

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



**“LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR  
AGROPECUARIO EN COSTA RICA: LA REFORMA EN EL  
CONTEXTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU  
FORMULACIÓN EN LA PERSPECTIVA DE GÉNERO  
(1996-1999)**

**Angélica Chinchilla Medina**  
**Marcela Piedra Durán**  
**Nancy Hernández Solano**

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio**  
**San José, Costa Rica, noviembre 2001**

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	iii
INTRODUCCIÓN.....	1
1 HACIA UN NUEVO MODELO NACIONAL DE DESARROLLO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO .....	3
2 LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG) Y EL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (CNP) COMO PREÁMBULO DE LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA.....	7
2.1 EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA.....	7
2.1.1 <i>La Estructura Organizacional - Funcional: 1960-1999</i> .....	7
2.1.2 <i>Presupuesto</i> .....	9
2.1.3 <i>Recursos Humanos</i> .....	9
2.2 CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN.....	10
2.2.1 <i>Reestructuración del CNP</i> .....	11
2.2.2 <i>Presupuesto</i> .....	12
2.2.3 <i>Recursos Humanos</i> .....	12
2.3 EL CONVENIO DE COOPERACIÓN.....	13
3 EL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA.....	15
3.1 El Fondo de Reconversión Productiva.....	17
3.1.1 <i>Distribución del Fondo</i> .....	18
3.2 Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).....	19
3.3 Las políticas propuestas.....	22
4 EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DESARROLLO AGRÍCOLA NACIONAL.....	27
4.1 La participación de la mujer rural en el programa de reconversión productiva.....	33
5 CONCLUSIONES.....	37
6 BIBLIOGRAFÍA.....	45
Entrevistas.....	47
Páginas Electrónicas.....	47



# INTRODUCCIÓN

Las diferentes etapas de desarrollo histórico por las cuales ha pasado Costa Rica, se han caracterizado por la búsqueda de diversas opciones en los procesos de reforma económica y política. Dichas modificaciones han influido, por un lado, en la naturaleza de las políticas públicas y del sistema social en general, y por el otro, en la determinación de una nueva demarcación de los límites entre lo público y lo privado, caracterizados ambos por un proceso de cambio en la percepción de las áreas de interacción y de influencia de lo global y lo nacional.

En este contexto, debemos considerar la reconversión productiva y el proceso de transformación del sistema público agropecuario costarricense, como una resultante histórica, en la cual se hace necesario el crear políticas públicas de desarrollo con un nuevo enfoque interdisciplinario: ignorar la equidad entre hombres y mujeres, la importancia de integrar el ambiente local en la toma de decisiones y los impactos en los recursos naturales y el ambiente al diseñarlas, simplemente pone en peligro el funcionamiento del sistema social.

Es por lo anteriormente planteado, que este artículo busca caracterizar la relación entre la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Consejo Nacional de Producción (CNP) y la formulación del programa de reconversión productiva agrícola, en el contexto de la perspectiva del desarrollo sostenible y, específicamente, en lo relativo a la participación femenina; con lo cual se pretende corroborar la hipótesis de que existe un fortalecimiento de la rectoría por parte del MAG y una definición más operativa y ejecutora por parte del CNP, que adicionalmente implicó, la incorporación de la perspectiva del desarrollo sostenible en el proyecto de reconversión productiva, así como el aditamento del enfoque de género en el planteamiento de sus objetivos de equidad social.

# 1 HACIA UN NUEVO MODELO NACIONAL DE DESARROLLO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

A partir de 1983, Costa Rica inició un proceso de transición a un nuevo modelo de desarrollo, que se dirigió primordialmente a potenciar el crecimiento de las exportaciones, y al mismo tiempo provocó variaciones en los otros sistemas. La crisis económica de los años 1980-1982 significó el "parte-aguas" que vino a demarcar esa transición en la evolución del desarrollo costarricense<sup>1</sup>.

Los cuestionamientos al modelo imperante hasta el momento, dieron paso a nuevas formas o visiones que comenzaron a influir en el discurso político, entre ellas el desarrollo sostenible (entendido este como equilibrio ecológico), que posteriormente se orientó hacia el respecto de los derechos humanos, la utilización racional de los recursos naturales, la amplia participación de la sociedad civil, el desarrollo cultural, basado en los principios de género, sostenibilidad ecológica, rentabilidad económica y el respeto a la diversidad cultural<sup>2</sup>.

Durante la Administración Monge Álvarez (1982-1986), se inició la implementación de las llamadas "políticas de ajuste", con el propósito de enfrentar los resabios de la crisis de los años 70 y promover la transformación del modelo nacional de desarrollo; sin embargo el plan nacional de desarrollo no contempló objetivos y lineamientos claros que permitieran encaminar el proceso de desarrollo rural de una forma planificada, por tanto, no hubo una estrategia cristalina para enfrentar los problemas básicos de tenencia de tierra, ocupación y organización campesina, que en el momento se presentaban como los problemas más importantes a contrarrestar en el ámbito agrario<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rovira, Jorge; "El nuevo modelo nacional de desarrollo", En: Villasuso, Juan Manuel (comp.); El nuevo rostro de Costa Rica, Cedal, 1 era Edición, San José, Costa Rica, 1992, pág 441

<sup>2</sup> Campos, Luz María; "Las oficinas ministeriales y sectoriales de la mujer del sector agropecuario en Costa Rica: Un nuevo reto para fortalecer la igualdad y la equidad", En: Seminario taller: el enfoque de género en los procesos de reconversión institucional en los sectores agropecuario y recursos naturales, Material Mimeografiado, Guatemala, 1996, pág. 3.

<sup>3</sup> Hernández, Ana Lucía y Vargas, María de los Ángeles; Conformación de las políticas públicas hacia el sector agrario en el periodo 1982-1988 la estrategia del Estado costarricense, para un desarrollo rural integral.

Entre estos lineamientos se destacan, las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para finiquitar en 1985, el Programa de Ajuste Estructural (PAE), que contenía una influencia de tendencia liberal. Sin embargo, su ejecución fue efectiva durante el gobierno Arias Sánchez (1986-1990), en el cual se incluyó un acápite llamado "Agricultura de cambio", el cual no logró realizar a cabalidad las correcciones estructurales esperadas para reactivar dicho sector.<sup>4</sup>

En 1989, se aprobó el segundo préstamo de ajuste estructural (PAE II), que estableció la eliminación de los subsidios directos de precios a los consumidores de frijoles, maíz y arroz por parte del CNP, con lo cual se inició el abandono de sus funciones históricas de regulación del mercado y control de precios de los granos básicos, con el traslado adicional de la red de comercialización al sector privado. Este período se caracterizó por la puesta en práctica de una política agraria liberal y la desregulación del mercado, a lo cual se le agrega el incentivo a productos no tradicionales, en contraposición al desestímulo de los productos básicos<sup>5</sup>.

De esta manera se establecieron las bases para la reforma del Estado, la movilidad laboral en el sector público para reducir los servicios y la venta de empresas estatales corporativas. Dicha postura se refuerza en la Administración Calderón Fournier (1990-1994), en la cual se apuntaló el Plan Nacional de Reforma del Sector Agropecuario, que pretendió eliminar los problemas de ausencia de sistemas de planificación e información idóneos, la falta de especialización de las instituciones del sector y la existencia de distorsiones en el mercado debido a las prácticas intervencionistas del CNP.

Durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998), las transformaciones se dirigieron a modificar el rol funcional y el tamaño de las estructuras estatales; por tanto, se

---

Tesis para optar al Título de Licenciadas en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, agosto 1990, pág. 63

<sup>4</sup> Abellán, Edgar, El por que de los Programas de Ajuste Estructural, Banco Nacional de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1994, pp. 5-6

<sup>5</sup> Zúñiga, César, "Reforma del Estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la Administración Arias Sánchez (1986-1990), En: Revista de Ciencias Sociales, No. 81, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1998, pág. 31.

pretendió, fortalecer el carácter de ente rector del MAG y la transformación del CNP como su brazo ejecutor. La estrategia que se propuso, contó con dos objetivos:<sup>6</sup>

1. Promover formas de producción armónicas con la naturaleza
2. Impulsar programas específicos como la reconversión productiva, para desarrollar alternativas de producción más rentables para los productores agropecuarios.

Con ello, se pretendía modificar el carácter intervencionista de las instancias estatales y fomentar la organización de los productores. El MAG trabajó en aquellas áreas ligadas a la política comercial y a las exportaciones, tales como la protección y sanidad, la calidad y el desarrollo de productos, con el fin de mejorar las oportunidades del país, de cara a la apertura comercial y cumplir con los acuerdos adoptados a través de los tratados comerciales y de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Adicionalmente, se realizaron algunos esfuerzos para incorporar una conciencia de género e incentivar la participación femenina dentro del sector, al menos en lo que correspondía a la parte administrativa a través de capacitaciones y sobre el tema dentro del sector agrario.

Al inicio de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), se planteó una estrategia para este período que contempló tres áreas fundamentales<sup>7</sup>: reconversión productiva, tierra y desarrollo rural integral, desarrollo agropecuario sostenible, cuyos objetivos respondían a una tendencia de liberalización del mercado. Del plan nacional de desarrollo 1998-2002, se desprende que la meta fundamental era generar la competitividad en el sector, utilizando ésta como medio para lograr el desarrollo económico sostenible, dando así continuidad, por lo menos en el texto, a lo que se había iniciado en la administración anterior.

Por medio de la reconversión productiva, se pretendió adecuar las estructuras productivas del sector al modelo de desarrollo económico, no sólo para hacer frente a la tendencia de libre mercado, sino también, para ajustarlas a la corriente del desarrollo

---

<sup>6</sup> MIDEPLAN; Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Ministerio de Planificación Nacional, San José, Costa Rica, 1994, pág. 131.

<sup>7</sup> [www.mideplan.go.cr/pndh](http://www.mideplan.go.cr/pndh), Plan Nacional de Desarrollo Humano "Soluciones Siglo XXI", 1998-2002.

sostenible. Para esto, las organizaciones estatales del MAG y CNP, incorporaron en sus políticas institucionales, acciones tendientes a continuar con el proceso iniciado en 1994, debido a que éstas habían sido las encargadas de implementar el programa de reconversión productiva.

El MAG, como ente rector, formuló políticas y objetivos enfocados hacia aspectos generales, tales como la promoción del desarrollo sostenible, la potenciación de todos los sectores sociales involucrados, la incorporación del sector privado en las gestiones referentes a generación de investigación y transferencia de nuevas tecnologías. Al CNP se le encargó, específicamente, de tres áreas: el desarrollo comercial y agroindustrial, la seguridad alimentaria y la desregulación institucional. Dentro del primer eje se contempla todo lo referente a mercadeo y comercialización de productos y la aplicación del programa de Reconversión Productiva, ya que su labor más importante es, precisamente, operacionalizar este programa; en el segundo se trata de asegurar el abastecimiento alimentario nacional y en el tercero continuar con el proceso de reestructuración iniciado en 1994.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.mideplan.go.cr/pnd>, "Plan nacional de desarrollo humano, Soluciones Siglo XXI, 1998-2002".

## 2 LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG) Y EL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (CNP) COMO PREÁMBULO DE LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

### 2.1 EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

En 1960, se promulgó, mediante la Ley nº 2656 del 4 de noviembre de 1960, la creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Desde su creación y hasta el año de 1987, el Ministerio no contó con una ley orgánica, no obstante sus funciones le fueron determinadas a partir de algunas leyes específicas.<sup>9</sup> La normativa creada durante el período 1960-1999, establece claramente que el MAG será un ente rector de políticas para el sector agropecuario, y como tal, debía focalizar todos sus esfuerzos a cumplir esta labor y trasladar las funciones que requieran una operacionalización específica, hacia las otras instancias institucionales.

#### 2.1.1 *La Estructura Organizacional - Funcional: 1960-1999*

El objetivo más importante del MAG, era velar por un proceso de desarrollo agropecuario en condiciones apropiadas, no sólo, para la aplicación de la política gubernamental, a través de las instituciones que componían el sector, sino también, proporcionar la infraestructura agrícola adecuada para mejorar las condiciones en las que se desarrollaban las actividades productivas y comerciales de la agricultura, para mejorar los ingresos de los agricultores y la calidad de vida de la existencia rural.<sup>10</sup>

Para 1987 se presenta el segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE), que tenía como objetivo central, para el sector agropecuario costarricense, modificar la estructura tanto institucional como agroproductiva incentivando la neo-exportación, conocida durante ese período como "agricultura de cambio". Los programas utilizaban instrumentos de política crediticia, tributaria y tecnológica para incentivar las exportaciones no

---

<sup>9</sup> Jiménez Castro, Wilburg; *Génesis del gobierno de Costa Rica: 1821-1981*, Ed. Alma Mater, San José, Costa Rica, volumen 1, 1986, pp. 220-222.

<sup>10</sup> Jiménez Castro Wilburg; *Op Cit*, pág. 221.

tradicionales, y una reorientación de la asistencia técnica y los programas de extensión agrícola dentro de la estructura estatal.<sup>11</sup>

En ese mismo año, se dio la aprobación de la Ley FODEA, con la que se pretendió reglamentar, la existencia del MAG y, por ende, la de sus estructuras básicas, además de reorientar sus funciones, con respecto a lo establecido en el PAE II. Esta ley estableció tres áreas de competencia: la investigación agropecuaria, la extensión agropecuaria, y la regulación, racionalización y apoyo al desarrollo de los subsectores agrícola, pecuario y pesquero, mediante el establecimiento de controles, registros y programas de regionalización y zonificación.<sup>12</sup>

Así, el MAG comienza a desligarse de muchas de las funciones operativas que venía desarrollando, sobre todo, para poder cumplir con los compromisos adquiridos a través de los PAE, y a la tendencia de liberalización del mercado que venía incorporada en éstos; por tanto, el MAG debía variar sus funciones y convertirse en ente rector de políticas que acatarían las demás instituciones del sector.

En 1994, se decretó el Reglamento a la Ley Orgánica del MAG, que fue modificado en 1997. El mismo establecía como atribución principal, que el ministerio debía mejorar la calidad de vida de los productores, especialmente los pequeños, velar por la preservación de los recursos naturales y desarrollar la tecnología necesaria para mejorar los niveles de productividad de las actividades agropecuarias, de forma tal que estos factores provocaran consecuentemente, un aumento en la competitividad del sector.<sup>13</sup>

La institución debía coordinar las políticas en el sector, cumplir las que estaban relacionadas con el desarrollo sostenible y encargarse de sus áreas tradicionales, además de generar infraestructura para la prestación de los servicios, en coordinación con el resto del

---

<sup>11</sup>Raventós, Ciska, "El agro costarricense y el programa de ajuste estructural", en: *Revista Contribuciones*, N° 2, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 1990, pág. 3.

<sup>12</sup>Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica; "Ley de Fomento a la producción Agropecuaria", En: Zeledón, Ricardo, comp., *Código Agrario*, Ed. Porvenir, San José, 1999, pág. 375.

<sup>13</sup>Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica; *Reglamento a la ley orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería*, Imprenta Nacional, San José Costa Rica, 1994. art. 1.

sector. Dentro de este período, el MAG vio fortalecido su rectoría, y adquirió funciones de coordinación y descentralizando, mientras que el CNP ve variar sus tareas, al modificarse sus funciones tradicionales, para operacionalizar otro tipo de políticas, como es el caso de la reconversión productiva y la seguridad alimentaria que pasaron a ser ejecutadas por éste, con respaldo de la Ley del Programa de Reconversión Productiva.

### *2.1.2 Presupuesto*

Durante el período de estudio, el presupuesto asignado al Ministerio<sup>14</sup>, se ha reducido en términos reales pasando de 4.863 millones de colones en 1994 a 4.416 millones en 1999. Esto significa que se ha dado una reducción de un 10% aproximadamente en los 5 años de estudio, variable que nos permite dilucidar un cambio en los programas del MAG, principalmente en torno a los aspectos organizacionales de la institución.

En relación con el presupuesto general del gobierno central, en términos porcentuales, la asignación del MAG ha pasado de ser de 0.86% en 1994 a un 4.35% en 1999, lo que significa que con respecto al presupuesto nacional, se ha dado un aumento de 3.49% en el transcurso del período. No obstante, al comparar estos datos con el Producto Interno Bruto (PIB), se denota que al MAG le corresponde menos de un 0.50% del mismo, por tanto se puede decir, que la tendencia en relación con el PIB ha sido hacia la reducción, pese a que, con respecto al presupuesto del gobierno se muestra la tendencia contraria<sup>15</sup>. Esto refleja que en términos presupuestarios el MAG efectivamente esta dedicándose a labores más de rectoría que de operacionalización de políticas.

### *2.1.3 Recursos Humanos*

El ministerio realizó una disminución en su recurso humano que ha pasado de 1855 a 1180 personas en el transcurso del período 1994-1999, lo que significa que se han marchado cerca de 675 personas, lo que se traduce en una reducción cercana al 40% del

<sup>14</sup> Estos datos han sido tomados de las leyes de presupuesto nacional que abarcan de los años de 1994 a 1999. Los datos han sido deflatados con el índice de precios al consumidor de cada año que establece el Banco Central de Costa Rica, denota como base 100 enero de 1995.

<sup>15</sup> Los datos relativos al PIB fueron obtenidos de la página web del Banco Central de Costa Rica <http://www.bccr.fi.cr>.

personal con el que se contaba en 1994. No obstante, para el pago de salarios se destina en promedio un 41% del presupuesto, el cual no se redujo durante el período de estudio.

Del análisis de todas las variables antes mencionadas como son presupuesto, recurso humano y organización interna se puede desprender la conclusión de que la institución ha venido modificando sus labores tradicionales, ha reducido su estructura y su personal, ha dejado de lado aquellas funciones relacionadas con la operacionalización de las políticas y ha enfocado sus esfuerzos a las áreas generales de política comercial que afectan al sector y a la elaboración de metas y objetivos generales, determinando el rumbo de las acciones del sector institucional agropecuario.

## **2.2 CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN**

El CNP tiene sus orígenes en la Ley No.26 del 6 de noviembre de 1943, que creó la Sección de Fomento de la Producción Agrícola, adscrita a las Juntas Rurales del Banco Nacional de Costa Rica. El 26 de julio de 1944, se formó una comisión que se designó con el nombre de Consejo Nacional de Producción, cuyo fin era estimular la producción de maíz, arroz, frijoles y otros artículos de consumo popular.

Posterior a esa ley, se le dictaron algunas otras como fueron la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, n° 2035 de 17 de julio de 1956, que contenía la organización, atribuciones y algunas de las instancias que el Consejo tendría a su cargo, en la cual se establecía que la finalidad de la institución sería la de generar un equilibrio entre productores y consumidores, reduciendo el margen de intermediación a través de la intervención del Estado en la compra de los productos, para estabilizar así los precios del mercado interno.

El 14 de marzo de 1977 se decretó Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, n° 6050, que reformó la ley anterior, al ampliarle las funciones y atribuirle la calidad de ente interventor del mercado interno para fomentar la producción nacional y estabilizar los precios.

## 2.2.1 Reestructuración del CNP

La Administración Figueres Olsen planteó, en Julio de 1994, la *Propuesta de Redefinición Institucional del Consejo Nacional de Producción*, que fue aprobada por el Ministerio de Planificación Nacional mediante oficio DM 598-94 del 16 de septiembre de 1994. A la luz de la misma, el CNP se vislumbra como una institución que operacionaliza el mercadeo agropecuario y desarrollo agroindustrial.

En 1997, la reestructuración institucional, se encontraba en su fase final y se había simplificado la organización, trasladando funciones hacia las Direcciones Regionales y equilibrado la estructura administrativa y operativa. No obstante, se planteó una redefinición del rumbo y se trazaron las áreas de trabajo con el fin de mejorar el accionar institucional y facilitar la toma de decisiones, para lo cual se disminuyeron los niveles jerárquicos, se hizo la estructura más horizontal<sup>16</sup> y se modificó el tamaño readecuando las funciones. Esto significó que el CNP dirigiera su atención hacia otro tipo de actividades más operativas tales como el mercadeo, la comercialización y el desarrollo agroindustrial, que le permitieran potencializar a los agricultores dentro del sector agroproductivo.

En enero de 1998 se decretó la Ley 7742 de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario.<sup>17</sup> Dicha ley declaró de interés público la ejecución y desarrollo de un programa de reconversión productiva que permitiera modificar integralmente los procesos productivos del sector, para insertarlos en el mercado internacional. El programa se ha convertido en una prioridad, ya que se considera no sólo como un proyecto aislado que debe operacionalizar el CNP, sino también, como una propuesta de adaptación de la producción nacional en todos sus aspectos, de forma sostenible a las nuevas condiciones del entorno, con el fin de dinamizar el sector dentro de la economía.

---

<sup>16</sup> CNP; Plan Anual Operativo 1997, Dirección de Planificación Institucional, San José, Costa Rica, 1996, pág. 11.

<sup>17</sup> Existía una junta que venía funcionando como instancia adscrita al MAG y con la promulgación de esta ley pasaba al CNP.

### 2.2.2 *Presupuesto*<sup>18</sup>

Los ingresos para el período 1994-1999 se han reducido en un 50%, ya que han pasado de poco más de 12.000 millones de colones en 1994, a poco menos de 6.000 millones en 1999. Por otra parte, los egresos han sufrido un patrón similar, revertiendo la histórica tendencia deficitaria de la institución, y han pasado de cerca de 15.000 millones a menos de 6.000 millones. En este sentido, los cambios presupuestarios reflejan la transformación de las funciones del CNP, desde el punto de vista del manejo de precios en el mercado interno, esto como consecuencia de los acuerdos adoptados para el sector a través del PAE II. Con esto la institución ha podido redireccionar esos recursos hacia otros programas, principalmente hacia reconversión productiva, pese a que este tiene una asignación presupuestaria propia, la Ley n° 7742, establece que la institución tiene que redireccionar un 30% de su superávit.

### 2.2.3 *Recursos Humanos*

En cuanto a los recursos humanos, la institución ha experimentado una reducción. El CNP ha pasado de tener nombrados 1043 empleados en 1994, a 645 empleados en 1999, esto significa que se han movilizad 398 empleados en el transcurso de 6 años, lo que traducido en términos porcentuales, representa en 1999 una disminución del 40% del personal, con el que se contaba en 1994. Esto es resultado de la modificación en sus funciones tradicionales, ya que la institución no es más una instancia interventora y reguladora del mercado, sino más bien, una instancia que se encarga de potenciar la producción del sector a través de programas tales como el mercadeo, la comercialización y la reconversión productiva que se verá más adelante.

El papel que el CNP tiene dentro del sistema político costarricense se ha modificado, esto se puede observar en tres aspectos primordiales, primero su presupuesto ha dejado la tendencia deficitaria del pasado y ha generado superávit dentro del período de estudio, segundo se han modificado sus funciones interventoras para convertirse en una instancia operativa y ejecutora que pretende facilitar la producción agropecuaria, y tercero

---

<sup>18</sup> Estos datos han sido tomados de las liquidaciones presentadas a la Contraloría General de la República que abarcan de los años de 1994 a 1999. Los datos han sido deflatados con el índice de precios al consumidor de

su recurso humano ha ido en disminución. Estos tres aspectos se encuentran ligados entre sí, ya que el cambio en las funciones tradicionales de la institución, ha desencadenado una modificación en el recurso humano y su consecuente reflejo en el presupuesto, lo que da como resultado la institución que tenemos hoy día.

### 2.3 EL CONVENIO DE COOPERACIÓN

El 23 de agosto de 1999, se firmó un convenio de cooperación entre el MAG y el CNP que sólo involucra a estas dos instituciones y específicamente va dirigido a la integración de los servicios de extensión agropecuaria.<sup>19</sup> El convenio derivado en parte de la ley de reconversión, se fundamenta en la ley FODEA, la ley orgánica del CNP y la ley de Reconversión Productiva, y viene a ser un espacio de cooperación institucional que pretende trasladar funciones del MAG hacia el CNP. Este convenio se ha realizado con el fin de focalizar los esfuerzos en lo que a reconversión productiva se refiere e impedir la dualidad en los mismos, y ha materializado en alguna medida la reestructuración del sector agropecuario dejando en claro el papel de ente rector del MAG y el de unidad operativa y ejecutora del CNP para poder operacionalizar el programa de reconversión productiva.



---

cada año, establecido por el Banco Central de Costa Rica, que denota como base 100 enero de 1995.

<sup>19</sup> CNP; Convenio de Cooperación celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Consejo Nacional de Producción, Dirección de Asuntos Jurídicos, San José, 1999, pág. 3.

### 3 EL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

El programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, nace formalmente el 15 de enero de 1998, con la publicación de la Ley n° 7742 en la Gaceta n° 10 y de la promulgación del Reglamento a la Ley Orgánica del CNP, en el alcance n° 23 del mismo diario el 3 de enero de 1998<sup>20</sup>; con ellos se permiten realizar reformas a la Ley Orgánica del CNP, con el objetivo de ampliar y fortalecer la base productiva agropecuaria costarricense, aprovechando las economías de escala y las posibles ventajas competitivas y eliminar -en la medida de lo posible- las debilidades de la estructura económica, integrando cambios tecnológicos, productivos y organizacionales, con base en aspectos ambientalmente sostenibles, en concordancia con la estrategia socio-económica planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 94-98<sup>21</sup>. Entre sus principales características destacan los siguientes aspectos<sup>22</sup>:

- Transformar en forma integral las actividades productivas del sector agropecuario, así como la de ejecutar y desarrollar el programa.
- Modificar las funciones del CNP y devolverle al MAG su papel de ente rector de la política agropecuaria del país, fundamentalmente con el traslado de la Junta de Reconversión Productiva, adscrita anteriormente al ministerio, aunque sea el ministro del ramo quien preside la junta.
- Modificar y recargar las funciones y atribuciones de la Junta Directiva del CNP, haciéndola responsable del programa de reconversión productiva y por ende, de aprobar el Plan Anual de Reconversión Productiva, el cual vendría a ser el punto de referencia para las decisiones de la Junta, de las acciones concretas de las diferentes direcciones regionales, así como el de administrar y disponer de los recursos del programa.

<sup>20</sup> En 1995, se firmó un acuerdo que dio paso a lo que se llamó Alianza con la Producción, que viene a ser el antecedente más concreto del Programa de reconversión. Este tenía un presupuesto de \$ 86.2 millones, distribuidos en 21 proyectos, el cual era manejado por el PIMA. CNP; Lineamientos Generales de política del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 1998, pág. 4

<sup>21</sup> MIDEPLAN; Gobernando en tiempos de cambio: La administración Figueres Olsen, Ministerio de Planificación Nacional, San José, Costa Rica, 1998, pág. 116

<sup>22</sup> MAG; Sostenibilidad: Estrategia de desarrollo del Sector Agropecuario, Ministerio de Agricultura y Ganadería, San José, Costa Rica, 1995, pp. 24-26

- Incorporación de asociaciones o agrupaciones de campesinos, verticalizando la toma de decisiones.

En función de esto, la reconversión productiva no se plantea como único objetivo el logro de acceso a mercados<sup>23</sup>, como había sido el propósito de las estrategias de desarrollo anteriores, sino que, además, procuraba la preparación y la eficiencia en la producción, con un mayor valor agregado en términos de calidad y precio, tanto la destinada al mercado interno como aquella consignada para competir en los mercados extranjeros -todo esto dentro de un marco de sostenibilidad ambiental-, con el consecuente análisis de los componentes de las cadenas agroalimentarias y de distribución; de forma tal que se pudieran tomar medidas que tendieran a reducir o eliminar algunos costos de producción y a consolidar una mayor competitividad de los productos en los mercados.

Para ello, se concibió una estrategia de producción sostenible e interdependiente entre las diversas actividades productivas, que buscaba contribuir a la competitividad mediante la reducción de costos de producción y al mejoramiento de la calidad, por medio de la tecnología y la comercialización eficiente; el cual debería llevar, en última instancia, a desaparecer la concepción de que la agricultura es un sector proveedor de insumos y consolidar la actividad como aquella en la cual existe un encadenamiento hacia atrás y adelante en la producción; es decir, la transformación de la agricultura en una actividad moderna, sostenible y equitativa.

El desarrollo de estas cadenas debería ser propiciado por el sector público;<sup>24</sup> pero su ejecución debe ser responsabilidad del sector productor, ya que son los que poseen la mejor información sobre las actividades productivas, con lo cual se podrían obtener beneficios tales como la identificación y priorización de diferentes actividades productivas; el uso racional de los recursos, tanto económicos como humanos, entre otros. Este replanteamiento de roles implica, desde la perspectiva pública, crear espacios o foros de

---

<sup>23</sup> Matiz, Miguel; Sistema de financiación para el sector agropecuario -diseño y marco conceptual-, MAG/Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica, 1996, pág. 25

<sup>24</sup> CNP; Lineamientos de Política del Programa de Reconversión Productiva; Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 1998, pág. 5

concertación; desde la perspectiva del sector productor, crear la organización para la concertación y capacitación de sus representantes para que puedan cumplir adecuadamente su función asesora.

### 3.1 EL FONDO DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

La Junta Directiva del CNP en sesión n° 2017, del 29 de julio de 1998, aprobó una guía que uniformaba y esquematizaba la presentación de los proyectos que pretendían ser financiados con los recursos del Programa y los que, en última instancia, son aprobados por la dicha junta<sup>25</sup>. Estos pueden ser presentados en las oficinas regionales del CNP o bien, si los proyectos tienen un impacto nacional, se puede hacer en la Gerencia General del Consejo. Existen dos formas para presentar proyectos para participar en el Fondo de Reconversión Productiva, por medio de Estudios de Factibilidad o por Propuesta General de Inversión. En el primer caso, el esquema que se sigue no puede superar los 22 días; sin embargo, este plazo puede modificarse por acuerdo de la Junta Directiva con el fin de procurar el éxito del proyecto, por lo que en promedio se dura 30 días; en el segundo caso, puede durar 110 días, los cuales pueden igualmente extenderse.<sup>26</sup>

Existen dos posibles tipos de apoyos: el financiero, directo e indirecto y el no financiero. Para el apoyo financiero indirecto, se le permite al CNP -según la ley n° 2035- debitar de sus ingresos certificados de aportación o capital accionario, a favor de las organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios y agroindustriales, mediante el otorgamiento de garantías fiduciarias ante las instituciones financieras del Estado. En lo que respecta al apoyo financiero directo, se encuentran los fondos reembolsables y los no reembolsables. En el caso del apoyo no financiero, se encuentra la capacitación, los servicios de apoyo (técnico, logístico, administrativo), las consultorías especializadas, los sistemas de producción, el mercadeo, la preinversión, las auditorías, etc. ya sea a través del CNP o de contrataciones privadas.

<sup>25</sup> CNP; Guía para la presentación y preparación de estudios de factibilidad para el Programa de Reconversión Productiva, Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 1998

<sup>26</sup> Para que los gastos del Estudio de Factibilidad se incluyan dentro de los fondos que se vayan a reintegrar o refinanciar, estos se deben incluir de forma previa junto a justificación.

### 3.1.1 Distribución del Fondo

De abril de 1998 a febrero de 2000, se aprobaron 58 proyectos por parte de la Junta de Reconversión Productiva, cuya distribución por año fue la siguiente: en 1998 13 proyectos, 30 proyectos en 1999 y hasta febrero de 2000, se aprobaron 7. En total, las propuestas ascendieron a un monto de ₡ 4.296.862.678, de los cuales se aprobaron finalmente ₡ 3.940.546.416, que en términos relativos significó una aprobación del 91.71%.

Del total aprobado, un total de ₡ 1.502.206.198 es no reembolsable y ₡ 2.416.978.123 es reembolsable, que en términos relativos significa un 38.66% y un 61.34% respectivamente, lo cual le da la posibilidad al fondo de poder financiar a nuevas organizaciones.

En cuanto a la población favorecida, los proyectos plantearon un beneficio para 342.504 personas, de las cuales 68.504 (20%) son de forma directa y 274.000 (80%) de manera indirecta. Si se hiciera una distribución entre todos los beneficiarios, los montos correspondientes son los siguientes: ₡ 57.522.87 per cápita para los beneficiarios directos, ₡ 14.381.56 para los beneficiarios indirectos y ₡ 11.505.11 para el total de beneficiarios.

Por otra parte, de los 59 proyectos aprobados, 20 de ellos se ubicaron en la región Central, 13 en la Brunca, 5 en la Chorotega, 5 en la Huetar Norte y 7 en Huetar Atlántica; los restantes 9 proyectos son en el ámbito nacional, conocidos como megaproyectos. En lo que respecta al Fondo y su distribución por actividad, la que más ha recibido apoyo es la de comercialización con 23 proyectos; le sigue agroindustria con 17, agricultura con 9, riego/drenaje con 7, ganadería con 2 y finalmente, capacitación con 1 proyecto.

Dentro de este esquema, vale recalcar el énfasis que se le dio a los pequeños y medianos productores (31 proyectos), seguido por las cooperativas (22 proyectos), 3 de los Centros Agrícolas Cantonales y 2 que se catalogaron como otros. Esto denota, la consecuencia a los lineamientos de las políticas de reconversión productiva, como lo es el apoyo a la problemática que presenta la actividad agropecuaria.

El concepto medular de desarrollo sostenible, aunque se puede apreciar que algunos proyectos lo llevan de forma implícita –conservación de suelos, forestal, ambiental- no es un elemento decisivo clave para la priorización de éstos, sino que dos elementos como la viabilidad económica y la capacidad del proyecto de diversificar la producción de la región, son los que llevaron las pautas a la hora de determinar el mayor o menor apoyo institucional<sup>27</sup>.

### **3.2 ADMINISTRACIÓN RODRÍGUEZ ECHEVERRÍA (1998-2002)**

A inicios del presente gobierno, se inició la fase de formulación, difusión y seguimiento de la Política Sectorial Agropecuaria para el periodo 98-02<sup>28</sup>, la cual sirvió como base para la elaboración de las políticas institucionales y los Programas Anuales Operativos (PAO) en el ámbito central, para los Programas Regionales Sectoriales de Desarrollo Agropecuario y para la identificación de Megaproyectos de desarrollo, en el ámbito regional. Como parte del proceso de inducción, las políticas sectoriales fueron sometidas a un proceso de consulta con el sector productivo, por medio de la Comisión Nacional Consultiva sobre Desarrollo Rural<sup>29</sup>; de esta manera se procuró el aporte de las organizaciones sobre temas como la modernización institucional, ambiente y género, entre otros.

De las anteriores orientaciones, se desprendieron los dos ejes, considerados fundamentales: en primer lugar, la competitividad de la agricultura que involucra la reconversión productiva, el fortalecimiento de los recursos humanos y la modernización institucional; y en segundo lugar, el desarrollo y fortalecimiento del medio rural, organizaciones sociales, cogestión y modernización institucional para su desarrollo.

A partir de 1998, se inicia el proceso para consolidar la producción primaria existente y crear un espacio en el mercado para productos que no deterioren el ambiente y

---

<sup>27</sup> CNP; Guía para la presentación de proyectos al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario. Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 2000

<sup>28</sup> CNP; Plan Nacional anual de Reconversión Productiva, Área de Análisis de Políticas Agropecuarias, San José, Costa Rica, pág. 6

<sup>29</sup> Es la comisión que se estableció para el Sector Agropecuario y el Medio Rural dentro del Proceso de Concertación Nacional realizado por la Presidencia de la República

buscar, además, un aumento en la eficiencia y productividad; para ello, se vuelven a colocar a la variable tecnológica y la investigación aplicada, como ejes del cambio para la integración de la mayor cantidad de productores posibles, por medio de la creación de nuevas empresas agropecuarias.

Sin embargo, la participación o colaboración estatal se encontró limitada, a no ser por los servicios de apoyo y gestión empresarial, brindados por las direcciones regionales; y por el contrario, se dio un aumento de la cantidad de organizaciones pero no así, de la capacidad de influencia y definición de las políticas públicas agropecuarias.

En 1999, muchos de los proyectos planteados en el Plan de Reversión Productiva se continuaron y se profundizaron; pero su ordenamiento estratégico se redefinió en cuatro sectores: la tecnología, la capacitación, la agroindustria y el mercadeo e información de Mercados.

Desde el punto de vista tecnológico, el desarrollo sostenible es visto como un elemento más a explotar comercialmente, a modo de elemento a utilizar en la estrategia de mercadotecnia, y no tanto como un elemento transformador en la forma de producción, que puede ayudar a captar un tipo de consumidor que en estos momentos no se está tocando de forma masiva y que requeriría, eventualmente, un trato particular en el mercadeo y en la investigación de mercados y, lógicamente, en la forma de producción.

Esta situación se puede ver ejemplificada en el siguiente cuadro, en el cual se resumen los requisitos que se deben presentar, tanto para el estudio de factibilidad como para la propuesta de proyecto (formas de acceder al fondo de reversión productiva). En el mismo se puede constatar los requisitos básicos que deben presentar las organizaciones, entre los cuales sobresalen los de índole financiero y de mercadeo, que pueden garantizar, en la medida de lo posible, el mantenimiento y sostenibilidad temporal del proyecto.

Estos proyectos deben no solo presentar los requisitos estipulados, que en primera instancia representan una limitante por el alto costo que un estudio de este tipo puede

significar, sino también deben estar acordes con el plan nacional de reconversión productiva y los lineamientos que las direcciones regionales han determinado para su trabajo. Si bien es cierto, puede esta postura limitar en alguna medida la participación de las organizaciones, pone en concordancia las expectativas de los agricultores con las políticas públicas a seguir.

Por otra parte, de forma contrastante en la etapa de capacitación, tanto de los funcionarios como de los agricultores, se limita a la sostenibilidad productiva como tema a tratar, por lo que la presencia del desarrollo sostenible en la tecnología viene a carecer de valor si quienes lo deben asesorar o practicar, no lo consideran como el elemento fundamental para el proceso propuesto; es por ello que en los ejes de agroindustria y mercadeo e información de mercados, no se considera necesario<sup>30</sup>.

Cuando se consideró la posibilidad de incursionar mejor en los mercados nacionales e internacionales, se creó un servicio de información sobre estos, más ágil y profundo, llamado Sistema de Información Agropecuaria (INFOAGRO), creado para facilitar información sobre cosechas, protección agropecuaria, calidad de las semillas, comercialización, por medio de Internet. Esto nos lleva a cuestionarnos, sobre la dificultad de los agricultores, ya sea en forma individual o colectiva, de acceder física y técnicamente a este servicio.

---

<sup>30</sup> CNP; Plan Nacional Anual de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario, Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 1999, pp. 5-8

**CUADRO N° 1**  
**COSTA RICA: DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE EL ESTUDIO DE**  
**FACTIBILIDAD Y LA PROPUESTA DE PROYECTO.**  
**PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA**

INFORMACIÓN A ADJUNTAR	ESTUDIO DE FACTIBILIDAD	PROPUESTA DE PROYECTO
Objetivos	SÍ	SÍ
Beneficiarios (directos e indirectos)	SÍ	SÍ
Área de cobertura y localización	SÍ	SÍ
Bienes a producir y/o comercializar	SÍ	SÍ
Caracterización tecnológica	SÍ	NO
Costos (versión preliminar)	SÍ	SÍ
Necesidades de financiamiento	SÍ	SÍ
Ingresos potenciales	SÍ	SÍ
Estudios de mercado	SÍ	NO
Organización que respalda el proyecto	SÍ	SÍ
Justificaciones <sup>1</sup>	SÍ	SÍ
Antecedentes y diagnóstico <sup>2</sup>	SÍ	NO
Efectos sobre el ambiente	SÍ	NO
Características del financiamiento	SÍ	SÍ <sup>3</sup>
Cronograma de actividades e inversiones <sup>4</sup>	SÍ	NO

Fuente: Elaboración propia. CNP; Guía para la presentación de proyectos al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, Consejo Nacional de la Producción, San José, Costa Rica, 2000.

Notas:

<sup>1</sup> Se debe incluir el aumento en la productividad, contribución a la sostenibilidad del medio, autosostenibilidad, sostenibilidad a largo plazo del proyecto, rentabilidad, mercado final, etc.

<sup>2</sup> Se debe incluir un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de la organización proponente.

<sup>3</sup> No incluye los coeficientes financieros ni las conclusiones de la evaluación.

<sup>4</sup> El plazo para elaborar el estudio no podrá exceder los 75 días calendario (dos meses y medio). La fijación de plazos mayores al señalado, quedará a criterio de la Unidad Técnica de Reconversión Productiva (UTRP).

### 3.3 LAS POLÍTICAS PROPUESTAS

Como parte de la consolidación del Sector Agropecuario, y a raíz del proceso de concertación realizado por la Administración Rodríguez Echeverría, se propusieron cambios importantes en su estructura, como por ejemplo, el posible paso del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) a Mercados de Costa Rica SA (Sociedad Anónima Pública), para promover la comercialización y la investigación de mercados. Además, la transformación de la Dirección de Investigaciones del MAG en el Instituto de Innovación y Tecnología Agropecuaria (IITA), para intentar promover la investigación

tecnológica como apoyo a la creación de nuevas especies más rentables y que puedan ser más atractivas en los mercados nacionales e internacionales.<sup>31</sup>

De forma paralela, se propuso la creación de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural (CRDR)<sup>32</sup> y del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), para lo cual se contemplaba la fusión del IDA y el Programa de Desarrollo Rural (PRD) en esta última instancia, con el propósito de que el desarrollo rural no fuera responsabilidad única del sector agropecuario, sino de todas las instituciones del Estado. De esta forma, se regresa a la idea original de los agricultores, representados en la organización de UPA NACIONAL, de crear instancias públicas no adscritas a ningún ministerio o consejo, permitiéndole una mayor agilidad en la toma y aplicación de las políticas<sup>33</sup>

Los CRDR serían los encargados de coordinar, elaborar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo de cada región y de ejecutar las políticas que formule el INDER, con base en los lineamientos generales establecidos por el Consejo de Desarrollo Rural (CODER), el cual funcionaría como órgano de discusión y asesoramiento de la Presidencia de la República<sup>34</sup> y su función general sería la de definir las políticas y estrategias para el desarrollo rural<sup>35</sup>.

El INDER se propuso como el ente encargado de supervisar y regular el uso sostenible y equitativo de la tierra en el medio rural mediante los Planes Regionales de Desarrollo Rural<sup>36</sup> además, sería el encargado de fortalecer y promover la participación de las diversas instancias en el ámbito sectorial y regional, particularmente, mediante la coordinación de acciones a través de todos los CRDR, en la búsqueda conjunta de la

<sup>31</sup> Para mayor información ver: [www.capres.go.cr/concerta/ifdesrur.doc](http://www.capres.go.cr/concerta/ifdesrur.doc)

<sup>32</sup> Esos consejos contarían con la participación de las Instituciones del Sector, organizaciones rurales, representantes de las municipalidades de la región e incorporando los responsables de las oficinas municipales de la mujer, los(as)alcaldes municipales, los cuales serán los encargados de lograr la integración de servicios y la formulación de planes regionales de desarrollo y ejecución de las políticas en materia de desarrollo del medio rural.

<sup>33</sup> Entrevista realizada al señor Basilio Rodríguez, ex – secretario de UPA NACIONAL, 25 de mayo de 2000

<sup>34</sup> El CODER estaría presidido por el presidente de la república y conformado por los ministros de Estado.

<sup>35</sup> MAG; *Op. Cit.*, pp. 16-19.

<sup>36</sup> Se planteó la posibilidad de coordinar estas funciones con las Juntas Administradoras de Asentamientos del IDA, además, de la creación del Fondo Nacional de Tierras (FONAT), con el fin de lograr in mejor aprovechamiento de tierras ociosas bajo la tutela del IDA.

problemática rural, según se establece en los acuerdos de *la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra* y el CODER.

El otro pilar de la transformación y promoción de la competitividad, es el fortalecimiento de los recursos humanos, tanto del sector público como en el privado, para lo cual se procuraba la creación de un programa cuyos objetivos fueron formar, capacitar y actualizar a los hombres y a las mujeres, ya sea por medio de la educación universitaria y parauniversitaria (foros de reflexión y análisis del perfil del nuevo profesional de las ciencias agrícolas) y por medio de la educación técnica media (acciones de coordinación para el análisis de la nueva orientación requerido), todo esto con el objetivo de acercar de manera cualitativa la demanda de la población rural y del sector empresarial con la oferta de profesionales.

En materia de comercialización, parte que si se logro concretar, la propuesta se dirigió hacia el mejoramiento de los procesos de comercialización de los productos agropecuarios, tanto en los mercados nacionales como internacionales. En el primer caso, se elaboró un Plan Nacional de Centros de Acopio, con el fin de cuantificar, ordenar y lograr una mayor eficiencia de la infraestructura de comercialización mayorista. Con base en éste, se construyeron ocho nuevos centros de acopio, con una inversión superior a los \$ 587.50 millones y que beneficiaría a 3.725 agricultores. Además, se fortaleció una feria del agricultor y se crearon nueve ferias adicionales en las regiones Central, Brunca, Chorotega y Huetar Norte.

En el ámbito internacional, se continuó con la política de apertura económica, pero se hizo énfasis en que ésta debería ser gradual, simultánea y compensada; para lo cual se estuvo procurando la integración de un equipo en el MAG, que asesorara y apoyara a los gremios de productores, para aprovechar los tratados comerciales existentes o cualquier acuerdo proveniente de la OMC.

En materia crediticia, se realizó un estudio de las fuentes financieras disponibles (organismos no gubernamentales, instituciones, fideicomisos, fondos especiales y proyectos

de desarrollo rural). Según este estudio<sup>37</sup>, el sector cuenta con una oferta de recursos por un monto de ¢ 7.753.7 millones, sin contar con los recursos del Programa de Reconversión Productiva, que se estiman en ¢ 2.600 millones.

Para facilitar el acceso al 10% de las captaciones a menos de 30 días (por un monto mayor a los 1.000 millones de colonos), a una tasa de interés igual a la tasa básica pasiva, el 23 de marzo de 1999 se publicó el decreto n° 27710-MAG, el cual define las categorías de “pequeño productor agropecuario”, “pequeña empresa agropecuaria” y “microempresa”, con el propósito de garantizar la disponibilidad de estos recursos para el Sector Agropecuario.

Además, a nivel de la Junta Directiva de la Reconversión Productiva, se tomó la decisión de descentralizar parte los fondos del programa - ¢ 40 millones por dirección regional, con el fin de que éstas puedan de forma directa, en alguna medida, promover proyectos de menor cuantía y dejar a decisión de la Junta Directiva los proyectos más grandes.



<sup>37</sup> Este estudio no considera los recursos provenientes de la banca estatal, debido a que no cuentan con límite de cartera.

#### 4 EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DESARROLLO AGRÍCOLA NACIONAL

Diagnosticar la situación actual de la mujer en el agro, es una tarea difícil, ya que los datos que se recogen y las estadísticas oficiales que se elaboran, suelen invisibilizar el trabajo que realizan, lo que representa un cuadro caracterizado por condiciones deficientes de vida, que si bien afectan al hombre, tienen connotaciones específicas de género, participación socioeconómica y política creciente, pero aún notablemente inferior que la del varón; prácticas discriminatorias y falta de acceso a la toma de decisiones familiares y comunales.<sup>38</sup>

Las políticas sectoriales durante un largo período, no incorporaron en la mayoría de los casos, la especificidad de la condición de la mujer como productora y en ciertas ocasiones se desarrollaron programas sectoriales con distinción de género. La deficiencia en el diseño de planes, políticas y en la ejecución de programas y proyectos de apoyo a las mujeres rurales, se cimienta en una fuerte resistencia (implícita) de la sociedad androcéntrica, que incide en la falta de decisión política de los gobiernos y en la resistencia de los planificadores y técnicos para asumir la problemática en su verdadera dimensión. Esto explica porqué las demandas y reivindicaciones de las mujeres impactaron sólo en el nivel más general de los planes, sin concretarse en acciones específicas que mejoraran sus condiciones laborales.<sup>39</sup>

Durante la Administración Figueres Olsen, se planteó un cuestionamiento al modelo de desarrollo seguido por nuestro país décadas atrás, lo cual dio paso al paradigma del desarrollo sostenible, que incluye entre sus principios la equidad de género, la sustentabilidad ecológica, la rentabilidad económica y el respeto a la diversidad cultural.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Campos, Luz María; "Las oficinas ministeriales y sectoriales de la mujer del sector agropecuario en Costa Rica: Un nuevo reto para fortalecer la igualdad y la equidad", En: Seminario taller: El enfoque de género en los procesos de reconversión institucional en los sectores agropecuario y recursos naturales, Material Mimeografiado, Guatemala, 1996, pp. 29-30.

<sup>39</sup> FAO; Mujeres rurales de América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Santiago, Chile, 1993, pág. 38.

<sup>40</sup> Campos, Luz María; Op. Cit., pág. 2.

Es en este contexto, que se plantea la necesidad de incorporar el tema de la mujer campesina como actor productivo dentro del sector agropecuario.

La incorporación del enfoque de género dentro de los lineamientos políticos del sector agropecuario, aunque no fue planteado en el programa de gobierno presentado por Figueres Olsen, se insertó en el proceso de reconversión productiva del sector. Dentro de los lineamientos generales de este proceso, se le reconoce a la mujer campesina un papel importante en el desarrollo del sector y se advierte que su subestimación es grave, principalmente porque afecta su consideración en los planes y estrategias sectoriales, lo que compromete no sólo la igualdad de oportunidades entre productoras y productores, sino también el desarrollo del sector<sup>41</sup>.

Acorde con los compromisos adquiridos en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, realizada en Beijing, China y establecidos los esbozos básicos de la política con respecto a género que se iba a desarrollar, se plantearon, durante esta administración, diferentes planes y programas,<sup>42</sup> a saber: el Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI), el Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM), el Programa Mujeres Adolescentes y el Eje Mujeres del Plan Nacional de Combate a la Pobreza, que pretendieron mejorar las condiciones de vida de las mujeres costarricenses. Por otra parte, también se elaboró el Programa de Coordinación de las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer (OMM/OSM), el Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIOMH) y el Addendum de los sectores agropecuario y del ambiente al PIOMH, que para nuestros efectos son los que más nos interesa analizar.

Las OMM/OSM, hoy oficinas de Género y Desarrollo (OGD), fueron creadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno, del 12 de mayo de 1994 y su objetivo principal refería a ejecutar las políticas públicas sobre la mujer, en los planes operativos de los diferentes

---

<sup>41</sup> Altmann, Josette; Políticas públicas de género en el sector agropecuario y medio ambiente: acciones fundamentales de Costa Rica. Séptima conferencia de esposas de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, Panamá, 1997, pág. 1.

<sup>42</sup> MIDEPLAN; Op Cit, 1998, pág. 263.

Ministerios e Instituciones Autónomas. Estas políticas formaron parte de los mecanismos establecidos para implementar el Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIOMH) en el ámbito nacional. Sus objetivos específicos se referían al fomento de formas de trabajo que crearan condiciones igualitarias, la eliminación de actitudes discriminatorias, el reconocimiento de las diferencias entre hombres y mujeres, y que contemplaban la igualdad de derechos, oportunidades y potencialidades de ambos géneros<sup>43</sup>.

Las OMM/OSM tuvieron una participación activa en la elaboración del PIOMH, al identificar áreas prioritarias del quehacer institucional que debían ser incluidas. Con el propósito de incorporar el enfoque de género en la vida cotidiana de las instituciones del sector, se firmaron dos proyectos; el de "Apoyo a las mujeres productoras del Area Rural en el Marco del Enfoque del Género", con la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); y el de "Fortalecimiento Institucional para introducir la Perspectiva de Género en los Sectores agropecuario y del Ambiente", el cual forma parte de un acuerdo con el Banco Mundial.<sup>44</sup>

El Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH), constituye la materialización de los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el gobierno, principalmente los adquiridos en la IV Conferencia Mundial sobre la mujer. Este plan se instituyó como un instrumento estratégico de políticas públicas, en cuanto a contenido (género), por su alcance nacional y por su relación con las políticas nacionales (compromisos de gobierno).<sup>45</sup> El mismo se estructuró en ocho áreas temáticas, que buscaron impactar en dos grandes áreas, la institucional y la cultural. La primera planteó reformas que pretendían modificar la vida cotidiana de la mujer en el ámbito legal, económico, ambiental, en la atención del sistema de salud y al aumentar la participación de la mujer en la toma de decisiones públicas, al incluir la perspectiva de género en los ámbitos que creyó convenientes para cambiar los roles que de la mujer tiene la sociedad; la

---

<sup>43</sup> CMF; De la Plataforma de Acción a la aplicación nacional a través de Planes Nacionales: los compromisos de Beijing y su cumplimiento en Costa Rica, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, primera edición, San José, Costa Rica, 1997a, pág. 76.

<sup>44</sup> Campos, Luz María; Op Cit, 1996, pág. 11.

segunda buscó modificar el conjunto de procesos psicosociales que de ambos sexos tiene la sociedad, en el ámbito familiar, educativo y cultural, para de esta forma cambiar los roles establecidos en un sistema adrocéntrico.

El plan se ejecutó en un período de tres años, por 34 instituciones de la administración pública, el CMF, en su papel de coordinador, desarrolló capacitaciones y enlaces entre los funcionarios (as) designados(as).<sup>46</sup> La institución del sector agropecuario con el mejor desempeño fue el CNP, institución, como se dijo en apartados anteriores, es la encargada de operacionalizar las políticas sectoriales de reconversión productiva.

El PIOMH, dentro del conjunto de su accionar, incluyó como uno de sus 8 ejes temáticos, el tema de género y medio ambiente, al reconocer la urgencia de incrementar acciones en favor de las mujeres campesinas del país.<sup>47</sup> Sin embargo, para las Oficinas de Género del sector agropecuario, este eje no era suficiente, ya que no aportaba un plan sectorial para mejorar integralmente las condiciones de la mujer. Por lo anterior, expusieron la necesidad de que se realizara un documento anexo, que incluyera un plan específico del sector agropecuario, para mejorar la vida cotidiana de la mujer rural. En este sentido, con base en el proyecto realizado con ayuda de la FAO, fue que se creó el Addendum de los Sectores Agropecuarios y del Ambiente al PIOMH.<sup>48</sup>

Este addendum, constituyó un instrumento de políticas públicas de género, con el fin de atender las necesidades particulares de integración de la mujer rural a la producción nacional, en condiciones de equidad. En este sentido, incorporó un conjunto de medidas, por medio de las cuales se trataron de generar condiciones institucionales para fortalecer el proceso de incorporación de la perspectiva de género y, además, apoyar las directrices generales de las políticas establecidas por la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial

---

<sup>45</sup> Campos, Luz María; *Op Cit.* pág. 7.

<sup>46</sup> CMF y otros; *Informe Semestral de Seguimiento I Semestre de 1997*, Comisión de Seguimiento del PIOMH, San José, 1997, pág. 66.

<sup>47</sup> CMF; *Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente al PIOMH*, primera edición, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, San José, Costa Rica, 1997b.

<sup>48</sup> Entrevista realizada a la Sra. Lucila Camacho; Oficina de Género y Desarrollo del MAG, 28 de junio del 2000.

Agropecuaria (SEPSA). En esta dirección, los lineamientos políticos de los sectores agropecuarios y del ambiente, tenían como objetivos globales:<sup>49</sup>

- Mejorar los mecanismos institucionales para garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres en el acceso a los servicios que ofrecen los sectores agropecuarios y del ambiente, así como fortalecer los mecanismos que permiten la apropiación de los frutos de su trabajo productivo.
- Reconocer y valorar el papel de las mujeres campesinas en la producción agropecuaria, en la reproducción de la fuerza de trabajo en el agro y en su rol comunitario.
- Fortalecer la competitividad de la actividad de pequeños y pequeñas productoras, mediante el mejoramiento de su productividad y eficiencia en el trabajo agrícola y el incremento de su participación y representatividad en la toma de decisiones.
- Favorecer la inserción de las mujeres campesinas en aquellas actividades que contribuyan a garantizar la seguridad alimentaria y a generar un mayor valor agregado.
- Coadyuvar al empoderamiento<sup>50</sup> de las mujeres como agentes dinamizadoras del desarrollo, mediante la apertura de espacios para el control de los factores de producción como tierra, trabajo, capital, ingresos, mercados y otros.

Con el propósito de dar seguimiento a las acciones contenidas en el Addendum, se crearon una serie de indicadores de logros, establecidos para el monitoreo individual de cada institución ejecutora, así como los de carácter sectorial que debían ser aplicados por SEPSA y el CMF.<sup>51</sup> Este compendio de indicadores no fue ejecutado, ya que el addendum fue aprobado en el segundo semestre de 1997, por la Comisión de Seguimiento del PIOMH,

---

<sup>49</sup> CMF; *Op Cit*, 1997b, pp. 11-12.

<sup>50</sup> Término utilizado por las Oficinas de Género y Desarrollo para describir el proceso de toma de conciencia de género, su consecuente toma de posición con respecto al poder, y el accionar personal y colectivo, ejercido por las sociedades patriarcales para apropiarse y asumir el ejercicio del poder, reconstruyendo sus formas actuales y la búsqueda de formas alternativas para su concepción y ejercicio. Véase, Oficinas de Género y Desarrollo, Coordinación Sectorial; *Plan de Acción Sectorial de Género 1999-2002*, Material Mimeografiado, San José, 1999, pág. 30.

<sup>51</sup> CMF; *Compendio de Indicadores de Logro del Addendum de los Sectores Agropecuarios y del Ambiente al PIOMH*, Material Mimeografiado, 1998, pág. 3.

ejecutado hasta el año de 1998 y no se dio continuidad de este por parte de la administración Rodríguez Echeverría, lo que plantea la inquietud de si realmente existe una conciencia de equidad por parte de los políticos nacionales, o si sólo se incluye el tema de género dentro del discurso político para ganar seguidores para las elecciones.

Siguiendo la visión del desarrollo sostenible e introduciendo la variable de la solidaridad, la administración Rodríguez Echeverría planteó en su Programa de Gobierno, acciones para disminuir las limitaciones y la desigualdad que padecen las mujeres que trabajan en el sector agropecuario. No obstante, en el Plan Nacional de Desarrollo se planteó únicamente que la necesidad de una cultura de solidaridad social y responsabilidad individual es indispensable, pero se omitieron políticas focalizantes para la mujer campesina.<sup>52</sup>

Este hecho apoya la hipótesis de que el discurso político incluye el tema de género, pero el accionar concreto de la nueva administración no cumple con estos lineamientos, lo que se hace evidente al excluirse el tema de género dentro del plan nacional de desarrollo, que corresponde a la estrategia que el gobierno va a poner en práctica durante su gestión.

El programa de gobierno continuó con la línea de abordaje planteada por el PIOMH y el Addendum de los Sectores Agropecuarios y del Ambiente, con respecto a capacitación, accesibilidad de los recursos y visibilización de la mujer rural como actor productivo, pero es importante resaltar que en la Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense, presentadas por el MAG en octubre de 1998, no se hace referencia, ni se plantean acciones específicas, en ningún apartado del documento, sobre la problemática de la mujer rural. El enfoque de género para el sector agropecuario se hace explícito hasta en el proceso de Concertación Nacional, al incluirse escuetamente dentro del documento de políticas del sector, el tema de la mujer rural<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> [www.mideplan.go.cr/pndh](http://www.mideplan.go.cr/pndh), Plan Nacional de Desarrollo Humano "Soluciones Siglo XXI", 1998-2002.

<sup>53</sup> Comisión Nacional Consultiva sobre Desarrollo Rural, Políticas para el sector agropecuario, Material Mimeo-grafiado, San José, Costa Rica, 1999, pág. 3

En octubre de 1999, se planteó el Plan de Acción Sectorial de Género 1999-2002, el cual pretendía llevar a cabo diversas acciones para promover la participación en igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. El mismo fue considerado necesario por las Oficinas de Género y Desarrollo (OGD), para transversalizar la perspectiva de equidad en el quehacer institucional del sector, con el fin de visibilizar, valorar y potenciar el aporte que hacen las mujeres rurales en la nueva dinámica agroempresarial. En este sentido, se busco aplicar un enfoque que integrara a todos los sectores de la sociedad, para abrir espacios de participación a todos los miembros de la familia, sin olvidar que las acciones, principalmente, están referidas a las mujeres, con el fin de establecer el equilibrio del sector.

El objetivo del Plan de Acción era identificar y acceder a aquellos mecanismos para abrir espacios y facilitar el acceso de las mujeres a los recursos del desarrollo, en igualdad de condiciones y oportunidades. Para esto, se planteó la necesidad de implementar acciones y fortalecer las estrategias de trabajo sectorial, iniciando con las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte, para luego extenderse al resto del país y así hacer efectiva la perspectiva de género en las políticas institucionales y sectoriales.<sup>54</sup> Los criterios que se utilizaron, para determinar las regiones prioritarias para la implementación del plan fueron, en el caso de la primera, los altos niveles de pobreza, diferencias étnicas y el proceso de sensibilización en género realizado con funcionarios y funcionarias del sector agropecuario mediante el proyecto MAG-FAO-GENERO1996; y en el caso de la segunda región, se consideró el alto porcentaje de grupos organizados de mujeres y jóvenes.<sup>55</sup>

#### **4.1 LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER RURAL EN EL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA**

La administración Rodríguez, concibe la reconversión productiva como la transformación hacia una agricultura moderna, mediante el aumento de la eficiencia y el desarrollo de sistemas rentables y sostenibles.<sup>56</sup> El programa considera el tema de género,

<sup>54</sup> Oficinas de Género y Desarrollo, Coordinación Sectorial; Plan de Acción Sectorial de Género 1999-2002, Material Mimeografiado, San José, 1999, pág. 9.

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Oficinas de Género y Desarrollo, Coordinación Sectorial; Op Cit, Material Mimeografiado, San José, 1999, pág. 33.

pues busca garantizar la presencia de todos los agentes productivos, tanto hombres como mujeres en igualdad de condiciones, permitiendo que el enfoque de género se haga explícito. En este sentido, la capacitación representa un papel muy importante, ya que se busca involucrar a todos los sectores de la sociedad, en el marco de oferta de todas las instituciones del sector. Considerar las organizaciones de productores, como medio para promover la equidad y la solidaridad, se planteó como una de las tareas primordiales para que la mujer productora pudiera ser partícipe de los beneficios de esta reconversión, y se convirtiera en gestora de su propio bienestar y pudiera enfrentar de manera competitiva el mercado actual.<sup>57</sup>

Por lo anterior, es importante considerar las organizaciones de mujeres que existen, que son alrededor de 133, concentradas en las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica con el 32,4% y el 25,5%, respectivamente, que son precisamente las dos regiones que fueron escogidas para aplicar en su primera etapa el Plan de Acción Sectorial de Género. En este sentido, la formulación del programa de reconversión productiva incorpora los objetivos de equidad social del desarrollo sostenible, al incluir el enfoque de género, aunque se hace evidente que esto sólo sucede en el nivel del discurso político, al igual que se refuerza la tesis de que este nuevo proceso le presta gran importancia a las organizaciones, como los entes operativizadores de la reconversión, que son sujetos de atención por parte del MAG.

En todo este proceso, la principal limitante de las mujeres productoras es su poco acceso a los recursos; al no ser dueñas de los medios de producción, se les imposibilita la obtención de crédito.<sup>58</sup> En este sentido, el fondo de reconversión se constituye en el mecanismo idóneo para que las organizaciones de mujeres puedan financiar sus proyectos, aunque hasta el momento no se hallan visto beneficiadas, en gran medida, ya que hasta febrero del 2000, sólo una organización de mujeres se ha visto beneficiada directamente por el fondo, aunque muchas otras organizaciones también beneficiadas cuentan con un número considerable de mujeres dentro de sus estructuras. Por otra parte, es importante tener

---

<sup>57</sup> Consejo Nacional de Producción; Lineamientos generales del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, Dirección de Planificación, Inédito, 1998 (1), pág. 5.

<sup>58</sup> Entrevista realizada a la Sra. Lucila Camacho; Oficina de Género y Desarrollo del MAG, 28 de junio del 2000.

presente que para ser beneficiario del fondo de reconversión se deben cumplir con los requisitos expuestos en el apartado anterior, por lo cual, el sólo hecho de ser una organización de mujeres no garantiza, en ninguna medida, la obtención del financiamiento.

A pesar de que las mujeres campesinas han sido tradicionalmente activas en tareas para el logro de la seguridad alimentaria, al ser responsables de cerca del 70% de la producción de granos básicos, no son partícipes, en igualdad de condiciones, de los fondos que brinda el sector.<sup>59</sup> Existe una diferencia de casi un 50% entre el número de beneficiarios y beneficiarias directos (as) del fondo de reconversión, como muestra el cuadro n° 2, a pesar de que desde 1996 se han estado impulsando acciones para mejorar las condiciones y el acceso al crédito de la mujer rural.

**CUADRO N° 2**  
**CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN**  
**BENEFICIARIOS (AS) DIRECTOS DE LOS PROYECTOS APROBADOS**  
**POR EL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA**  
**-de abril de 1996 a febrero del 2000-**

<i>Ubicación de los proyectos aprobados</i>	<i>Beneficiarios (as)<sup>a</sup></i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Brunca	455	10
4.1.1.1.1 Central	1,700	608
Pacífico Central <sup>b</sup>	-	-
4.1.1.1.2 Huetar Norte	1,248	745
Huetar Atlántica	921	1,270
4.1.1.1.3 Chorotega	178	6
Total	4,502	2,639

Fuente: Elaboración propia basada en: CNP; Programa de Reconversión Productiva, proyectos aprobados de abril de 1996 a febrero del 2000, Área de Análisis de Proyectos, San José, marzo 2000.

<sup>a</sup> No todos los proyectos aprobados tienen la información disgregada por género, por lo cual, los datos que se presentan son exclusivamente de los 31 proyectos que sí poseen esta información.

<sup>b</sup> Para la región Pacífico Central no se obtuvo la información disgregada por género.

<sup>59</sup> CMF; *De la Plataforma de Acción a la aplicación nacional a través de Planes Nacionales: los compromisos de Beijing y su cumplimiento en Costa Rica*, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, primera edición, San José, Costa Rica, 1997a, pág. 12.

Cabe denotar que las acciones propuestas por ambas administraciones, sean a través de planes estratégicos de género, o del programa de reconversión productiva, para transversalizar el enfoque de género a corto plazo, no han mostrado resultados considerables y, por el contrario, no satisfacen las expectativas planteadas por éstos, ni las necesidades de las mujeres campesinas. Por otra parte, el conocimiento del acceso de las mujeres a los recursos productivos y a la propiedad, se encuentran poco desarrollados, por la escasa información desagregada por sexo.

A lo largo de esta investigación, se hace evidente que la inclusión del enfoque de género en la formulación de políticas no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de las mujeres campesinas, pues no se observan modificaciones sustanciales en su vida cotidiana, a pesar de que el tema se ha planteado a lo largo de dos administraciones, con lo cual se puede formular una hipótesis alternativa, que demuestre que este tema aún se mantiene predominantemente en el discurso político, ya que las acciones se han quedado en el nivel de sensibilización y capacitación.

## 5 CONCLUSIONES

Como parte de la Reforma del Estado y con miras a hacer más eficiente a las instituciones del sector público, abocadas a aumentar la producción y la participación de las organizaciones agropecuarias, se ha buscado eliminar duplicidades y distorsiones, por medio del fortalecimiento del MAG como ente rector y traspasando las funciones operativas al CNP, para que este operacionalice el programa de reconversión productiva. Las primeras modificaciones se dirigieron a respaldar, en términos legales el funcionamiento del MAG, con la promulgación en 1987, de su ley orgánica, lo que denota la falta de planificación de a nivel sectorial de la política agropecuaria.

Durante la administración Rodríguez Echeverría se refuerza la tendencia hacia la liberalización de los servicios que brindan las instituciones del sector agropecuario, al proponer un traslado de la generación de tecnologías, la investigación y la capacitación al sector privado; puesto que en el plan nacional de desarrollo se menciona explícitamente, la necesidad de incrementar la participación de éste sector, lo cual se plasma en la propuesta formulada en el proceso de concertación, realizado a inicios de la misma; las cuales hoy día, no se han aplicado. Esta postura se justifico al plantear la importancia de garantizar una sostenibilidad económica y política a largo plazo, que le permita al país generar riqueza.

De esta propuesta se desprende una posible disminución del papel rector del MAG, al proponer una modificación del sistema agropecuario, al disminuir su función a una postura más técnica en la elaboración de políticas generales, al especializar y delimitar más estrictamente, las funciones de las otras instancias del sector y modificar el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) en una sociedad anónima pública llamada Mercados de Costa Rica (MERCORISA), y a la Dirección de Investigaciones -actualmente adscrita al MAG- en el Instituto de Innovación y Tecnología Agropecuaria (IITA); además pretende incorporar de manera más activa, a las organizaciones privadas por medio del Consejo Regional de Desarrollo Rural (CRDR), con lo cual la incidencia de actores públicos y privados se afianza en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), gracias a la

fusión del IDA y el programa de desarrollo rural –adscrito actualmente al MAG-. Claro está, que este cambio es tan solo una propuesta, que podría ser analizada en futuros trabajos de investigación a partir del momento en que se inicie su ejecución.

Por otro lado, esta tendencia liberalizadora del sector agropecuario, se visualiza claramente en el momento en que el CNP, ha dejado de lado aquellas funciones interventoras y subvencionadoras, consubstanciales a su creación. Ejemplo de esto, es la definición que se maneja de seguridad alimentaria, que difiere de la concepción tradicional; ya que se habla de que la producción de alimentos sea eficiente y que genere riqueza en las zonas rurales, permitiendo un acceso continuo a los alimentos básicos sean o no producidos en el país.

Estas transformaciones han implicado que se fortalezca la descentralización y la gestión pública, al horizontalizar los procesos; ya que al afianzar la rectoría del MAG éste traslada funciones, de calidad operativa, a las otras instituciones, en nuestro caso hacia el CNP, específicamente, el programa de reconversión productiva, incorporando, dentro de la formulación de las políticas, el desarrollo sostenible, como marco de referencia para las mismas.

Al mismo tiempo, el programa trae implícito, además, del cambio en la forma de cultivar y comercializar la producción, un cambio cultural que promueve la organización de los agricultores en instancias que permitan concentrar esfuerzos. Asimismo, integra a la mujer como sujeto activo directo, al incluirse en su formulación, los objetivos de equidad social del desarrollo sostenible, específicamente el enfoque de género. Para ello, se recurre a la sensibilización y a la capacitación, como los elementos de punta que permitirán el aumento de la competitividad del sector y su integración al proceso globalizador.

Este cambio obligaba al sector a crear las condiciones normativas, técnicas, financieras, políticas y participativas necesarias para la ejecución propicia del programa de reconversión productiva, y de coordinar con otros sectores para la mejor ejecución del mismo. Estas condiciones no se dieron previamente, lo que ligado a conflictos ajenos al

sector agropecuario, retrasó dos años su implementación, como lo es el caso de FODESAF y del IMAS, de los cuales salen en parte los fondos de reconversión; y la consecuente modificación de la ley orgánica y la redistribución del presupuesto del INA, para la capacitación empresarial, dirigido a los(as) agricultores, elemento fundamental para el cambio cultural que se desea lograr.

A nivel interno, el decreto ejecutivo que colocó a la junta directiva de Reconversión Productiva, como instancia adscrita al MAG, modificó en primera instancia su papel como ente rector; lo cual se corrigió con el paso de ésta al CNP, lo que se refuerza con la coordinación que ejerce el ministro del ramo en la Junta de Reconversión, que denota la congruencia en la decisión y la definición de las políticas públicas a realizarse.

Por lo cual salta la duda, sobre el funcionamiento de esta junta y su posible papel como ente alterno de toma de decisiones sectoriales, dada la eliminación del Consejo Agropecuario –antigua instancia máxima de coordinación de políticas del sector agropecuario- y la disminución de la coordinación funcional de la Secretaría de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA). A esta situación, se une la presencia de todos los Presidentes Ejecutivos de las instituciones en la junta, lo que da pie para pensar sobre el accionar propio del Consejo, que provoca que la junta se reúna, unas veces para determinar aspectos concernientes a la institución en sí y otras para decidir sobre el programa de reconversión.

Asimismo, se puede dudar sobre la independencia que puedan tener los representantes de las organizaciones agrícolas, cuando es el Ministro de Agricultura quien escoge su presencia de ternas propuestas, con lo cual se afianza aún más, la dirección y coordinación del ministerio en políticas públicas.

A nivel económico, se presenta un proceso de ampliación y afianzamiento de la base productiva, con el desarrollo sostenible como elemento diferenciador, para la consecución de sectores del mercado, nacional e internacional, que todavía no se han podido acceder. Al mismo tiempo, los nuevos términos en la gestión pública de descentralización hacia las

direcciones regionales, y el paso a un sistema más participativo, han posibilitado la creación de espacios en los cuales, las organizaciones de productores pueden incidir en la toma de decisiones y en los lineamientos políticos del sector.

En el campo social, la mujer como individuo con roles asignados, adquiere un significado importante en los planteamientos político-programáticos dirigidos hacia los procesos productivos del país, específicamente en la formulación del programa de reconversión productiva, con un discurso de género que incluye acciones para mejorar sus condiciones de vida al capacitar y sensibilizar al personal de las instituciones agrarias, tradicionalmente de carácter androcéntrico, sobre la necesidad de formular políticas públicas con enfoque de género.

Por su parte, el programa de reconversión trae implícito, un aumento de la participación de las direcciones regionales y la unión, no solo física, sino también funcional de las otras instituciones públicas agropecuarias, que refleja la situación controladora de los niveles jerárquicos y la participación del CNP como instancia ejecutora del programa. Estas sirven ya no sólo como asistentes técnicos, dirigidos a organismos y no a individuos, sino también, como partícipes en la formulación de los planes anuales operativos y en el programa anual de reconversión productiva. Igualmente, se les ha recargado la función de coordinar con las instancias organizacionales agropecuarias, para que éstas puedan, por medio de los mecanismos institucionales establecidos, participar en la elaboración de políticas y en el fondo del programa de reconversión. Es importante considerar la posibilidad de investigar más adelante, si en este fortalecimiento de funciones, también existe un fortalecimiento financiero, administrativo, y técnico, entre otros.

A pesar de estos espacios de participación, es necesario cuestionarse sobre la influencia real que puedan tener las organizaciones, tanto a nivel local como regional o nacional, especialmente en lo que a fondos públicos se refiere, para que se le da una mayor agilidad al trámite burocrático, pudiéndose dar alguna limitación hacia aquellas que no tengan tanta influencia, ya que no existe el control, ni temporal, ni institucional o procesal para evitarlo o contrarrestarlo.

Capítulo aparte merece la participación de las organizaciones de agricultores en la definición de las políticas públicas, lo cual si bien es cierto nos ubica en una nueva concepción de gestión pública, preocupa el control que pueda tener las direcciones regionales en cuanto a la cantidad de éstas, que, en última instancia, puedan entorpecer más el proceso que democratizarlo. Se ha dejado olvidado en la política pública, a la hora de incentivar la formación de éstas, además del concepto de equidad, la fidelidad del agricultor a la organización, para que su conformación no sea únicamente la meta de un fondo, sino más bien la nueva forma de producción dando paso a entidades autogestionarias, en vez de lo que se vislumbra como posible nuevo modelo intervencionista o una forma de clientelismo político, lo cual pone en tela de duda el papel y la importancia que puedan tener las actuales ASA, así como el papel que desempeñan los CAB.

Mención separada merece el concepto de desarrollo sostenible debido a las múltiples interpretaciones a cerca de éste. A pesar de ello, existe un acuerdo tácito en que la sostenibilidad del desarrollo la componen tres aspectos: el económico, el ambiental y el social. Es por ello, que si comparamos la definición utilizada en el programa de reconversión productiva y los logros alcanzados hasta la fecha, pueda no llenar algunas expectativas, debido entre otras causas, a que su inclusión en la formulación de políticas públicas, prioriza el elemento económico, lo que provoca una distorsión parcial en la implementación del concepto, visto como un conjunto armónico.

El desarrollo sostenible es definido como un proceso que no sólo genera crecimiento económico, sino que a la vez distribuye equitativamente sus beneficios en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de los habitantes y la equiparación de oportunidades. En este sentido, el nuevo concepto de desarrollo económico, obligó al sector agropecuario a modernizarse para transformar sus estructuras productivas a niveles de eficiencia y calidad que permitan una producción competitiva en el ámbito nacional e internacional, acordes con las condiciones del desarrollo sostenible, sin dejar de lado la importante labor de la mujer productora.

Por tanto, el desarrollo sostenible, ha venido a fungir como el eje coordinador en la formulación de las políticas agropecuarias a nivel discursivo, tanto de los planes nacionales de desarrollo como del programa de reconversión productiva, y ha contribuido a aglutinar muchos de los lineamientos establecidos; ejemplo de ello, lo visualizamos en los componentes a evaluar del fondo de reconversión, en el cual dominan los elementos económicos y financieros, dejando aspectos como participación femenina, sostenibilidad ambiental e impacto social, a ser considerados dentro de una visión programática de rentabilidad.

La formulación de políticas públicas para promover la igualdad de oportunidades, basadas en el concepto de equidad social del desarrollo sostenible, buscaron, en alguna medida, fortalecer las instituciones y las organizaciones de mujeres, para generar condiciones que posibiliten el desarrollo integral de esta población, al impulsar acciones integrales que afecten las distintas esferas de su vida. Como consecuencia, al incluirse estos aspectos dentro de la agenda política nacional, se han hecho evidentes, al menos en el discurso político, las principales limitantes para la participación de la mujer y se ha dado inicio a un proceso de cambio.

Durante las administraciones Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría, se ha pretendido cambiar la percepción psicológica que tiene la sociedad costarricense, acerca de los roles que el sistema participativo le ha establecido tradicionalmente a la mujer, al plantear la iniciativa de sensibilizar a la población sobre la necesidad de formular políticas públicas con enfoque de género. La estrategia para modificar sus condiciones de vida se ha planteado en dos sentidos, primero al introducir la perspectiva de género en la atención institucional y, segundo, las dirigidas a cambiar la percepción de los roles que la sociedad tiene de la mujer en el ámbito cultural.

La incorporación del tema de género en la formulación de políticas del sector se hace explícito, en el nivel del discurso político, ya que todo el accionar del sector se centra en la sensibilización y la capacitación y no se plantean acciones concretas para que la mujer

pueda acceder eficazmente a los recursos que necesita para desarrollar sus actividades productivas.

La asignación de roles a la mujer rural, a pesar de los esfuerzos por modificarlos, permanecen legitimados con muy pocas variaciones y se reproducen en la sociedad. Durante la administración Figueres se crearon dos planes estratégicos para este fin (el PIOMH y el Addendum), que no lograron modificaciones sustanciales en la calidad de vida de la mujer rural, situación que se hace evidente en el Plan de Acción Sectorial de Género de la actual administración, que continua con el proceso de sensibilización y capacitación del sector.

Específicamente, los lineamientos normativos de la propuesta de reconversión productiva del sector agropecuario, reconocen la importancia de la mujer campesina en el desarrollo del agro y en su calidad de pequeña productora, le otorga en el discurso, el derecho pleno de participar en este proceso y se consideran las organizaciones de productores (as), como medios para promover la equidad y la solidaridad, a pesar de que sólo una organización de mujeres ha podido beneficiarse del Fondo de reconversión en contraposición a las 133 organizaciones de mujeres existentes.

Cabe denotar, que no se puede determinar la incidencia de las acciones propuestas por ambas administraciones, para transversalizar el enfoque de género a corto plazo, ya que los indicadores de evaluación realizados en la Administración Figueres Olsen, no han sido todavía aplicados, por lo cual no se tienen los parámetros necesarios para poder determinar el impacto de las políticas de género en el sector.

A pesar de que se establece una coordinación a todo nivel de las Oficinas de Género y Desarrollo, aún no se ha logrado unificar esfuerzos para superar la etapa de sensibilización, para enfatizar y canalizar los recursos en la elaboración de proyectos productivos para el acceso al financiamiento y el crédito, principal limitante de las mujeres, lo que ha llevado a buscar financiamiento externo al sector, para cumplir con los objetivos planteados en los planes estratégicos de género.

Con esto, se hace evidente que para generar un cambio sustancial en la vida cotidiana de la mujer, es necesario incluir esfuerzos más focalizados, para que la mujer rural pueda acceder, principalmente, a los recursos que necesita para participar de forma equitativa en todas las esferas de la actividad productiva del sector agropecuario.

En conclusión, quisiéramos dejar claras dos ideas sobre este tema tan complejo. Primero, debemos tener claro que la liberalización comercial y el modelo de exportaciones en que estamos embarcados hoy, son, en el mejor de los casos, condición necesaria pero nunca suficiente para alcanzar el desarrollo; mucho menos para alcanzar el desarrollo sostenible. La libre competencia por sí misma, no lleva al mejoramiento productivo y deja de lado consideraciones importantes para permanecer y ser atractivo en un mercado más exigente y especializado; en el cual aspectos como la tecnología, el conocimiento y la investigación van adquiriendo cada día mayor valor relativo en la producción y se vienen a convertir en diferencializadores, muchas veces lejanas para el agricultor(a) costarricense.

Por lo tanto, se necesita hacer cambios para introducir variables importantes en las políticas nacionales, que consideren además de las variables de eficacia y eficiencia, los aspectos sociales de distribución y asignación equitativa de los recursos económicos y naturales. Por ello, la inversión en el capital humano debe dejar de ser vista como lujo y pasar a ser concebida como una necesidad.

En segundo lugar, para poder alcanzar el objetivo de la diversificación e innovación, es necesario una nueva institucionalidad. La forma de ver el mundo se refleja en el marco legal y en las instituciones que, al mismo tiempo, influyen en las relaciones de los individuos, los precios y los distintos usos de la tierra. Por lo tanto, si cambiamos nuestra percepción sobre el tipo de bienes y servicios que se producen y las extendemos a las cadenas de producción, también se deberá crear un nuevo marco institucional que armonice con el proceso.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, Edgar; El por que de los Programas de Ajuste Estructural, Banco Nacional de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Altmann, Josette; Políticas públicas de género en el sector agropecuario y medio ambiente: acciones fundamentales de Costa Rica, Séptima conferencia de esposas de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, Panamá, 1997.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica; “Ley de Fomento a la producción Agropecuaria”, En: Zeledón, Ricardo, comp.; Código Agrario, Ed. Porvenir, San José, 1999.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica; Reglamento a la ley orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Imprenta Nacional, San José Costa Rica, 1994.
- Campos, Luz Maria; “Las oficinas ministeriales y sectoriales de la mujer del sector agropecuario en Costa Rica: Un nuevo reto para fortalecer la igualdad y la equidad”, En: Seminario taller: el enfoque de genero en los procesos de reconversión institucional en los sectores agropecuario y recursos naturales, Material Mimeografiado, Guatemala, 1996.
- CMF y otros; Informe Semestral de Seguimiento I Semestre de 1997, Comisión de Seguimiento del PIOMH, San José, 1997.
- CMF; Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente al PIOMH, primera edición, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, San José, Costa Rica.
- CMF; Compendio de Indicadores de Logro del Addendum de los Sectores Agropecuarios y del Ambiente al PIOMH, Material Mimeografiado, 1998.
- CMF; De la Plataforma de Acción a la aplicación nacional a través de Planes Nacionales: los compromisos de Beijing y su cumplimiento en Costa Rica, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, primera edición, San José, Costa Rica, 1997a
- CNP; Lineamientos de Política del Programa de Reconversión Productiva, Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 1998.
- CNP; Lineamientos Generales de política del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 1998.
- CNP; Convenio de Cooperación celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Consejo Nacional de Producción, Dirección de Asuntos Jurídicos, San José, 1999.
- CNP; Guía para la presentación de proyectos al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 2000
- CNP; Plan Anual Operativo 1997, Dirección de Planificación Institucional, San José, Costa Rica, 1996.

- CNP; Plan Nacional Anual de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario, Consejo Nacional de Producción, San José, Costa Rica, 1999.
- CNP; Plan Nacional anual de Reconversión Productiva, Área de Análisis de Políticas Agropecuarias, San José, Costa Rica.
- Comisión Nacional Consultiva sobre Desarrollo Rural; Políticas para el sector agropecuario, Material Mimeografiado, San José, Costa Rica, 1999.
- Consejo Nacional de Producción; Lineamientos generales del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, Dirección de Planificación, Inédito, 1998 (1).
- FAO; Mujeres rurales de América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Santiago, Chile, 1993.
- Hernández, Ana Lucia y Vargas, María de los Ángeles; Conformación de las políticas públicas hacia el sector agrario en el periodo 1982-1988 la estrategia del Estado costarricense, para un desarrollo rural integral, Tesis para optar al Título de Licenciadas en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, agosto 1990
- Jiménez Castro, Wilburg; Génesis del gobierno de Costa Rica: 1821-1981, Ed. Alma Mater, San José, Costa Rica, volumen 1, 1986.
- MAG; Sostenibilidad: Estrategia de desarrollo del Sector Agropecuario, Ministerio de Agricultura y Ganadería, San José, Costa Rica, 1995.
- Matiz, Miguel; Sistema de financiación para el sector agropecuario -diseño y marco conceptual-, MAG/Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica, 1996.
- MIDEPLAN; Gobernando en tiempos de cambio: La administración Figueres Olsen, Ministerio de Planificación Nacional, San José, Costa Rica, 1998, pág 116
- MIDEPLAN; Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Ministerio de Planificación Nacional, San José, Costa Rica, 1994.
- Oficinas de Género y Desarrollo, Coordinación Sectorial; Plan de Acción Sectorial de Género 1999-2002, Material Mimeografiado, San José, 1999.
- Oficinas de Género y Desarrollo, Coordinación Sectorial; Plan de Acción Sectorial de Género 1999-2002, Material Mimeografiado, San José, 1999.
- Raventós, Ciska, “El agro costarricense y el programa de ajuste estructural”, En: Revista Contribuciones, N° 2, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 1990.
- Rovira, Jorge; “El nuevo modelo nacional de desarrollo”, En: Villasuso, Juan Manuel (comp.); El nuevo rostro de Costa Rica, Cedal, 1 era Edición, San José, Costa Rica, 1992
- Zúñiga, César; “Reforma del Estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la Administración Arias Sánchez (1986-1990)”, En: Revista de Ciencias Sociales, No. 81, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1998.

## ENTREVISTAS

- Sra. Lucila Camacho; Oficina de Género y Desarrollo del MAG, 28 de junio del 2000.
- Sr. Basilio Rodríguez, Ex – secretario de UPA NACIONAL, 25 de mayo del 2000

## PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- <http://www.bccr.fi.cr>
- <http://www.mideplan.go.cr/pndh>
- <http://www.capres.go.cr/concerta/ifdesrur.doc>

## CONSEJO EDITORIAL

Ciska Raventós Vorst

Jorge Rovira Mas

Juany Guzmán León

Carlos Sandoval García

Bernal Rivas Fernández



Impreso en el Taller del

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

Responsable: Walter Retana V.