN, dicho proyecto involucró a Guatuso, Upala y Los Chiles, pero estaba enfocado en la cuenca del Río Frío. El proyecto tenía varios componentes, entre ellos el fortalecimiento institucional.

Al respecto las funcionarias comentaron, “se trabajó con el programa Fuegos, era una iniciativa que tenía un componente de capacitación dirigido a grupos de brigada e incluía en algunos casos dotación de equipo para los eventos. También se hizo la estrategia sobre incendios a nivel regional, enfocándose en ¿hacia dónde vamos? y ¿qué vamos a hacer para desarrollarlo? También llevaba un fuerte componente de fortalecimiento de las ASADAS de toda esa región por su incidencia en Caño Negro y la parte baja de los tres cantones: Upala, Guatuso y Los Chiles. Con este proyecto las ASADAS mejoraron sus redes de abastecimiento, los tanques de captación y se brindó capacitación en organización. Desde el proyecto se logró un importante acercamiento con muchos actores locales”.

El proyecto tenía una plataforma de fortalecimiento local e institucional. Esto incluyó un proceso para la elaboración del Plan de Manejo del Parque Nacional Tenorio que no contaba con uno y la actualización del Plan de Manejo de Caño Negro, con más de 5 años de desactualización.

En ese contexto de actores locales e institucionales, se empezaron a visualizar liderazgos locales que se posicionaron a partir de una trayectoria de trabajo con las comunidades, y sus aportes para la construcción de una ruta de trabajo con enfoque de territorio.

Lirae Sancho comentó, “cuando iniciamos esta parte del proceso, el representante del Consejo Regional Ambiental del Área de Conservación (CORAC) era Wilson Campos, ahora es vicealcalde II de Guatuso, él participó en todo este proceso y comenzó a ver el territorio desde otra perspectiva”.

El CORAC es una figura creada por la Ley de Biodiversidad para darle participación a la sociedad civil mediante representantes de ONGs, asociaciones, líderes comunales, entre otros. Sus representantes se eligen por medio de una asamblea. Su rol es velar por las políticas ambientales de la región, es de

incidencia política. Según Lirae Sancho, “Wilson ingresó, él es habitante de Guatuso, pero también se involucraron comunidades de Los Chiles porque comparten el refugio Caño Negro. Esa es una particularidad, el refugio lo comparten dos gobiernos locales: Guatuso y Los Chiles”.

De tal manera, el Proyecto Gestión Sostenible de la Cuenca del Río Frío, fue uno de los espacios donde se propició la inquietud sobre cómo hacer gestión del territorio en conjunto. Sobre esto, Lirae Sancho agregó: “en esos espacios Wilson Campos decía, ‘cómo podemos hacer para unir a los tres cantones, cómo hacemos gestión’. Wilson fue uno de los propulsores de eso, es como uno de los papás del proceso. Él decía, ‘mire, es que somos tan pobres los tres cantones, cómo podemos hacer para maximizar recursos’. Después de los talleres siempre teníamos conversaciones de esa naturaleza con él”.

Posteriormente, Wilson Campos llegó a ser el alcalde II de la Municipalidad de Guatuso en el 2011. Se convirtió en un liderazgo clave en los procesos vinculados a la planificación del territorio, debido a su larga y reconocida trayectoria de trabajo con las comunidades, así como su constante participación voluntaria en espacios institucionales.

La necesidad de una agenda de desarrollo

Respecto a la construcción de una agenda de desarrollo, el vicealcalde II, Wilson Campos, describió varios momentos

- ✓ “Los líderes sociales, y ahí es donde entro yo en la historia, siempre habíamos reivindicado la necesidad de variar esa relación de asimetría en el desarrollo de la región. Empezamos a impulsar una agenda de desarrollo de 2007 en adelante. Participaron líderes sociales de todo el territorio, especialmente líderes campesinos. Teníamos una larga trayectoria de lucha social acá, desde la lucha por la tierra en los 80 y mucha participación en los temas de desarrollo

del territorio que se tradujeron en propuestas para negociar con el gobierno de entonces. No hubo una actitud receptiva por parte del Gobierno de la República, entonces, para el 2010, ese grupo de líderes consideramos que debíamos trabajar desde las municipalidades si queríamos ser escuchados. Como autoridades locales podríamos generar política pública local. Ese afán nos animó y participamos en la elección del 2010. Nuestra pretensión fue ganar, tener presencia en los tres cantones. Se logró tener la alcaldía de Guatuso y la alcaldía de Los Chiles, pero no ganamos la de Upala, sin embargo, el alcalde de Upala resultó ser excelente, es un tipo formidable”.

- ✓ “En el 2011 el conflicto con Nicaragua había entrado en una etapa sensible, y el gobierno central inició acciones de asistencia. En el TNN se aprovechó esa coyuntura primero, para el trabajo conjunto entre los tres cantones mediante una agenda de prioridades. Segundo, lo más importante, a partir de la lectura de realidad de los líderes locales en el proceso, se identificó la necesidad de generar una política pública local para trascender la visión tradicional de las municipalidades como megagestoras de infraestructura y así dar el paso hacia municipalidades impulsoras de desarrollo”.
- ✓ “Eso implicó una visión de futuro compartida, luego traducirla de manera programática en la agenda, con el objetivo de la elaboración de un plan territorial de desarrollo. No pensábamos que esa tarea iba a ser propia de las municipalidades, reconociendo sus debilidades, pero había que hacer un importante ejercicio social con todos los actores del territorio, como una condición para garantizar legitimidad y representatividad, y para efectos de sostenibilidad en el tiempo, porque un cambio de gobierno podría implicar un cambio de dirección de los objetivos originales”.

De acuerdo con lo descrito por el vicealcalde II, la municipalidad se identificó como un espacio de gestión local no desvinculada de la realidad nacional. Lo más importante, fue pensar en la gestión municipal como un medio y no como un fin en

sí mismo. Como un espacio para la acción, requería una agenda conjunta de desarrollo, no podía estar abierta a la improvisación.

La percepción respecto al cantón de San Carlos

Esto se refiere al desbalance histórico percibido por la población del TNN sobre los recursos captados por el vecino cantón de San Carlos, en proporción con los canalizados por Upala, Guatuso y Los Chiles. Dicha situación llevó a poner en perspectiva las situaciones de desigualdad en la región Huetar Norte, por lo tanto, fue un elemento de reflexión.

Sobre esto, el vicealcalde II de Guatuso, Wilson Campos, comentó: “existe una situación de asimetría en el desarrollo de la región Huetar Norte, que históricamente ha concentrado en San Carlos la inversión para el desarrollo, esto genera en Upala, Guatuso y Los Chiles una posición de rechazo frente al hecho”.

Por otra parte, Arturo Cantón, asesor del alcalde de Los Chiles, expresó; “parte de nuestra historia es que nosotros hemos sentido que muchos recursos llegan hasta San Carlos y el TNN se queda viendo para otro lado. Entonces, nosotros creímos que reafirmandonos, empoderándonos mediante la idea de territorio, podríamos acercar los recursos que tanto necesitamos”.

La inquietud de la población del TNN no se utilizó para generar algún tipo de polémica, sino que se orientó de manera afirmativa, en la búsqueda y generación de mejores condiciones para la población de Guatuso, Upala y Los Chiles.

El Proyecto Gestión Integral del Territorio (GIT)-SINAC

El Proyecto GIT estuvo bajo la dirección de Magally Castro, funcionaria del SINAC. Según Arturo Cantón, asesor del alcalde de Los Chiles, “ella desde hace tiempo visitaba el territorio y hablaba sobre el tema de la gestión integral del territorio. Con la nueva administración municipal en 2011, se dio un ambiente favorable para el trabajo conjunto. Somos cantones vecinos, muy parecidos, coincidimos con el proyecto y ahí se fue conformando la idea de trabajar el TNN”.

Según Magally Castro, previo al proyecto GIT, hubo otro proyecto conocido como *Rompiendo barreras del SINAC*, financiado por la fundación Global Environmental Found (GEF). Tenía como objetivo identificar las barreras legales, ambientales, sociales y económicas del SINAC para potenciarse como institución. Entre esas barreras se identificó una serie de ecosistemas en el territorio nacional sobre los cuales SINAC no incidía y algunos no se conservaban en el país. Esto llevó a un proceso de reflexión sobre el origen y el rol del SINAC, en la gestión integral del territorio, no solo las áreas protegidas. Magally estaba sola, entonces el INBIO asignó como apoyo a Heiner Acevedo.

El proyecto GIT era una contrapartida del proyecto Rompiendo Barreras del GEF, y lo financió la AECID. Era un proyecto pequeño y se desarrolló mediante dos etapas, una nacional y una de campo. En la etapa nacional se mapearon los ecosistemas en el país. Paralelamente se conoció una experiencia española, en la cual se trabajó con ecoregiones o regiones ecológicas. Se les llamó unidades ecológicas de gestión y al SINAC le interesó conocer ese tipo de gestión.

Magally Castro amplió, “los españoles visitaron Costa Rica para explicar como crearon las unidades ecológicas de gestión, sus virtudes y expresaron la ausencia del componente social como un vacío importante en su experiencia. Por esa razón, recomendaron que en Cota Rica se desarrollara una receta propia”.

En atención a las recomendaciones, el SINAC generó Unidades Socioecológicas de Gestión (USG), unidades que debían ser económica, social y ambientalmente similares. La institución realizó un mapeo en el país para establecer las USG y presentó el primer mapa a los donantes españoles, quienes lo aprobaron, pero mostraron interés en conocer la viabilidad de gestionar integralmente esos territorios.

Para ese entonces, la AECID tenía priorizado para Costa Rica el TNN que coincidió con una de las USG. Magally Castro expresó: “así que nos fuimos a trabajar allá y los fondos para esa iniciativa los administró el INBIO, quien también tenía el proyecto Gestión Sostenible de la Cuenca del Río Frío. Entonces, lo primero al llegar al territorio fue contactar con el proyecto de Río Frío en ACAHN, porque teníamos ciertos objetivos similares”.

El proyecto GIT también tenía un equipo técnico-asesor, conformado por representantes del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), The Nature Conservancy (TNC), el Observatorio para el Desarrollo de la Universidad de Costa Rica (UCR), el Instituto Nacional de la Biodiversidad (INBIO). En representación de la zona estaban los directores de las dos áreas de conservación, el Área de Conservación Arenal Huetar Norte (ACAHN) y el Área de Conservación Arenal Tempisque (ACAT).

El proyecto GIT inició problematizando su rol del SINAC en la gestión integral del territorio. Concluyeron que el SINAC administraba un porcentaje del territorio por medio de áreas protegidas. El resto lo administraban las municipalidades. Adicionalmente, se consideraron de importancia la presencia de los corredores biológicos dentro de las áreas de conservación.

En el 2010, el proyecto GIT empezó a trabajar en esos tres espacios territoriales, pero se enfrentó la limitante de que las personas no comprendían el rol del SINAC en la gestión integral del territorio, porque se le vinculaba más con la temática

forestal. Otra limitante fue que las municipalidades estaban en medio de la campaña electoral, así que no había receptividad hacia la propuesta del proyecto.

El equipo del Proyecto GIT conformado por Magally Castro y Heiner Acevedo buscó la manera de solventar las limitantes. Por esa razón, contemplaron los servicios ecosistémicos dentro de los contenidos de trabajo con la gente. Se refiere a los recursos que brinda la naturaleza y son la base para el desarrollo. Esa relación entre un elemento de la naturaleza, su uso cotidiano y el desarrollo, hizo más comprensible el rol del SINAC en la gestión integral del territorio.

A partir de algunos talleres, desde el proyecto se definió apoyar el desarrollo más integral por medio de un servicio ecosistémico y se optó por el agua. Entonces, se empezó a trabajar con las ASADAS, por lo tanto, el proyecto abarcó cuatro componentes: áreas protegidas, corredores biológicos, las ASADAS y las municipalidades. Y territorialmente eran áreas protegidas y municipalidades.

El Proyecto GIT apoyó al Proyecto del Río Frío que estaba haciendo planificación estratégica. Así que trabajaron los Planes de Manejo de Caño Negro y Tenorio con una visión más integral del territorio. Conocieron a los actores locales y desarrollaron una metodología participativa que abordara mucho más integralmente el territorio, participaron las municipalidades y los diferentes actores.

En febrero de 2011, se realizó un primer taller en Caño Negro. Se invitó a los alcaldes y a los tres concejos municipales, se les presentó el proyecto GIT, esto se había hecho en todo el país y, desde esa perspectiva, los tres cantones eran una unidad territorial conjunta. La gente se identificó, decían, “nosotros somos una unidad similar, nacimos el mismo día como cantones, somos trillizos, nacimos juntos, nos creamos juntos y queremos trabajar juntos”.

En esa primera reunión se evidenciaron visiones en común, respecto a la idea del trabajo conjunto, además, “la gente empezó a identificar de manera muy sencilla

los elementos ambientales similares, aunado a que eran cantones creados a partir de luchas sociales, con problemas de tenencia de tierra, una importante base nicaragüense y así sacaron las semejanzas entre los tres cantones y sobre sus problemas, iban más allá del cantón. En la segunda reunión, en marzo 2011, se tomó el acuerdo político por parte de los tres alcaldes y los concejos municipales, sobre iniciar el trabajo conjunto, como unidad territorial.

Actividad de presentación del proyecto GIT ante los Concejos Municipales y Alcaldes del TNN, 2011



Foto: Proyecto GIT

Actividad de evaluación del proyecto GIT en el TNN, 21 de febrero, 2013



**De izquierda a derecha: Álvaro Solano, alcalde de Los Chiles, Abelino Torres, alcalde de Guatuso y Alejandro Ubau, alcalde de Upala
Fotografía: Javier Villalobos, planificador, municipalidad de Upala.**

Actividad de Evaluación del proyecto GIT en el TNN, con la participación del primer vicepresidente de la República Alfio Piva el 21 de febrero, 2013



Foto: proyecto GIT

Tabla 5: Cronología de los principales hitos en el proceso de planificación del TNN

| Cronología | |
|-----------------------------|--|
| 19 febrero 2011 | Primera reunión celebrada en Caño Negro, con representación de las autoridades municipales: alcaldías, concejos municipales, funcionariado, la FGLCFN y el proyecto GIT-SINAC. Se avala la propuesta de trabajo conjunto entre Upala-Guatuso-Los Chiles. |
| 27 de marzo 2011 | Segunda reunión, celebrada en Canalete, con la presencia en pleno de las autoridades municipales, la FGLCFN y proyecto GIT-SINAC. Se ratifica el acuerdo de la primera reunión y se perfila la plataforma estratégica en la figura de la FGLCFN. |
| 19 de abril de 2011 | Se crea la Comisión de Desarrollo Territorial (CDT) como mecanismo para la dirección técnica del proceso de planificación del territorio y búsqueda de recursos para implementar el proceso. |
| Junio- julio 2011 | Tras la gestión, PNUD-MIDEPLAN aporta profesionales para elaboración de PDHCL en los 3 cantones. |
| Julio 2011- 2012 | El CDT busca recursos para financiar logística de los talleres de elaboración de PDHCL. |
| julio- agosto 2011 | Se define como parte de la metodología, trabajar los PDCHL desde los niveles distrital y cantonal de manera participativa. Y paralelamente, desarrollar el Plan Territorial con insumos producidos mediante la construcción de los PCDHL. |
| Set. 2011-dic. 2011 | Se integra CONACOOOP al proceso territorial, luego el resto del MCC, acuerdan un aporte de recursos. |
| Febrero 2012 | Firma de acuerdo de cooperación con el PPD- financian algunos talleres de elaboración de los PDHCL. |
| Mayo 2012 | Aprobación de Ley 9036: Ley de transformación del IDA en Instituto de Desarrollo Rural (Inder) |
| Mayo a agosto 2012: | Talleres cantonales y distritales para elaborar los PDHCL con un cronograma propio por cantón. |
| Junio- octubre 2012 | Contratación de un consultor para la fase de trabajo territorial, definición conjunta de la metodología, promoción del proceso mediante boletines, videos y convocatoria a talleres territoriales. |
| Julio 2012 | Creación de una página para la promoción y divulgación de los avances del proceso, www.fedenorte.org |
| 17 de octubre | Visita del Sr. Ministro de Planificación Roberto Gallardo |
| 12-14 de noviembre 2012 | Primer taller territorial de formulación del PEI-TNN con líderes comunales, gobiernos locales e institucionales y taller con autoridades municipales en Caño Negro, en Los Chiles. |
| Marzo 2013 | Publicación de los PDHCL |
| Diciembre 2012 – marzo 2013 | Elaboración, revisión y correcciones de documento borrador del PEI- TNN- Planificación, metodología y convocatoria al taller de validación del PEI TNN. |
| Abril 2013 | Segundo taller territorial para validación del PEI-TNN. |
| Mayo- agosto 2013 | Revisión de borrador de documento del PEI-TNN, correcciones y edición final. |
| A partir de setiembre 2013 | Presentación oficial del PEI-TNN ante representantes locales, autoridades regionales, nacionales y otras. |
| Mayo 2014 | Cambio de autoridades nacionales de Gobierno Central. |
| Jun 2014- dic 2014 | Incidencia política (reuniones con las nuevas autoridades a nivel nacional y regional) |
| III trimestre 2014 | Re validación del PEI- TNN a cargo del Inder, quien institucionalmente lo enunció con el nombre de Plan de Desarrollo Rural Territorial (Upala- Guatuso y Los Chiles) cc: TNN. |

Fuente: Elaboración propia.

Visita del presidente de la República Luis Guillermo Solís Rivera, 2014



Foto: Proyecto GIT

Las etapas de gestión municipal y la participación comunal

En el proceso de planificación territorial del TNN, se identifican al menos cinco momentos o etapas elementales de la gestión municipal, con el fin de consolidar una propuesta materializada en el PEI-TNN, todas vinculadas entre sí, a saber:

1. Reflexión.
2. Sensibilización.
3. Construcción de la propuesta metodológica de trabajo.
4. Implementación de la propuesta metodológica.
5. Incidencia política.

Además, se visualizan dos etapas posteriores, una de ellas es la revalidación del PEI-TNN a cargo del Inder en conjunto con personas funcionarias municipales, particularmente el vicealcalde II de Guatuso y el planificador de Upala, dado que la CDT cumplió su ciclo de funciones para ese momento. La séptima etapa corresponde a la implementación del plan revalidado a través del Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR), que, si bien está conformado por sociedad civil, municipalidades, entre otros actores, es una etapa, como la revalidación, más relacionada con el rol asumido a partir de la gestión del Inder.

A continuación, se describen las cinco primeras etapas vinculadas a las principales gestiones municipales, de acuerdo con los relatos de las personas protagonistas del proceso.

1. Reflexión

Las primeras reflexiones consistieron en qué hacer para dar respuesta a las necesidades y los derechos de los habitantes y el territorio. Nace de la problematización del modelo de desarrollo. Inicialmente, nos preguntamos qué tenemos y por qué estamos en estos índices de desarrollo humano y bienestar social. Iniciamos con un grupo de reflexión, en donde estaba Lesvia Cruz, Magally Castro, Wilson Campos, Javier Villalobos, entre otros. Empezamos a problematizar el papel del gobierno local ante un modelo de desarrollo que no ha dado respuesta a la situación del desarrollo humano territorial.

Alejandro Ubau, alcalde de Upala

Mediante las primeras reflexiones en el TNN, se visualizó la Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua (FGLCFN) como el espacio que convocaría a todos los demás sectores interesados en construir desde la comunidad y con la comunidad, un modelo de desarrollo.

Sobre eso, Alejandro Ubau explicó, “no sabíamos cuál era ese modelo, sólo sabíamos que teníamos uno que no funcionaba. Era un proceso de construcción de una herramienta desde lo local, esa era una de las variables del tema, llevamos décadas de planificación centralizada, no participativa. Entonces, esos fueron elementos de la discusión inicial, la federación como plataforma inicial y fuimos poco a poco sumando otros sectores, más que convocando”.

El Movimiento Cooperativo Nacional llegó a plantear su interés en hacer planificación territorial, en principio, se sumó a las reflexiones por medio del CONACOOOP, después se involucraron los demás órganos. Estaba Magally Castro con el proyecto GIT-SINAC. Además, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) todavía estaba presente y querían hacer planificación territorial, se perfilaban al menos cinco instancias institucionales las cuales trabajaban en planificación.

Entonces, agregó Alejandro Ubau, “comenzamos a ver esto e hicimos un llamado a la articulación, a que hiciéramos una sola plataforma, pusiéramos todas las monedas en el mismo vaso y definiéramos una metodología de manera conjunta, y que fuéramos juntos, haciendo consulta a las comunidades y así comenzamos a buscar un poco más de apoyo. Identificamos que era un proceso revolucionario en el mejor sentido de la palabra y la intencionalidad era que fuese participativo, pero en términos reales, construir con la gente de las comunidades un proceso de educación no formal y con un término de referencia ineludible, el combate al clientelismo político”.

2. Sensibilización

En 2011, nos dedicamos a sensibilizar a las autoridades, porque el proceso planteado se trataba de una innovación absoluta. Hicimos un gran esfuerzo para sensibilizar a las demás autoridades sobre qué significaba esa decisión de trabajar como unidad, como territorio.

Wilson Campos, vicealcalde II de Guatuso

De acuerdo con Wilson Campos, en ese año se invirtió mucho tiempo en explicar con detalle a los Concejos Municipales y a los Concejos de Distrito sobre el significado, expectativa y alcances de un proceso de planificación territorial. Porque esto implicaba hacer planificación estratégica, una visión a largo plazo, entre otras. Se debían clarificar los conceptos y su utilización como instrumento de trabajo. Wilson Campos señaló, “eso no quiere decir que aquí no se hayan hecho planes anteriormente, es muy importante aclararlo, sino que esos planes siempre fueron una intervención externa, los consultores vinieron, hicieron reuniones, se fueron para San José, hicieron un documento y lo enviaron”.

El vicealcalde también explicó, “el proceso se trataba de transformar la condición de rezago social histórica, trabajar con los líderes comunales, con los

representantes del gobierno, cooperación internacional, empresa privada, entre otros, para ir creando las condiciones necesarias”.

Tabla 6: Resumen de las gestiones de los concejos municipales

| Resumen de gestiones de los concejos municipales |
|--|
| <p>Participación en las reuniones para definir lineamientos del PEI- TNN en conjunto con alcaldes y vicealcaldes.</p> <p>Se mantuvieron informados de los avances del proceso de planificación territorial.</p> <p>Participaron en los dos talleres de validación del PEI-TNN.</p> <p>Ratificaron los acuerdos necesarios para el avance del proceso de planificación territorial, como la ratificación de la oficina de derechos humanos en la Municipalidad de Upala.</p> <p>Aprobaron el PCDHL construido participativamente.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Entonces, la sensibilización respecto al proceso también estuvo relacionada con la canalización de recursos, porque con el proyecto dirigido por Magally tenían recursos disponibles, pero insuficientes. Se buscó apoyo con el PNUD, en MIDEPLAN con la primera Ministra de Planificación de la administración Chinchilla-Miranda, pero según Wilson Campos, “ella no creyó en el proceso. Luego hubo cambio de ministra y volvió Roberto Gallardo al MIDEPLAN, y con Roberto teníamos un poco más de chance”.

Reunión con Roberto Gallardo en el TNN, 2012



Foto: Javier Villalobos, planificador, Municipalidad de Upala

Los alcaldes participaron en todos los espacios de diálogo y sensibilización, pero delegaron importantes tareas en las personas integrantes de la Comisión de Desarrollo Territorial (CDT). Esto significaba asumir un importante trabajo de coordinación con actores estratégicos.

En las reuniones con los alcaldes se expuso la necesidad de generar un Plan de Desarrollo del TNN, hecho desde lo local a lo nacional. Por esa razón, se definió que primero se iban a elaborar los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (PCDHL) de manera participativa, se parte desde los distritos, luego el cantón y luego el territorio. Magally Castro expresó, “eso era carísimo, el proyecto GIT no tenía esos fondos, el proceso costaba ciento y resto de millones. Entonces, empezamos a ponerlo en papel para precisar cuánto nos iba a costar”.

La CDT identificó que el PNUD en convenio con MIDEPLAN, apoyaba la elaboración de planes cantonales por medio de un proyecto en el nivel nacional.

Tenían prevista cierta cantidad de cantones y aunque ya tenían comprometidos los recursos, tras la solicitud de interés expresada por la CDT, accedieron a aportar los consultores para la facilitación de los talleres para la construcción de los PCDHL en el TNN.

Javier Villalobos, planificador de Upala, comentó, “tuvimos la gran dicha de que doña Olga Marta Sánchez, la actual Ministra de Planificación, era la coordinadora del equipo consultor para PNUD, nos entendimos de inmediato. Ella se interesó mucho porque fuimos el único territorio que hizo una propuesta metodológica y teníamos adelantado el proceso de sensibilización de los Concejos Municipales. Así que eso ahorró tiempo porque PNUD no debió hacer un proceso de sensibilización, prueba de ello es que nosotros llegamos a solicitar el apoyo en la elaboración del PDHCL. Creo que eso les motivó a apoyar este proceso, que llegáramos nosotros a solicitar el apoyo”.

Por otra parte, el Movimiento Cooperativo Costarricense tenía priorizado el TNN y querían fortalecer las cooperativas locales. Así, frente a este proceso, se sumaron por medio de un acuerdo de aporte de recursos para apoyar parte de la realización de los talleres de elaboración de los PDHCL. Es decir, para financiar parte de la logística contemplada. El proceso tenía un costo importante, aún con la ventaja de que PNUD aportó los consultores.

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) priorizó los corredores biológicos con el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD- PNUD), porque desde el SINAC se estaba conformando el Corredor Biológico Ruta Los Maleku. La CDT aprovechó la oportunidad y por medio de la FGLCFN, presentó al PPD un proyecto para hacer talleres para la planificación estratégica. Esto se concretó y por ahí salió el resto del dinero que hacía falta para el proceso de construcción de los PCDHL.

3. Construcción de la propuesta metodológica de trabajo

El proceso fue muy lindo, llegar a tener reuniones donde hay representantes de todos los Concejos Municipales, los alcaldes y vicealcaldes revisan documentos y plantean lineamientos para lo requerido, creo que pocas veces se ha hecho eso en el país. Tuvimos reuniones con los Concejos Municipales sin que faltara nadie. Solo los segundos vicealcaldes, eran menos visibles. A excepción del cantón de Guatuso, por lo general, la representación del alcalde la tenía el vicealcalde II, ambos fueron increíbles. Ellos decían, nunca en la historia de los tres cantones se ha visto esto, fue muy interesante verlos a todos unidos luchando.

Magally Castro, SINAC-Proyecto GIT

¿En qué consistió la propuesta metodológica?

Considerando que eran muchos los actores involucrados, se establecieron dos niveles de trabajo: técnico y político. No eran para nada excluyentes, más bien se complementaban. La idea era delegar las tareas de acuerdo con las competencias de cada uno de los actores, pero siempre en constante comunicación y compartir información de manera fluida y oportuna.

Arturo Cantón lo describe así, “había dos espacios de reunión, Magally Castro muy inteligentemente proponía reuniones más pequeñas, cuando se convocaba a los alcaldes. A esas reuniones nosotros les llamábamos reuniones políticas, eran muy bonitas y ahí tocábamos temas claves o a veces no. Principalmente, cuando se sentía que el proceso no caminaba muy bien, de hecho, hay que decirlo, la municipalidad de nosotros, Los Chiles, siempre tuvo un poco de problemas, por lo general económicos. Entonces, se llamaba a los alcaldes para que ellos se concientizaran un poco sobre alguna situación específica, porque siempre es importante refrescar los problemas existentes para buscarles solución”.

El otro espacio de trabajo, más de carácter técnico, era la Comisión de Desarrollo Territorial (CDT), donde estaba representado el SINAC, la FGLFN, el MCC y las

personas funcionarias delegadas por las alcaldías que se mantenían en coordinación y comunicación constante con ellos y los Concejos Municipales.

El papel de los técnicos era rendir cuentas a las alcaldías y a los Concejos Municipales. Ellos visitaban los Concejos periódicamente para darles información en el marco de la confianza y de la obligación de los Concejos de estar informados. Tenían comunicación directa con cada alcalde para efectos de informar al Concejo Municipal, porque durante el proceso se presentaban avances. Los alcaldes tenían reuniones conjuntas para estar informados sobre el proceso y para conocer lo que se podía ir gestionando. Según Alejandro Ubau, “En ese marco del respeto y de la pasión de cada quien, los alcaldes logramos ponernos de acuerdo y aportar los técnicos que requería el proceso”.

Cuando aparecían nuevos actores con interés de aportar, se optó porque todo se articulara con el proceso de planificación territorial. Alejandro Ubau señaló, “todo el que llegara con algo, lo que fuera, le decíamos, un momento, aquí hay un proceso de planificación, usted se va meter ahí a ver cuál de esas líneas es la suya, aporte ahí, guíese con una línea referente al plan de desarrollo que la gente está haciendo”.

Se realizaron reuniones semanalmente en donde allí se decidió lo metodológico, según Wilson Campos, “fue una decisión conjunta en la cual queríamos romper con la lógica de los planes anteriores elaborados desde fuera, íbamos a hacer un proceso inclusivo, construido desde las comunidades, socialmente participativo. Estas premisas significaron que el proyecto arrancaría desde los distritos, mediante los Concejos Distritales”.

La CDT reconoció el importante apoyo del PNUD mediante la asignación de consultores, a pesar de que la solicitud se realizó a destiempo, cuando el trabajo estaba muy avanzado en otros cantones del país. No obstante, se destaca la necesidad de llegar a una negociación con las consultoras del PNUD, porque

según Javier Villalobos, “tenían una metodología diferente a la que nosotros teníamos pensada, estábamos preparándonos para la implementación de un esquema territorial que ya teníamos, pero el compromiso de ellas era el nivel cantonal que implicaba los PDHCL, así que requirió adaptaciones, pero las consultoras fueron muy receptivas”.

4. Implementación de la propuesta metodológica

La metodología de trabajo en la CDT implicó una discusión fuerte sobre decidir qué hacíamos primero, si los planes cantonales o el plan territorial. Cómo definir eso sin plata. Si hubiera plata iniciaríamos los cantonales inmediatamente, entonces, se optó por trabajarlos paralelamente, porque curiosamente teníamos plata para el tema territorial, porque el proyecto GIT podía invertir en procesos territoriales, pero no cantonales. Teníamos para iniciar el plan territorial, entonces cuando aparece PNUD, iniciamos lo cantonal y logramos muy buenos insumos sobre lo que la gente quería.

Javier Villalobos, Planificador, Municipalidad del Upala

¿Cómo se realizó el trabajo?

Las autoridades municipales y la CDT, ya tenían claro que la forma de trabajo en la construcción de los Planes de Desarrollo Humano Cantonal Local (PDHCL) y el Plan Estratégico Territorial (PEI-TNN), debía ser participativa e involucrar a las comunidades desde el nivel distrital y cantonal hasta alcanzar el nivel territorial, según lo acordado en las primeras reflexiones y en la construcción de la propuesta metodológica.

Con la claridad de los objetivos, se inició el trabajo conjunto entre las facilitadoras de los talleres asignadas por PNUD para la elaboración de los PDHCL y la CDT. Respecto a la facilitación de los talleres, se debe indicar que cada cantón adaptó el proceso a su realidad inmediata. Javier Villalobos se refirió a la experiencia de Upala, “yo me senté con la facilitadora del PNUD, y trabajamos en hacer los talleres paso a paso, porque ellos traían su propia metodología de trabajo, entonces había que adaptarla a nuestra realidad del territorio”.

En Upala se facilitaron los talleres entre el planificador de la municipalidad y la facilitadora del PNUD. Se trabajó como un equipo. La facilitadora era una persona muy accesible y consideró técnicamente viables las propuestas de Javier Villalobos y se complementaron para trabajar.

Los talleres se planificaron en cada detalle, se elaboró un cronograma definido por cada cantón de acuerdo a sus condiciones y posibilidades. En cuanto a los materiales para trabajar en los talleres, se elaboraron paquetes, uno diferente para el trabajo con cada distrito, de acuerdo a las particularidades de la población participante.

Tabla 7: Planificación de los talleres de elaboración de los PDHCL-UPALA

| MUNICIPALIDAD DE UPALA | | | | CRONOGRAMA 2012. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO HUMANO DE UPALA, 2013 – 2023 | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------|---------------------------|-------------|---|-------|--|----|----|-------|--|----|----|-----|----|--|
| ACTIVIDAD | DISTRITOS | LUGAR | HORA | Mayo | Junio | | | | Julio | | | | Ago | | |
| Taller Cantonal sensibilización | Todos los distritos | iglesia La Carpa. | 8 am – 12 M | 13 | | | | | | | | | | | |
| I Taller Distrital | Upala | Iglesia La Carpa. | 8 am - 12 M | 29 | | | | | | | | | | | |
| I Taller Distrital | San José | Salón Río Zapote | 1 PM - 4 PM | 29 | | | | | | | | | | | |
| I Taller Distrital | Delicias | Salón Delicias | 8 am - 12 M | | | | 2 | | | | | | | | |
| I Taller Distrital | Yolillal | Salón S. Rafael | 1 PM - 5 PM | | | | 2 | | | | | | | | |
| I Taller Distrital | Bijagua | Salón Bijagua | 1 PM - 5 PM | | | | 8 | | | | | | | | |
| I y II Taller Distrital | Dos Ríos | La Biblioteca | 8 am - 4 PM | | | | 12 | | | | | | | | |
| I y II. Taller Distrital | Aguas Claras | Salón Río Negro | 8 am - 4 PM | | | | 13 | | | | | | | | |
| II Taller Distrital | Upala | Iglesia La Carpa. | 9 am - 1 PM | | | | | 18 | | | | | | | |
| II Taller Distrital | San José | Salón Río Zapot | 1 PM - 4 PM | | | | | 19 | | | | | | | |
| II Taller Distrital | Delicias | Salón Delicias | 8 am - 12 M | | | | | | | | 26 | | | | |
| II Taller Distrital | Yolillal | Salón S. Rafael | 1 PM - 4 PM | | | | | | | | 26 | | | | |
| II Taller Equipo D. L. | Todos los distritos. | iglesia La Carpa. | 8 am - 12 M | | | | | | | | 3 | | | | |
| II Taller Distrital | Bijagua | Salón Bijagua | 1 PM - 5 PM | | | | | | | | | 13 | | | |
| Taller Cantonal de Validación | Todos los distritos | Iglesia La Carpa. | 8 am – 2 PM | | | | | | | | | | | 17 | |
| Presentación Plan Desarrollo Concejo | | Sala S. Concejo Municipal | 09:00 a.m. | | | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaborado por Javier Villalobos, planificador, Municipalidad de Upala.

Se realizó un primer taller cantonal, muy importante por la presencia de todos los distritos y se les explicó a las personas asistentes en qué consiste un PCDHL, cómo se hace, qué se ha estado trabajando y por qué se va a hacer un PDHCL.

Asimismo, durante el taller cantonal se aprovechó para formar equipos con personas de todos los distritos, los cuales se denominaron Equipos de Gestión Local (EGL), para coordinar con una persona funcionaria de la municipal para realizar la gestión de los talleres distritales.

En cada cantón había gente a cargo de la planificación y de la elaboración de los planes, confección de las invitaciones, la comida, hasta para llevar alguna actividad cultural, entre otras. Mientras tanto en la CDT, se brindaban los informes del estado de situación en cada cantón.

Posteriormente, se realizaron dos talleres distritales, en coordinación con los EGL establecidos. El primero consistía en un poco de reflexión más a nivel de las comunidades. Se trataba de retomar cosas importantes, como una fase diagnóstica local, sobre lo que ha permitido a las comunidades llegar adonde están.

Luego, pensar en propuestas de cómo resolver los problemas comunales. Muchos de los problemas se referían a gestión, por ello la municipalidad puede ayudar a resolver. Además, pensar en las instituciones que debían participar para resolver los problemas. Con sus aportes en esa línea de reflexión, se construyeron las líneas estratégicas para la elaboración del PDHCL.

En el segundo taller, ya se había procesado esa información y se les presentó organizada en una tabla, pues eso facilitaba depurar más la información e incorporar o eliminar lo no pertinente. Una vez pasado ese taller, se trabajó la visión y la misión desde el punto de vista técnico.

Posteriormente, en el segundo taller cantonal, se validó la misión y visión junto con los otros elementos del plan construido con los aportes de cada distrito. A ese taller cantonal la gente asistía mediante convocatorias abiertas, “aquí en Upala estuvieron llenos todos los talleres a pesar de que nosotros trabajamos a destiempo”, indicó Javier Villalobos.

Para las convocatorias se hizo una lista de actores, números de teléfono, se hicieron llamadas, se enviaron correos, notas que se entregaban en las casas directamente, entre otras formas. De acuerdo con Javier Villalobos, “aquí no se puede hacer una convocatoria con más de 8 días de antelación, porque a la gente se le olvida, no llega. Por eso las técnicas de convocatoria fueron muy serias y cada cantón las definió respetando sus particularidades, porque tal vez la forma de convocatoria que servía en Upala no servía en Los Chiles y Guatuso”.

Según Magally Castro, en el caso de Los Chiles, la convocatoria, logística y demás, estuvo a cargo de Arturo Cantón y Elieth Artavia. En el caso de Guatuso, el trabajo fue asumido por Wilson Campos y José David Jiménez, este último, es el gestor ambiental de la Municipalidad de Guatuso, pero trabajaba con el vicealcalde como parte de la Oficina de Desarrollo Municipal.

Taller cantonal en Guatuso, 2012




Foto: Carmen Umaña, proyecto GIT

Talleres de validación del PEI-TNN

Estos talleres fueron paralelos al proceso cantonal, en ambos procesos hubo participación de las comunidades. En los distritales y cantonales la convocatoria fue abierta. En los talleres de validación del PEI-TNN la representación comunal fue designada por las personas que asistieron a los talleres distritales. Así se aseguró que quienes llegaban al taller territorial, conocían el trabajo realizado en el proceso desde los distritos. Estos talleres territoriales se nutrieron de los insumos obtenidos de los planes cantonales y en alguna medida también de los planes reguladores.

Invitación al segundo taller de validación del PEI-TNN



MUNICIPALIDAD DE UPALA
INVITACIÓN ESPECIAL

Señor

Bolivar Elizondo
Distrito Bijagua

Estimado señor:

Es muy grato para mí externarle un fraternal saludo.

PARA: Líderesas y líderes, instituciones, empresarios, cooperativas, grupos organizados de jóvenes, mujeres, cultura, deporte, turismo y toda la población en general.


Me permito invitarlos al "I Taller de Elaboración del Plan Estratégico Integral del Territorio Norte" que se realizará el día **14 de Noviembre** de 7:30 am a las 4:30 p.m. en el Salón Comunal de Caño Negro de Los Chiles.

El objetivo: Contribuir con la construcción colectiva de la estrategia de desarrollo del TERRITORIO NORTE - NORTE, a partir de los resultados del Proceso de Planificación Cantonal y de los Planes Reguladores

Habrá transporte en microbús de ida y regreso. Saliremos de la Municipalidad de Upala a las 6:00 am. y regresaremos a las 6:00 PM.

Para participar o solicitar mayor información, comuníquese con Javier Villalobos de la Municipalidad al teléfono 2470 0157 / 2470 0167 Ext. 222 o escribe a jvillal@municipala.go.cr

Será un gran honor contar con su presencia y aportes.



Lic. Alejandro Ubau Hernández
Alcalde Municipalidad de Upala

Cc: Archivo

Cédula Jurídica Número 3-014-842077
Central telefónica 2470 0167 . Fax: 2470-0087 E-mail: informasi@municipala.go.cr



MUNICIPALIDAD DE UPALA
INVITACIÓN ESPECIAL

Señor

Lic. Jorge Arturo Arrieta Solís
Director Oficina Regional Huetar Norte, MIDEPLAN

Estimado señor:

Es muy grato para mí externarle un fraternal saludo. Me permito invitarlo a formar parte de este encuentro:

PARA: Concejales, Concejales Suplentes y Síndicos de las tres Municipalidades, Alcaldes y Vicalcaldesas.

Me permito invitarlos al I. Taller de Planificación del Territorio Norte - Norte el día **Lunes 12** de Noviembre de 7:30 a.m. – 04:00 PM en el Hotel Caño Negro Lodge

El objetivo: Contribuir con la construcción colectiva de la estrategia de desarrollo del TERRITORIO NORTE - NORTE, a partir de los resultados del Proceso de Planificación Cantonal y de los Planes Reguladores.

Para participar o solicitar mayor información, comuníquese con Javier Villalobos al teléfono 2470 0157 / 2470 0167 Ext. 222 o escribe a jvillal@municipala.go.cr

Será un gran honor contar con su presencia y aportes.



Lic. Alejandro Ubau Hernández
Alcalde Municipalidad de Upala

Cc: Archivo

Cédula Jurídica Número 3-014-842077
Central telefónica 2470 0167 . Fax: 2470-0087 E-mail: informasi@municipala.go.cr

Fuente: Javier Villalobos, planificador, Municipalidad de Upala

En 2012 se realizaron dos talleres de validación del PEI-TNN, pero aquí no participaron las consultoras del PNUD, estos talleres los facilitó el consultor Antonio Osorio, quien realizó la redacción del documento del PEI-TNN con los insumos de los talleres previos y la supervisión de la CDT. A los talleres de validación del PEI-TNN también asistieron los alcaldes y concejos municipales.

**Taller con autoridades políticas municipales sobre PEI-TNN en Caño Negro,
12 de noviembre, 2012**



De izquierda a derecha: Elieth Artavia, vicealcaldesa de Los Chiles y alcaldesa a partir de 2014,
Mauren Piedra, vicealcaldesa de Upala, Giselle Piedra Álvarez, vicealcaldesa de Guatuso.

Foto: Javier Villalobos, planificador, Municipalidad de Upala

Taller de validación del PEI-TNN facilitado por Antonio Osorio, 12 de abril, 2013



Fotografía: Javier Villalobos, planificador, Upala

Taller de validación del PEI-TNN, 12 de abril, 2013



Fotografía: Javier Villalobos, planificador, Municipalidad de Upala

5. Incidencia política

Entre 2013- 2014, inicia nuevamente un proceso de sensibilización de autoridades locales y nacionales debido a que se avecinaban cambios en la administración de gobierno. Asimismo, un proceso de incidencia política y promoción del TNN.

Javier Villalobos, planificador de Upala

¿Qué sucedió con la entrada de las nuevas autoridades nacionales y locales?

Según el planificador de Upala, en 2013, después de validar el PEI-TNN, se iba a proceder a su publicación, pero no se realizó por el cambio de Gobierno de la República. Así se decidió esperar a la entrada de la nueva administración para hacer una presentación formal del PEI-TNN.

Para el 2014, los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Cantonal Local, tenían un año de haberse publicado. El PEI-TNN, aunque no estaba publicado, se validó de forma participativa y contenía una priorización de proyectos muy importantes. Procedía entonces, negociar con las nuevas autoridades.

Cuando ingresaron las nuevas autoridades del Gobierno de la República, el proceso de promoción e incidencia política no se prolongó tanto, porque estaba Olga Marta Sánchez como Ministra de Planificación y Política Económica. Ella, como parte del equipo de consultoras del PNUD en el proceso de elaboración de PDHCL, conocía bien el proceso. Además, la Primera Dama que había trabajado en el territorio por muchos años cuando fue la directora de la fundación DEMUCA, también conocía muy bien el proceso.

Al iniciar la administración de Gobierno Solís Rivera, las autoridades municipales se presentaron como un territorio con su propuesta de PEI-TNN. Sin embargo, de acuerdo con Javier Villalobos, “desde el Inder se tenía la intención de hacer un nuevo proceso de elaboración del Plan Territorial, entonces, se optó por una nueva pausa en la publicación del PEI-TNN, hasta tener claro lo que pasaría. Algo importante, es que en el Inder había un nuevo director regional, una persona que entendía muy bien el tema municipal, había sido regidor y tenía mucho conocimiento del territorio”.

Posteriormente, por parte del Inder se convocó a una reunión para que las autoridades municipales en el TNN expusieran el proceso desarrollado para la construcción del PEI-TNN. Además, aspectos de la metodología utilizada y las formas de participación.

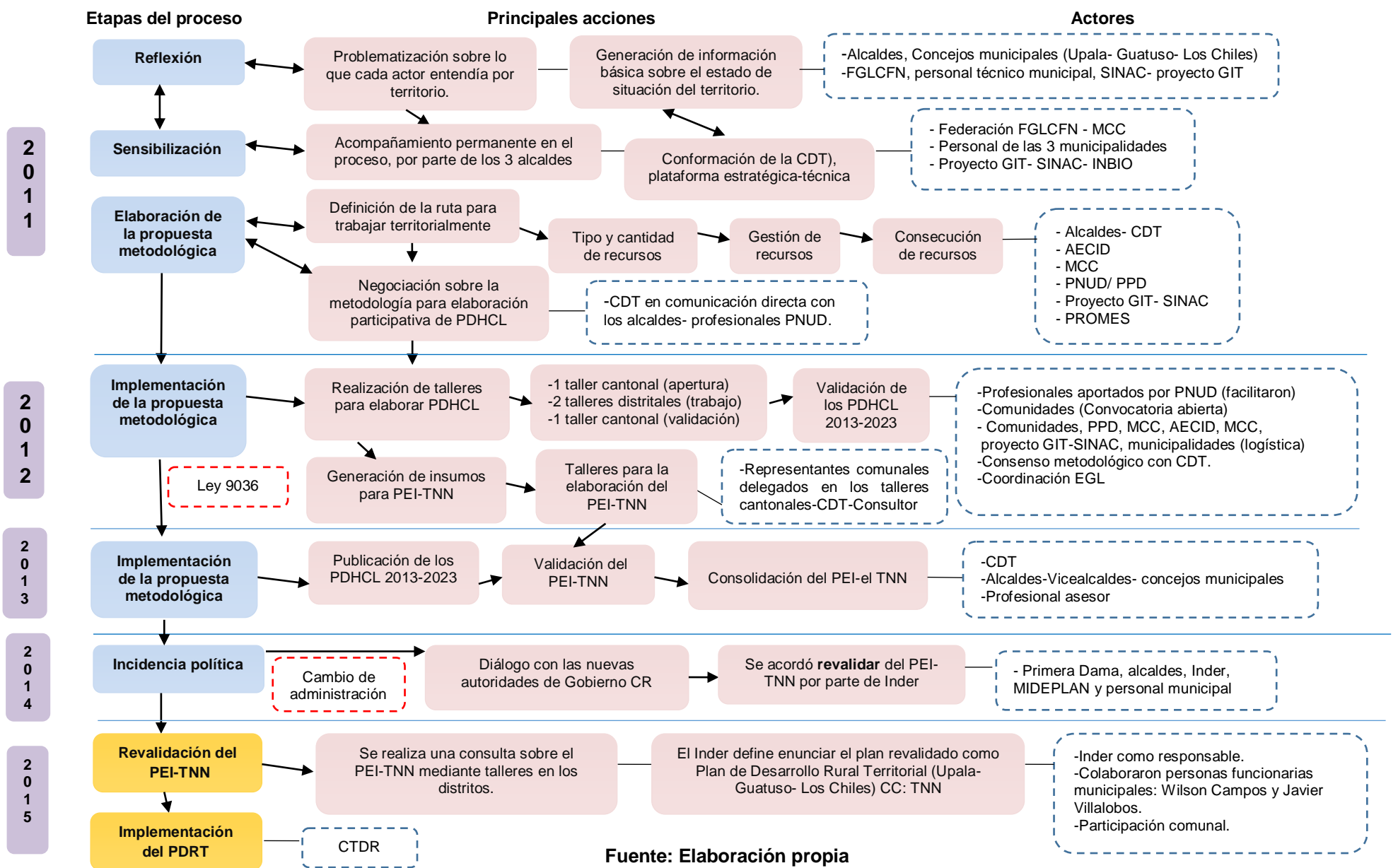
En ese espacio, los representantes municipales realizaron su disertación y solicitaron al Inder información sobre lo que procedía, porque para ese entonces no se conocía su posición oficial al respecto. Ante la ausencia de la CDT, el vicealcalde II de Guatuso y el planificador de Upala asumieron el nivel técnico que implicó reuniones con la representación de Inder, pero tuvieron apoyo de los alcaldes cuando había temas de nivel político. La alcaldesa de Los Chiles se sumó en más de una ocasión a las reuniones técnicas, como funcionaria municipal y acuerpó el trabajo realizado.

Se presentaron algunas situaciones de tensión, una de ellas fue ante una propuesta de confusa autoría, sobre incluir a los distritos de Pocosol y Cutris en la delimitación territorial establecida en el PEI-TNN en el proceso dirigido por la CDT. La tensión no fue por la inclusión en sí misma, sino porque esto implicaba rehacer el proceso para que la decisión fuese participativa y no de las autoridades municipales o institucionales.

En el último trimestre del 2014, el Inder sometió a revalidación el PEI-TNN. Las autoridades locales no objetaron desde el punto de vista de la rigurosidad del trabajo realizado, no tenían dudas. Sin embargo, tenían sus reservas al considerar los recursos a empleados en la revalidación, utilizables en el financiamiento de uno de los proyectos priorizados en el PEI-TNN y así mostrar resultados a las comunidades.

El PEI-TNN se revalidó, pero el Inder lo enunció como Plan de Desarrollo Rural del Territorio Upala- Guatuso-Los Chiles (PDRT). Esto significó otro momento de tensión, porque el nombre no es alusivo a la identidad del territorio, sino de manera fracciona. Se refiere a la división administrativa, como la suma de los tres cantones. Y el proceso tal cual lo han expresado los actores, va mucho más allá de una sumatoria de unidades geográficas.

Figura 1: Síntesis del proceso de planificación territorial del TNN, 2010-2015.



Resultados concretos del proceso de planificación territorial

Planes aprobados

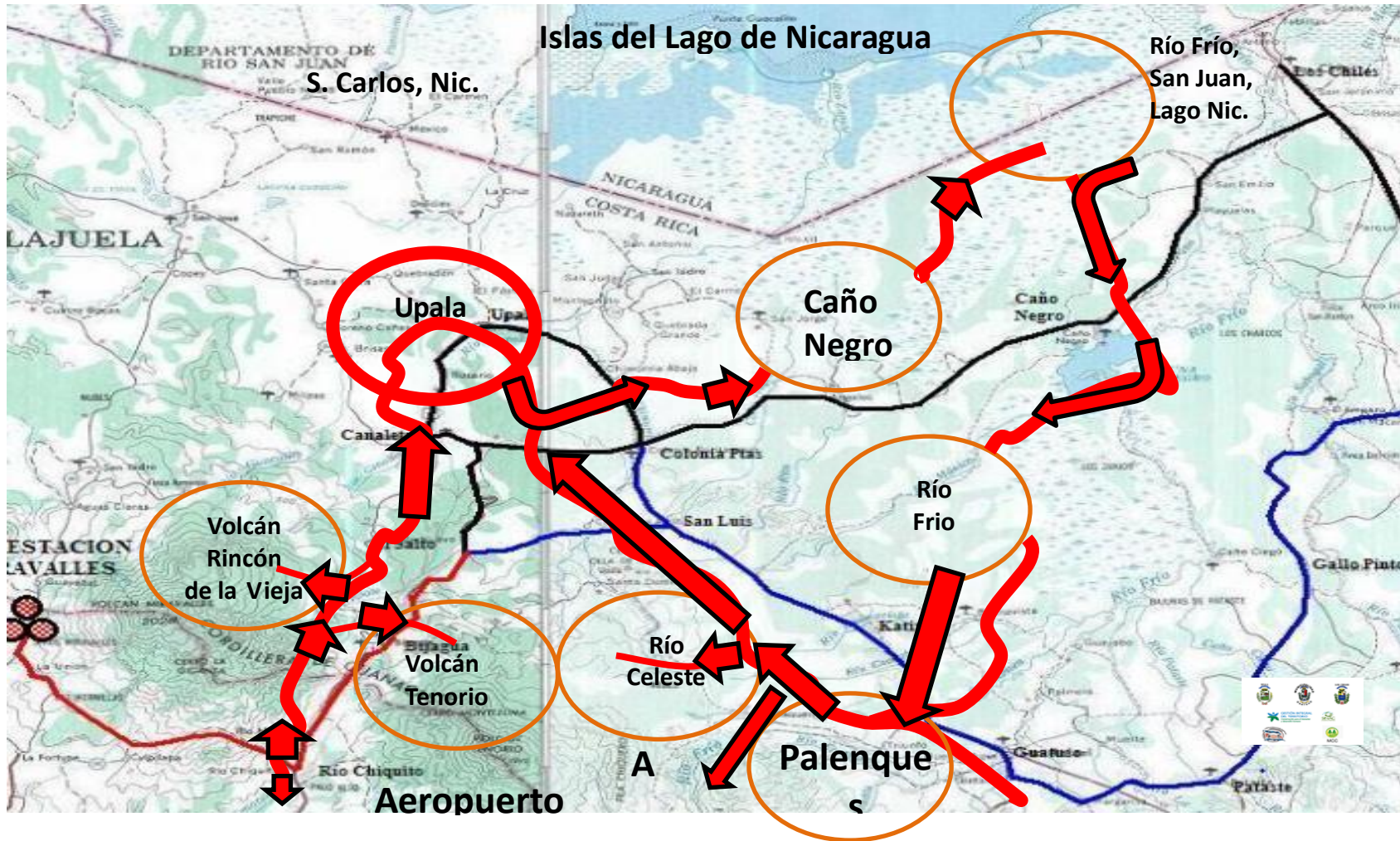
- ✓ En 2012 se elaboraron participativamente los Planes de Desarrollo Humano Cantonal Local (PDHCL 2013- 2023) en Upala, Guatuso y Los Chiles.
- ✓ En 2013 se publicaron los PDCHCL 2013-2023 de los tres cantones.
- ✓ En 2013 se validó participativa el PEI-TNN.
- ✓ En 2015 se revalidó el contenido del PEI- TNN mediante talleres de consulta en los distritos, posteriormente enunciado por el Inder con el nombre de Plan de Desarrollo Rural Territorial (Upala- Guatuso- Los Chiles) cc: TNN.

Proyectos del PEI- TNN, en proceso de financiamiento entre 2015-2016

- a. La Ruta Turística Maleku, un tramo desde Katira de Guatuso hasta río Celeste, se encuentra mapeada en el PEI-TNN.
- b. La adquisición de una planta procesadora para una cooperativa de lácteos.
- c. Un centro de transferencia de residuos, las tres municipalidades formularon el proyecto para el manejo de residuos, está en etapa de pre inversión.
- d. Financiamiento para la iniciativa Coopecacao.

De acuerdo con Alejandro Ubau, la Ruta Turística Maleku es estratégica para llegar a río Celeste, “es dramática porque es una zona montañosa, hoy se arregla el camino y en la noche llovió y amaneció igual. Todo esto a dos años de gobierno es muchísimo, cuando la gestión en el estado es una cosa pavorosa, pero es porque el plan ya estaba hecho”.

Mapa 2: Proyecto ruta turística Los Maleku, planteada en el marco del PEI-TNN



Fuente: PEI-TNN, 2013.

Dificultades

Los actores locales participantes en el proceso de planificación del TNN, identificaron una serie de dificultades antes, durante y después de culminar la elaboración del documento del PEI-TNN. Se debe tener presente que el proceso no acaba con la materialización del plan.

A continuación, se mencionan las dificultades predominantes, según relataron los actores locales.

- ❖ La negación de actores externos hacia la identidad de territorio.
- ❖ Las imprecisiones conceptuales respecto a la población migrante.
- ❖ Los recursos económicos limitados.
- ❖ Articular acciones con los actores locales interesados en la planificación del territorio.
- ❖ El escepticismo de algunos actores locales respecto a las acciones orientadas a la planificación.
- ❖ La población estaba saturada de convocatorias de toda índole.
- ❖ La facilitación en los talleres de elaboración del PDHCL en Los Chiles.
- ❖ La participación de la empresa privada.

La negación de actores externos hacia la identidad de territorio

Según Javier Villalobos, “en el proceso de planificación se trabajó muy fuerte el componente de identidad. Se tenía como objetivo limpiarle el rostro al territorio, sacarlo del anonimato y quitarle las etiquetas negativas que se le atribuían. Se hizo partiendo de que la gente se apropiara de su propio desarrollo, definiendo una identidad cultural, la identidad que tenemos. Cuando uno empieza a hablar de estas cosas, hubo gente que se molestó mucho, eso fue una dificultad”.

Por su parte, Arturo Cantón comentó, “nosotros, los tres cantones, elegimos trabajar como territorio, lamentablemente, a nivel del Gobierno Central, existe cierto recelo cuando se habla del TNN, le tienen cierto temor a la apropiación”.

Las imprecisiones conceptuales respecto a la población migrante

De acuerdo con Emelda Bravo de la Fundación Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS), como parte del Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI) en Upala, y por su experiencia en los derechos de la población migrante, fue invitada a diversos talleres durante el proceso de construcción del PEI-TNN. Actualmente, forma parte del Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR) que se conformó amparado en la Ley Inder.

En referencia al proceso de construcción del PET-TNN, CENDEROS aportó precisiones conceptuales como parte del enfoque de derechos humanos. Emelda Bravo de la Fundación, explicó, “en las discusiones había participantes que utilizaban expresiones como ‘personas ilegales’ o ‘personas legales’. Y en realidad, existen personas con estatus migratorio irregular. Hubo que trabajar mucho en eso, por ejemplo, cuando se realizó la revalidación del PEI-TNN, durante los talleres de consulta, surgieron nuevamente las imprecisiones durante la discusión y las plenarias. En su momento fueron señaladas en la versión revalidada que integraba los nuevos aportes en la consulta. Entonces, se debió solicitar al Inder que hicieran los ajustes del caso, porque ya eso se había discutido y se suponía que al menos a nivel del documento era un tema superado”.

✓ **Los recursos económicos eran limitados**

Arturo Cantón comentó:

“Las municipalidades, especialmente en Los Chiles, los recursos limitados... tal vez hasta se pecó de no apoyar lo suficiente un proceso serio, elegante y bonito como es este con un presupuesto específico. Pero había dificultades hasta para pagar la cuota de la federación, entonces menos había plata para aportar a un proceso como este”.

“La parte económica fue muy difícil en relación con los talleres cantonales, porque los recursos le dan tranquilidad al dirigente, si tienen los recursos para dar un almuerzo, uno dice, le voy a pagar a esta señora para dar el almuerzo y una buseta de Caño Negro que me traiga la gente y luego la lleve de regreso, lo convoco por escrito y luego llamo para confirmar la asistencia, parte de reconocerle a la gente el esfuerzo. Pero si no tengo ese dinero, y sé que esa gente viene sin desayunar, debería de darles al menos un café”.

Para Alejandro Ubau, “las limitaciones económicas fueron un factor presente en el proceso. Estos procesos son muy caros cuando son planteados desde la formalidad total, pero como era un proceso no convencional, aunque tenía un alto costo, hubo momentos en que las comunidades aportaban el refrigerio, otras instituciones aportaron el transporte. El asunto es que se sumó de todo un poco, no fue un proceso financiado, cada institución puso lo que podía, pero siempre hizo falta, este proceso no se hace con lo que se hizo. Pero sumó ese hecho de que la comunidad estuvo participando muy vehementemente, entonces hubo una limitación al inicio, pero fue superada”.

✓ **Articular acciones con los actores locales interesados en la planificación del territorio.**

Según Arturo Cantón, “se dio una situación poco antes de la aprobación de la Ley Inder. Apareció una organización externa no gubernamental para realizar el proceso que ya nosotros habíamos realizado. Se dio un poco de tensión entre ellos y nosotros, porque querían trabajar planificación territorial. Ellos no tenían la capacidad de articulación para hacer este trabajo, porque nosotros estábamos trabajando con los alcaldes, las municipalidades, con el SINAC, con el MCC y ellos solo querían trabajar con unos líderes comunales, o sea, sin el apoyo municipal. Entonces, Alejandro Ubau intervino, nosotros somos las municipalidades, nosotros los invitamos a formar parte de este proceso, como invitamos al MCC y otros actores sumarse, no se trabaja por separado”.

Sobre esto, Alejandro Ubau amplió, “fue un proceso difícil, porque cada sector pensaba que tenía la razón en su planteamiento metodológico. También fue un proceso de negociación. La Municipalidad de Upala debió golpear la mesa un poco y negar la validación de ningún tipo de planificación no articulada y sin una metodología consensuada”.

✓ **El escepticismo de algunos actores locales respecto a las acciones orientadas a la planificación.**

Según José David Jiménez, ciertas personas se expresaban despectivamente del trabajo realizado como personas funcionarias, debido a que el proceso implicó mucha coordinación y reuniones regulares. Añadió, “a veces nos tacharon a mí y a Wilson de locos, vagos, que nos estábamos robando el sueldo porque andábamos en las comunidades, en talleres, reuniones, entre otras. Creo que eso fue por la falta de cultura sobre planificar, no existía una visión clara sobre la importancia de planificar y cómo hacerlo, eso fue un obstáculo para hacer muchas cosas”.

✓ **La población estaba saturada de convocatorias de toda índole**

José David Jiménez explicó:

“La convocatoria general fue difícil, porque se luchaba contra una práctica constante en el territorio. Llegaban proyectos externos y convocaban a la gente, hacían diagnósticos y luego no se conocían los resultados. Entonces, cuando nosotros convocábamos, la gente decía, para qué vamos a asistir si nunca pasa nada después de las reuniones o los talleres. Esa actitud era frecuente”.

La gente estaba muy cansada de participar en talleres en general, porque cuando el proceso inició, recién se terminaban las convocatorias para la elaboración de los Planes Reguladores, aún no aprobados. La gente lo empezó resentir, por ser mucho trabajo y poco avance. Sumado a esto, la cantidad de talleres con distintos fines desgastaban a la gente, debido a que la mayoría de los representantes comunales participaban en más de una organización, por lo tanto, eran convocados a muchas actividades.

Por su parte, Elieth Artavia comentó, “en Los Chiles, costó un poco atraer a la gente, porque también estábamos en proceso de elaboración del Plan Regulador, donde se hacía consulta popular. Luego el Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Caño Negro con participación comunitaria y el PDHCL. Entonces, ahí hubo un desgaste en la movilización de las personas, fue una debilidad, pero era necesario para poder cumplir con los plazos y sacar la tarea”.

✓ **Dificultades en la facilitación de los talleres de elaboración del PDHCL en Los Chiles**

Elieth Artavia comentó:

“Tuvimos una debilidad con la facilitadora del PNUD en Los Chiles por la implementación metodológica. Permitía que las personas hablaran a la libre, pero no había contextualización previa, entonces debíamos intervenir en las mesas y retomar los ejes de trabajo para ordenar la situación. Fue un trabajo muy desgastante, fue un proceso muy duro, creo que la facilitación no nos ayudó”.

“El proceso fue echarse al agua sin tener las herramientas municipales para hacerlo. Si el aparato administrativo no está bien, entonces cuesta mucho la participación. Por más fondos de cooperación internacional, cuesta mucho ponerlos en práctica. Se buscaron los recursos, se hicieron los manuales, se capacitaron las personas, pero como no tenemos un encargado del proceso, eso se cae porque no hay una persona que brinde seguimiento. Entonces el municipio no ha podido poner en marcha el plan estratégico municipal a lo interno. Hay una responsabilidad compartida, tanto de la institución como del profesional que tampoco ha visualizado esto”.

✓ **La política tradicional**

Alejandro Ubau señaló:

“Fue un reto que la gente descubriera que la asistencia del estado es un derecho que debería potenciar sus capacidades, no convertirlas en personas dependientes, entonces, eso sigue siendo la tarea más dura, falta mucho todavía porque los procesos educativos no son de corto plazo”.

“En el sentido territorial, el currículo oculto del modelo de desarrollo tradicional, por llamarlo de alguna forma, fue muy bien construido, pero no se escribió nunca, aunque se vivió en el proceso y se sigue viviendo”.

“Hubo sectores vinculados a la política tradicional quienes trataron de desprestigiar el proceso, quizás porque nunca lo entendieron. Entonces el reto se presentó en dos líneas; el trabajo con las bases por el clientelismo al cual estaban acostumbrados, y por otro lado, con quienes estaban en los puestos de poder porque trataban de desacreditar el proceso de planificación territorial”.

Por su parte, en relación a diversas situaciones durante el proceso, Magally Castro explicó: “la parte política influyó, en algunas ocasiones, en que no se sumaran actores al proceso, no se concretaran recursos o no se asignaran con la fluidez requerida”.

✓ **La participación de la empresa privada**

Elieth Artavia, comentó, “costó mucho atraer al sector privado, al empresario en general en todos los distritos. No solo fue algo en el cantón de Los Chiles, sino en todo el territorio”.

Seguimiento y posibles retos

Arturo Cantón

- ✓ “El nuevo alcalde de Los Chiles fue parte del proceso, ahora le toca a él dar seguimiento, después, doña Rita Loría, ella queda como vicealcaldesa, y como parte del Concejo Municipal anterior, ella estuvo muy informada sobre el proceso. Quedan dos personas, cabeza de la municipalidad, y quedan con la responsabilidad. Supongo que deberá existir un proceso de refrescamiento al principio de la administración. Específicamente, al nuevo Concejo Municipal, es prioritario y también necesario mantener informados a los líderes de los distritos”.

Alejandro Ubau

- ✓ “El Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR)-Inder, convocó a las nuevas autoridades de los tres cantones para exponer el nivel de avance del plan; vamos a ver, hay dos apreciaciones. El plan seguirá implementándose con o sin los alcaldes, si alguna de las tres municipalidades no se interesa por uno de los proyectos estratégicos, sería absurdo, primero, porque son proyectos ultra caros, segundo, porque sería impopular. Los proyectos están avanzados, la mayoría están financiados y ahora viene la gestión, poner a los gestores hasta que la plata entre en las cuentas”.
- ✓ “Por otro lado, el CTDR-Inder, ha hecho un buen trabajo de involucramiento, porque la comunidad participó. Las municipalidades no representan la mitad de ese consejo, entonces las instituciones del Estado lo van a seguir implementando por medio del CTDR. Las demás instituciones están haciendo lo que les toca por eso ya están financiando proyectos. Entonces yo no veo como un peligro inminente el bloqueo de algo, no creo que nadie se juegue ese

chance, si estuviéramos en el inicio del proceso de planificación, tal vez sí, la criatura puede no nacer, pero ya la criatura camina y produce”.

Magally Castro

- ✓ El planificador de Upala sigue en la municipalidad, y conoce sobre el proceso, podría seguir impulsándolo, pero requeriría apoyo del alcalde.
- ✓ Alguien debe presentar el trabajo realizado a las nuevas autoridades y recuperar la experiencia desarrollada en la elaboración del plan y recuerde que ese proceso se dio, o no lo va a ser retomado. El problema está en que no se publicó el documento, las versiones mejoradas, ni la última se publicó.
- ✓ Si el PEI-TNN pasó a ser plan de Inder, probablemente tiene posibilidades de ejecutarse, pero la historia se perderá y se convertirá en un plan territorial con los estándares del Inder. Según Magally Castro, “Me apena que los alcaldes nuevos no retomen aquella idea y se pierda, quedará en manos del Inder, sería exitoso si ejecutan los proyectos”.

Wilson Campos

- ✓ El principal reto es que la sociedad civil tenga la capacidad de sostener el proceso, las personas funcionarias públicas están muy comprometidas, ahí no hay problema, no sabemos en el caso de las alcaldías. En el caso de Guatuso, la nueva alcaldesa ha dicho que ella va a asumirlo directamente, “yo asumo que también Los Chiles, no sé en el caso de Upala, en general estamos buscando espacios para conversar con los alcaldes. El principal tema es el asumir por parte de la sociedad civil y el compromiso de las alcaldías. El Gobierno Central está respondiendo afirmativamente, ahí no hay problemas, ahora en dos años habrá cambio de gobierno, pero ya habrá tiempo de avanzar y consolidar el proceso”.

- ✓ Hay elementos no resueltos, uno de ellos es la ausencia de un equipo gerencial, eso es una tremenda debilidad. Las municipalidades tienen pendiente mejorar su capacidad de cobro y ahí hay una debilidad de fondo que pesa en esa falta de músculo gerencial, es vital.
- ✓ Otro elemento fundamental sin resolver, por falta de tiempo y de recursos, se refiere al proceso de comunicación, no información sino de comunicación, a ese conglomerado de líderes que participaron en el proceso. El CTDR está muy empoderado, pero las asambleas del consejo son cada seis meses, han tenido muy buena participación, pero se debe mejorar sustancialmente la comunicación con ellos, mantenerse más al tanto.

Elieth Artavia, alcaldesa de Los Chiles

- ✓ El nivel de intensidad necesario para seguir no es sólo venir a dar asistencia técnica y capacitar. Se necesita un acompañamiento continuo en todo el proceso, tanto en quienes toman decisiones como quienes están en la parte operativa.
- ✓ “Me preocupa algunas cosas en el nivel de toma de decisiones, existen los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) y el nivel de coordinación territorial mediante el CTDR, a veces hay un traslape en las funciones y la idea no es trasladar y hacer más engorrosos los procesos, entonces hay que afinar cómo será esa relación entre figuras de coordinación”.

José David Jiménez, gestor ambiental, Municipalidad de Guatuso

- ✓ El esfuerzo de planificación ya está hecho, están los planes y el PEI- TNN, el reto estaría en que esos planes no se queden guardados en una gaveta. Es necesario que alguien le brinde seguimiento.

- ✓ “En la municipalidad hay interés de continuar con el proceso, pero no hay quien tome la batuta, antes lo hacía Wilson. Y el trabajo se realizó con recargo, yo debo retomar mi departamento para no quedar relegado. Así, se requiere la asignación de personal para seguir con esto”.

Lecciones aprendidas

Una anécdota que yo recuerdo siempre, es que estábamos en este parque central en el cantón, fuimos a instalar módulos para niños y niñas, instalamos dos en este parque de Upala, y llegó una chiquita de siete años. Yo le estaba contando al papá: ¡mirá!, hemos estado haciendo muchas cosas, los puentes, los caminos, maquinaria nueva, hicimos estructuras, manuales de puestos, yo contándole toda la historia, maravillas de todo lo que nosotros creíamos que estaba bien hecho. Para los adultos, seguro que estaba bien hecho, pero llegó la chiquita y cuando vio el parque lo primero que nos dijo fue, 'hasta que al fin la muni hizo algo importante'. Yo me quedé pálido, por supuesto, ella tenía toda la razón. Hay que trabajar con enfoque de niñez, hay que brindarles servicios a ellos desde el enfoque de ellos, y no solamente desde donde pensamos nosotros los adultos.

Alejandro Ubau, alcalde de Upala

Se deben definir los enfoques del proceso

Alejandro Ubau:

- ✓ El papel de la niñez fue muy importante. “Por cierto, hay un cartel de niñas y niños que llegaban a los talleres. Normalmente, aquí cuando las mamás y los papás van a los talleres después de las 4 p.m., llevan a sus hijos, entonces, se hacía un taller por aparte con la niñez, había un método de dibujar una comunidad, pintarla de colores, en fin. Debo decir que algunos de estos resultados eran más ricos que los de los adultos, más aleccionadores. Desde el punto de vista de los niños todo estaba tan visible como si se hubieran leído el código de la niñez, ellos a pura pintura. Los niños nos impactaron con aquellos carteles, nos hicieron un llamado de atención. Fue un proceso educativo para todos, para los que nos metimos soñando y para los que tuvieron la oportunidad de hacerse oír y de hacerse sentir”.

- ✓ “Los políticos involucrados en un proceso participativo, deben tener claro los enfoques. Los enfoques lejos de aprenderlos en teoría, son parte de su visión del mundo. Si su visión de mundo es el fortalecimiento a granel de la empresa privada para generar empleo de mala calidad, ni se metan. Si el objetivo es transformar positivamente la comunidad, la gente que habita el territorio, entonces, deben hacerlo pensando en lo que desean para su familia, es lo que se debe desear para las comunidades”.

El rol de los Concejos Municipales

- ✓ Según Arturo Cantón, “cuando se quieren desarrollar nuevas propuestas, debe sensibilizarse a los Concejos Municipales mediante información oportuna. Todo proceso debe iniciar con los Concejos Municipales para estar claros sobre aquello por realizar, porque cuando el Concejo no está enamorado de una idea, no se consigue ningún tipo de apoyo, pero obviamente cuando están conscientes de que el trabajo es para desarrollar la municipalidad, el cantón, para que todo mundo le vaya mejor y para luchar por el desarrollo de la gente, en ese momento puede iniciar un proceso, porque estando claros, ellos lo van a apoyar, lo sentirán parte de ellos”.
- ✓ Según Alejandro Ubau, “los Concejos Municipales de Distrito conocieron sobre su importante rol. Conocieron cosas que la ley les autoriza y que ellos nunca antes habían hecho, lo conocieron y estaban en capacidad de hacerlo. Y eso fue parte del proceso en el nivel distrital y cantonal respaldado y validado mediante la gestión municipal”.

Lo político trasciende lo electoral

Según Alejandro Ubau:

- ✓ “Los políticos deben tener claro que un instrumento de planificación construido de manera participativa, es un mandato social que les va a facilitar la gestión y será una certera respuesta política, coherente con el desarrollo que la gente demanda. Eso también le va a permitir hacer un plan operativo coherente”.
- ✓ Los procesos realmente transformadores tienen socios grandes y también generan enemigos grandes y en la política se debe estar preparado para eso.
- ✓ “Los políticos deben convencerse de que la gente que habita un territorio son ciudadanos y no clientes, deben hacer esa diferencia inicial, sobre ser ciudadano o ciudadana y la diferencia con un cliente”.

Magally Castro, agregó:

- ✓ “Desde la gestión municipal, hubo una visión de largo plazo, con objetivos conjuntos, y mucha unión en todos los niveles. Ojalá y las administraciones municipales hubieran seguido hasta el momento de la ejecución del plan. Yo diría que fue una excelente práctica municipal que contó con gente comprometida y fue un gran trabajo”.

La planificación es más que un concepto

Según Arturo Cantón:

- ✓ Es muy importante planificar, según él, “sin ella estamos mal, tenemos que planificar incluso la vida personal. Y cuando se trata de una municipalidad que no sabe dónde está el norte, entonces eso genera mucha confusión colectiva”.
- ✓ “La presencia de un planificador es esencial en la municipalidad, por ejemplo, el cantón de Upala contaba con un planificador, entonces allí siempre se marcaba la pauta en el proceso. Y fue importante, nos sirvió a nosotros para ver cómo hacían las cosas, tomar ideas y aprender. Por eso siempre es bueno que alguien marque la pauta en cada municipalidad”.

Las personas responden afirmativamente a los procesos participativos

- ✓ De acuerdo con José David Jiménez, “sobre la marcha se vieron obligados a aprender diversas estrategias para propiciar la participación, formas de trabajo y atención a grupos para que el trabajo no fuese aburrido y más bien los espacios se mostraran dinámicos y entretenidos de manera que la gente se sintiera motivada para asistir ante una nueva convocatoria, en tanto estos procesos no son de un solo taller”.
- ✓ Para Alejandro Ubau, “cuando se empezó a dialogar sobre la planificación territorial, la política tradicional fue uno de los principales boicoteadores del proceso. Sin embargo, el proceso se sostuvo y resistió todos los embates de la política tradicional, porque fue participativo y se legitimó con las universidades y con el Programa Estado de la Nación”.
- ✓ Según Arturo Cantón, “no hay en la historia de la planificación del territorio, más participación que la de este proceso. Entonces, una de las cosas a

resaltar, es la importancia de la participación. También fue un proceso educativo que puso a pensar a la gente en sus necesidades, las de su cantón y su territorio”.

La experiencia fue un proceso educativo

Según Alejandro Ubau:

- ✓ “Fue un proceso de educación cívica muy fuerte y la gente se empoderó, se generaron capacidades y la visión de que los servicios institucionales y municipales son derechos y no favores. Eso se visualizó mucho en la disminución del volumen de las demandas comunales en la municipalidad de Upala”.
- ✓ “Los procesos transformadores atraviesan necesariamente por un fuertísimo componente de educación no formal. Hay territorios donde los procesos educativos no pueden ser formales, deben estar vinculados a lo informal, a ver si lo formal se retroalimenta. Pero cada proceso debe adaptarse a la realidad del territorio donde se trabaja”.
- ✓ “Este tipo de procesos educativos le da sorpresas a quienes participan, muchas alegrías cuando descubren los resultados obtenidos cuando los ciudadanos se organizan, se unen, hacen red, gestionan y aprenden a exigir sus derechos y a cumplir sus responsabilidades. Un poco frustrante cuando se dan cuenta de que la asistencia recibida no es gracias a una persona en particular, tampoco es gratis, es pagada por el pueblo de Costa Rica”.

La importancia del trabajo en equipo

Según Magally Castro:

- ✓ “La visión territorial da la fuerza, posiciona, realmente vi que se lograron cosas, pero había un equipo de planificación muy fuerte y muy comprometido, eso hace la diferencia”.

- ✓ “Nos metimos en nuevas cosas, nos metimos a apoyar los planes reguladores del Norte-Norte y empezamos a introducir la visión de integralidad e hicimos capacitaciones de gestión integral y comunicación asertiva de la gente que iba a trabajar en los planes reguladores. Los procesos de los planes reguladores son poco flexibles, por eso cuando llegamos al primer taller, tratamos de que fueran más participativos, que hicieran otras cosas, que la elaboración de esos planes fuera muy participativa. En realidad, el involucrarnos nos dio una idea a nosotros como SINAC, sobre cómo incorporar la variable ambiental en los planes reguladores”.

Los procesos participativos hacen más comprensible el quehacer municipal y de las instituciones estatales.

Magally Castro:

- ✓ “Las municipalidades se dieron a conocer con las comunidades en otros temas, esto es importante porque la gente relaciona la municipalidad con la calle o el salón comunal, no con la planificación. Yo trabajo en una institución que planifica muchísimo, que invita a todo el mundo a las planificaciones. En este proceso la gente decía que no lo habían visto en las municipalidades, que nunca las municipalidades les habían preguntado qué necesitaban, a excepción de las campañas electorales, entonces, la gente apoyó mucho desde lo local, creyeron en el proceso. Ver municipios unidos, alcaldes unidos, fue para mí algo nunca antes visto”.

- ✓ “El proceso posicionó al SINAC hasta donde se podía. La gente empezó a ver a SINAC con otra cara, con una cara humana. Generalmente no nos ven así, no solo ahí, también lo hemos logrado en otros lados, pero esta fue una muy buena experiencia. En el SINAC, seguimos trabajando en la necesidad de mejorar planes reguladores, fortalecer la gestión con municipalidades desde el punto de vista ambiental, territorios indígenas y otros actores en los territorios”.
- ✓ “Un elemento clave, es cuán importante es generar confianza, yo les decía a los compañeros del SINAC, tienen que ganar la confianza con los grupos comunales en los procesos territoriales. Y por ahí va el tema de participación y gobernanza en SINAC, que nos vean más participativos y menos opresivos”.
- ✓ Las instituciones pueden tener un papel relevante por sus funcionarias y funcionarios. En el caso del SINAC, tuvo un papel relevante, porque en principio la institución facilitó el proyecto con apoyo de la cooperación internacional. Pero las personas que dirigen un programa, deben tener la visión, la flexibilidad y la versatilidad para interpretar el territorio e integrarse a ese territorio, quien lo dirige al menos debe tener esa flexibilidad y ahí estuvo como un determinante la presencia de Magally Castro.

Consideraciones finales sobre el proceso

A manera de cierre, según lo expresado por los actores locales a lo largo de este documento, se identificaron una serie de aspectos vinculados a las BPM. Estos aspectos significan un referente para nuevos procesos de gestión para el desarrollo en otras localidades. Entre los más destacados se encuentran:

La visión de territorio

- ✓ El proceso de planificación del TNN se desarrolló de una manera coherente y se consolidó a partir de los objetivos en el territorio y cómo se deseaba resolverlos. Esa claridad fue producto de una visión consensuada de territorio que fue el hilo conductor en cada etapa del proceso.
- ✓ Las etapas también se nutrieron de una visión prospectiva, es decir, los ejes de desarrollo se definieron a partir de una lectura de realidad en el territorio durante el proceso de construcción participativa de los PDHCL. Se tomaron en cuenta las expectativas comunales sobre el tipo de territorio que se quería llegar a ser. Desde la conservación de los recursos naturales, hasta mejores vías de acceso para promover el turismo. Más oportunidades de educación y formación adaptada a los requerimientos del territorio. Se recalcó mucho la necesidad de contar con sedes universitarias en el TNN.
- ✓ La visión del proceso fue integral, esto se puede ver en la manera en que se tomó en cuenta la coexistencia en el territorio con importantes áreas protegidas, corredores biológicos, parques nacionales, entre otros. Esa perspectiva se enriqueció con la participación del proyecto GIT y tuvo mucha incidencia en que se asumiera con rigurosidad el eje ambiental del PEI-TNN.

- ✓ La coherencia de esa visión también se observó en cómo las alcaldías dieron respaldo político a las acciones realizadas. Las tres alcaldías acuerparon el proceso en todo momento y esto facilitó la resolución de algunas situaciones de tensión en donde el área técnica no estaba en posición de tomar ciertas decisiones o de presionar en los momentos necesarios. Esto sucede cuando hay un acuerdo colectivo en la visión y en la organización del trabajo, así como una constante retroalimentación sobre la manera en que se desarrolla el proceso. Además, porque las alcaldías le apostaron al territorio más que a sus aspiraciones individuales y políticas.
- ✓ El acuerdo entre alcaldías se consolidó aun cuando la alcaldía de Upala a diferencia de Guatuso y Los Chiles no pertenece al partido en el Gobierno. Esa alianza lejos de fraccionar, enriqueció significativamente el proceso. Es decir, la visión de territorio que orientó el proceso trascendió la política electoral.

El manejo de potenciales conflictos

- ✓ Desde el inicio del proceso se tuvo claro que debían existir dos ámbitos de acción: uno técnico y uno político. En los dos ámbitos se presentaron tensiones, pero fueron asumidas de manera muy estratégica. Principalmente en el ámbito político, en donde se manifestaron fuertes presiones externas al territorio para bajar el perfil al proceso.
- ✓ La respuesta frente a las situaciones de tensión en el contexto del TNN, tanto aquellas que motivaron el inicio del proceso, como aquellas presentes en su desarrollo, fueron neutralizadas con acciones afirmativas. La CDT y las alcaldías no invirtieron tiempo en generar polémicas innecesarias respecto de perjuicios, por el contrario, se dedicaron a construir el proceso.

- ✓ Cuando el Inder enunció oficialmente al TNN como territorio Guatuso-Upala-Los Chiles, fue un punto álgido que no es de forma, sino de fondo, pues el nombre contiene una importante carga simbólica directamente vinculada a la identidad del territorio. Esto se dejó pasar en su momento, porque la discusión podía significar un obstáculo en la ejecución de los proyectos. Así, la decisión fue seguir adelante con la consigna de trabajar por las comunidades que confiaron en el resultado de los talleres.

La participación ciudadana

- ✓ La experiencia de planificación del TNN estuvo estrechamente vinculada a los instrumentos para la gestión municipal. Es decir, la construcción de los PDHCL fue aprovechada como un recurso para la gestión, porque hizo efectivos los instrumentos requeridos para incluir los aportes de la población desde el nivel local en la construcción del proceso territorial. Asimismo, se aprovechó la relación intermunicipal mediante la participación de la FGLCFN.
- ✓ La participación durante el proceso tuvo una pauta ascendente. El primer nivel de participación local definido fue distrital, así la CDT desarrolló un despliegue de esfuerzos por ampliar la convocatoria para que los PCDHL se desarrollaran participativamente. El trabajo contempló a los Consejos Distritales y una convocatoria ampliada a las comunidades de manera que participara la mayor cantidad de personas posible. Posteriormente, siguió la etapa de trabajo cantonal la cual generó los insumos para construir el PEI-TNN, una herramienta de gestión territorial.
- ✓ El proceso convocó un número importante de personas en cada jornada de trabajo en las comunidades. Según los datos aportados por las personas entrevistadas, con base en las listas de asistencia se estima un total de hasta cuatro mil asistentes distribuidos en los distintos niveles de convocatoria realizados por cantón.

- ✓ Sobre las convocatorias se debe reconocer la sesión introductoria donde se explicó a la gente de qué se trataba el proceso y su relevancia, seguidamente la manera como se iba a trabajar. Aunque solo se contó con una sesión, es importante señalar que los procesos de participación requieren de trabajo formativo previo y la CDT realizó un gran esfuerzo con la intencionalidad de preparar a la población para el proceso en la medida de sus posibilidades.

Es un proceso innovador

- ✓ Sin duda alguna, el proceso desarrollado en el TNN, representa la primera experiencia autónoma de planificación para el desarrollo territorial en el contexto costarricense. Fue un proceso ampliamente participativo que generó espacios de concertación social en donde se tomaron importantes acuerdos que dieron como resultado el PEI-TNN, con toda la información sobre los proyectos priorizados localmente para contribuir al desarrollo rural en el territorio.
- ✓ El proceso también constituye un hito, pues precede a la promulgación de la Ley 9036: Ley de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en Instituto de Desarrollo Rural (Inder). En la Ley, se estableció la creación de los CTDR, cuyas principales funciones son: la coordinación y la gestión del desarrollo rural en el territorio y la planificación, seguimiento y evaluación del PDRT, instrumento para orientar el desarrollo. En ese contexto, el CTDR fue constituido en diciembre de 2014, es decir, para ese entonces el CTDR contó con la gran ventaja de que al constituirse el PEI-TNN ya había sido validado participativamente en 2013. El CTDR no debía empezar a trabajar desde cero, al contar con un plan listo para ser ejecutado, aunque posteriormente se decidió revalidarlo.

Se asumió una posición proactiva frente a las limitaciones económicas

- ✓ En los procesos de gestión para el desarrollo se tiende a designar lo económico como una de las principales limitantes para realizar procesos participativos o para implementarlos con el mayor grado de rigurosidad en esa materia. Esta aseveración es comprensible, pero no es determinante.
- ✓ En la experiencia del TNN, originalmente no se contó con ninguno de los recursos para iniciar. Salvo los recursos del Proyecto GIT que solo podían invertirse en el nivel territorial. Ante eso la CDT, los concejos municipales y las alcaldías no se detuvieron. Captaron recursos de tipo financiero, en especie y recurso humano como las facilitadoras asignadas por el PNUD. Todo esto mediante un arduo trabajo de identificación previa y gestión de los recursos ante distintas instancias.
- ✓ En este proceso los recursos obtenidos fueron utilizados eficientemente. Las municipalidades realizaron aportes en la medida de sus posibilidades. Desde las municipalidades se realizaron labores de convocatoria, aportaron vehículos, recurso humano para la CDT, entre otros. Todo eso representaba contrapartidas municipales. Incluso el tiempo dedicado por Arturo Cantón y Wilson Campos quienes no percibían un salario por su trabajo. Estas contrapartidas por lo general no se cuantifican porque no se asumen como tales. De igual manera sucede con el aporte de las comunidades, quienes también son una contraparte vital para en este tipo de procesos.
- ✓ Hubo momentos donde algunas contrapartes tuvieron dificultad en honrar los compromisos financieros adquiridos para hacerle frente a los talleres en las comunidades, sin embargo, eso no perjudicó el proceso porque se buscaron otras alternativas para resolver la necesidad.

- ✓ El aspecto económico no es una limitante exclusiva en los procesos de gestión municipal. Para generar recursos es necesario empezar por reconocer las propias contrapartidas y no invisibilizarlas. Si la visión del proceso está clara, se puede iniciar con una pequeña contrapartida. Esto constituye un elemento demostrativo que facilita la gestión para captar recursos, porque motiva a otros actores interesados a integrarse en una iniciativa de gestión local, la cual ya muestra algún nivel de avance.

Incidencia política en momentos clave

Finalmente se debe destacar la inversión de tiempo en labores de incidencia política en momentos cruciales para sostener el trabajo realizado. En el proceso de planificación del TNN, se pueden identificar dos momentos claves:

- ✓ Cuando inició el proceso, los actores locales supieron leer el escenario político, y lograron sumar una importante cantidad de actores claves que aportaron ideas, trabajo y recursos. A partir de esa lectura, también se contó con el apoyo de instancias que se convirtieron en aliados estratégicos para legitimar el proceso y por lo tanto a promocionarlo en todos los espacios posibles. Estos actores y aliados estratégicos varían según el contexto y la coyuntura en que se trabaja.
- ✓ Ante el cambio de Gobierno central en 2014, los actores locales no tardaron en acercarse a las nuevas autoridades para mostrar el trabajo realizado en el TNN y solicitar el firme establecimiento del PEI-TNN como instrumento para orientar el desarrollo rural territorial en el TNN, elaborado con participación local. Por lo tanto, aunque en el TNN había disposición para negociar, no fue admisible iniciar con un nuevo proceso. Fue un planteamiento serio y vehemente por parte de las autoridades locales quienes honraron la visión que dio sustento al proceso: Somos el territorio Norte-Norte.

Referencias bibliográficas

Argüello, Mora, Sánchez y Uzaga. (2015). *La construcción simbólica del territorio local en Costa Rica: Los casos de Upala y Los Chiles 2010-2014* (Tesis de grado). Universidad de Costa Rica, San Pedro, Costa Rica.

CTDR. (2014). *Acta de asamblea constitutiva Consejo de Desarrollo Rural Territorial de Guatuso-Upala-Los Chiles*. Upala, Costa Rica: CTDR.

Comisión de Desarrollo Territorial del Territorio Norte-Norte. (2014). *Resumen Ejecutivo: Plan Estratégico Integral del Territorio Norte- Norte de Costa Rica (PEI-TNN 2013- 2023). Plataforma para el desarrollo del Territorio Norte-Norte*. Costa Rica: FLACSO.

Comisión de Desarrollo Territorial del Territorio Norte-Norte. 2014. *Resumen Ejecutivo: Plan Estratégico Integral del Territorio Norte- Norte de Costa Rica (PEI-TNN 2013- 2023)*. Costa Rica: Plataforma para el desarrollo del Territorio Norte-Norte.

INEC. (2011). *Censo 2011*. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/censos/censos-2011>

Inder (2015). *Plan de Desarrollo Rural Territorial: territorio Guatuso-Upala-Guatuso-Los Chiles (versión PDF)*. San José, Costa Rica: Inder.

Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio). (2009). *Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Caño Negro: Diagnóstico biofísico*. Santo Domingo de Heredia, Costa Rica: INBio.

Inder. (2012). *Ley 9036: Ley de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural*. Recuperado de

http://infoagro.net/programas/Pideral/archivos/MarcoNacional/costarica/2012_Ley_9036_Instituto_Desarrollo_Rural_INDER.pdf.

Picado, María. (2014). *Programa de Buenas Prácticas Municipales*. San José, Costa Rica: UNED, IFAM, UNGL, ONU- Hábitat.

SINAC, ACAHN. (2015). *Sistematización de la Experiencia del Proceso de Participación en la actualización del Plan de Manejo Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Caño Negro*. Alajuela, Costa Rica: SINAC.

Sánchez y Solís. (2015). *Diagnóstico e inventario de conflictos del Territorio Norte-Norte*. San José, Costa Rica: FLACSO.

TSE. (1998). *Ley No. 7794: Código Municipal*. La Gaceta: San José, Costa Rica. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigomunicipal.pdf>

Umaña. (2014). *Evaluación final del proyecto: Comunicación y participación ciudadana en el proceso de elaboración del Plan Estratégico Regional de la zona Norte-Norte, dentro del Corredor Biológico Ruta los Malecus*. Costa Rica: PPD.

Valverde, J., Acuña, K., Barrantes, M., & González, A. (2011). *Desarrollo Local en la Región Huetar Norte Norte*. San José, Costa Rica: UNED/ CUDECA.

✓ **Personas entrevistadas:**

Alejandro Ubau Hernández, alcalde de Upala. Entrevista realizada el 20 de marzo del 2016.

Arturo Cantón, asesor *ad honorem* del alcalde de Los Chiles (2011-2014). Entrevista realizada el 19 de marzo del 2016.

Carmen Umaña Ureña, responsable del componente ASADAS, Proyecto Gestión Integral del Territorio. Entrevista realizada el 03 de agosto del 2016.

Elieth Artavia Galeano, alcaldesa de Los Chiles (2014-2016). Entrevista realizada el 21 de marzo de 2016.

Javier Villalobos Villegas, planificador, Municipalidad de Upala. Entrevista realizada el 04 de agosto del 2016.

José David Jiménez Alvarado, gestor ambiental, Municipalidad de Guatuso. Entrevista realizada el 03 de agosto del 2016.

Lirae Sancho Chacón, Área de Conservación Arenal Huetar Norte. Entrevista realizada el 19 de marzo del 2016.

Magally Castro Álvarez, directora, Proyecto Gestión Integral del Territorio. Entrevista realizada el 05 de mayo de 2016.

Sandra Díaz, Área de Conservación Arenal Huetar Norte. Entrevista realizada el 19 de marzo de 2016.

Wilson Campos Cerdas, vicealcalde II de Guatuso. Entrevista realizada el 21 de marzo de 2016.